ekonomski institut, zagreb

Pristupanje Europskoj uniji: očekivani ekonomski učinci

© Ekonomski institut, Zagreb, 2007.

IZDAVAČ
Ekonomski institut, Zagreb
Trg J. F. Kennedyja 7, Zagreb
http://www.eizg.hr

ZA IZDAVAČA
Sandra Švaljek, ravnateljica Ekonomskog instituta, Zagreb

NARUČITELJ ISTRAŽIVANJA
Vlada Republike Hrvatske

GLAVNA UREDNICA
Sandra Švaljek

UREDNIŠTVO
Valerija Botrić, Andrea Mervar, Dubravka Jurlina Alibegović, Maja Vehovec

IZVRŠNI UREDNIK
Josip Šipić

TEHNIČKI UREDNICI
Vladimir Sukser
Mladen Vidović

GRAFIČKO OBLIKOVANJE
Studio 2M

TISAK
Krinen, Zagreb

Tiskano u 500 primjeraka

Uz potporu Fonda globalnih mogućnosti (*Global Opportunities Fund* - GOF), Ministarstva vanjskih poslova Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Sjeverne Irske, u pripremi projekta sudjelovali su prof. Alan Mayhew, University of Sussex, i Piotr Serafin, direktor Odjela za društveno-ekonomske analize u Vladi Republike Poljske.

Sadržaj

	Uvod	7
	Sažetak	9
1.	Makroekonomski učinci pristupanja	13
2.	Financijski učinci i utjecaj na državni proračun	27
3.	Slobodno kretanje kapitala: liberalizacija kapitalnog računa bilance plaćanja	38
4.	Slobodno kretanje kapitala: liberalizacija tržišta nekretnina	42
5.	Tržište rada, mobilnost radne snage i migracije	52
6.	Državne potpore	63
7.	Mala i srednja poduzeća	70
8.	Turizam	79
9.	Poljoprivreda i razvoj ruralnih područja	87
10.	Ribarstvo	96
11.	Zaštita okoliša i kvaliteta života	107
12.	Znanost i istraživanje	116
13.	Visoko obrazovanje	121
14.	Zaštita potrošača	128
15.	Uvođenje vanjske granice Europske unije	133
	Popis tematskih studija, autora i urednika	139
	Izabrana bibliografija	143

Uvod

Već se niz godina naša zemlja intenzivno priprema za ulazak u Europsku uniju. Te pripreme obuhvaćaju zakonodavne i institucionalne prilagodbe koje se već danas odražavaju na naše gospodarsko i društveno okruženje, a s njima se neprestano suočavamo i u svom privatnom i profesionalnom životu. Nasuprot promjenama zakonodavnog i institucionalnog okvira, čije su posljedice već prisutne, ulazak u Europsku uniju označit će početak promjena uzrokovanih pristupanjem jedinstvenom i u vrlo velikoj mjeri liberaliziranom tržištu Unije. Može se pretpostaviti da će učinci tih promjena biti snažni i dalekosežni. Stoga s pravom možemo postaviti pitanje: kakve će posljedice pristupanje Europskoj uniji imati na nas kao poduzetnike, radnike, korisnike državnih usluga, vlasnike nekretnina ili one koji bi to tek željeli postati, studente i znanstvenike, odnosno građane u najširem smislu?

U ovoj će se studiji pokušati sagledati gospodarske posljedice pristupanja Hrvatske Europskoj uniji, i tako na najbolji način odgovoriti na navedeno pitanje. Ponajprije će se nastojati procijeniti učinci pristupanja na cjelokupnu gospodarsku aktivnost i osnovne makroekonomske veličine, a zatim i učinci na pojedina specifična područja gospodarstva, kao što su poljoprivreda, turizam i ribarstvo. Procijenit će se i razmjeri promjena visine državnih prihoda i rashoda uzrokovani članstvom u Europskoj uniji. Pristupanje jedinstvenom tržištu znači i prihvaćanje pravila igre koja na tom tržištu postoje, što će se posebice odraziti na uvjete poslovanja malih i srednjih poduzeća, mogućnost dobivanja državnih potpora te kretanja na tržištu rada i tržištu nekretnina. Neki su dijelovi studije posvećeni ovim pitanjima. Budući da se može očekivati kako će ulazak u Europsku uniju imati značajne posljedice i na zaštitu okoliša i zdravlja, te na zaštitu potrošača, i tim je posljedicama poklonjena određena pozornost. Zbog značaja koji Hrvatska danas pridaje znanju kao pokretaču napretka gospodarstva, dva su poglavlja studije posvećena utjecajima pristupanja Europskoj uniji na područje znanosti i istraživanja, odnosno visokog obrazovanja.

Predviđanje ekonomskih učinaka pristupanja, kao i sama izrada ekonomskih projekcija, nezahvalan je posao. Budućnost je neizvjesna – moguće su različite nepredviđene okolnosti i neočekivane reakcije koje tijek događaja mogu lako udaljiti i od najsofisticiranijih projekcija. Pristupanje se Uniji, uostalom, događa istodobno s drugim procesima, pa je teško razlučiti njegove učinke od gospodarskih kretanja izazvanih nacionalnim ili globalnim procesima. Sam je proces pristupanja iznimno složen i donosi niz promjena čije je ukupne učinke teško sagledati. Uz izravne, prisutni su i neizravni učinci, a posljedice istih promjena mogu dugoročno biti različite od onih kratkoročnih. Osobit problem predstavljaju nemjerljivi učinci, zbog kojih je ponekad nemoguće brojčano izraziti veličinu ukupnih učinaka. Stoga i projekcije koje sadrži ova studija treba tumačiti s oprezom i tek kao indikaciju smjera i veličine očekivanih učinaka, a ne kao njihovu preciznu mjeru.

Položaj onih koji se bave procjenama učinaka ulaska Hrvatske u Uniju ipak olakšava okolnost da se Hrvatska nalazi pred procesima kroz koje su nedavno prošle nove članice iz vala proširenja 2004. godine, a što se već može analizirati na osnovi statističkih podataka. Za pretpostaviti je da će Hrvatska osjetiti slične posljedice pristupanja kao i tih deset zemalja, a osobito kao osam tranzicijskih zemalja «nove Europe». Stoga će se u ovoj studiji vrlo često upućivati na iskustvo novih članica, koje može poslužiti kao mjerilo očekivanih promjena u različitim područjima hrvatskoga gospodarstva.

Ova se studija temelji na tematskim studijama koje obuhvaćaju petnaest područja odabranih prema kriterijima razmjera očekivanih učinaka pristupanja Uniji i značaja tih područja za hrvatsko gospodarstvo te standard hrvatskih građana. Ona sažima najbitnije nalaze tematskih studija i njihove osnovne poruke.

Cilj studija bio je identificirati, a gdje je bilo moguće, i kvantitativno ocijeniti očekivane ekonomske troškove i koristi ulaska Hrvatske u Europsku uniju. Sve su studije krenule od pretpostavke da će 2009. godine Hrvatska postati članicom Unije. Procijenjeni se učinci uglavnom odnose na kratko razdoblje nakon pristupanja, no neke su studije ukazale i na moguće dugoročne posljedice članstva u Europskoj uniji. Gdje god je bilo moguće, učinjena je usporedba dvaju scenarija - scenarija ulaska u Europsku uniju 2009. godine i scenarija ostanka izvan Unije.

Izradu ove studije, kao i petnaest tematskih studija na kojima se ona zasniva, inicirala je i poduprla Vlada Republike Hrvatske. Vrlo velik tim okupljenih znanstvenika i stručnjaka, te njihova prethodno stečena znanja i iskustva, omogućili su da se ovo opsežno i vrlo važno istraživanje dovrši u razmjerno kratkom roku. Rad je započeo u srpnju 2006., a završio krajem travnja 2007. Nositelj čitavog istraživanja bio je Ekonomski institut, Zagreb, a u izradi su tematskih studija surađivali i Institut za turizam, Agronomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Splitu, Institut za oceanografiju i ribarstvo, Split, Institut društvenih znanosti «Ivo Pilar», Institut za energetiku i zaštitu okoliša «Ekonerg» te istraživači iz niza drugih istraživačkih i znanstvenih organizacija. U pripremi su aktivno sudjelovali brojni stručnjaci iz tijela državne uprave.

Dijelove studije recenzirali su neovisni recenzenti, a pri oblikovanju konačne verzije svojim su nam savjetima i komentarima pomogli prof. dr. sc. Tamara Ćapeta i prof. dr. sc. Siniša Rodin. Zahvaljujemo se svim suradnicima na njihovim vrijednim doprinosima.

Ekonomski institut, Zagreb

Sažetak

Studija «Pristupanje Europskoj uniji: očekivani ekonomski učinci» rezultat je istraživačkog projekta čiji je cilj identificirati, a gdje je moguće, i kvantitativno ocijeniti kratkoročne i dugoročne ekonomske koristi i troškove ulaska Hrvatske u Europsku uniju. Istraživanjem je obuhvaćeno petnaest područja odabranih prema razmjerima očekivanih učinaka pristupanja Uniji i njihovog značaja za hrvatsko gospodarstvo, kao i za standard hrvatskih građana.

Projekcija makroekonomskih učinaka pokazala je da bi zbog priključenja jedinstvenom unutrašnjem tržištu Unije i porasta kvalitete institucija, potpomognutog pristupanjem Uniji, razina BDP-a, potrošnje, izvoza i blagostanja u Hrvatskoj mogla biti veća nego u slučaju ostanka izvan Unije. Pritom se očekuje da bi učinak institucionalnih reformi mogao biti mnogo značajniji od učinka uklanjanja preostalih carinskih ograničenja i otvaranja pristupa jedinstvenom unutrašnjem tržištu Unije. Iskustva zemalja koje su Europskoj uniji pristupile 2004. godine potvrđuju da su pozitivni makroekonomski učinci pristupanja realno mogući.

Ulazak Hrvatske u Europsku uniju ne bi trebao donijeti osjetniji porast razine cijena jer dobivene ocjene pokazuju kako maksimalni ukupni porast razina cijena nakon pristupanja iznosi svega 1,4 posto. Pritom bi pritisci na porast cijena mogli biti najsnažniji kod usluga povezanih s obrazovanjem, rekreacijom i kulturom, dok kod osnovnih životnih potrepština poput hrane, bezalkoholnih pića, odjeće i obuće, pokućstva i opreme za stan ne treba očekivati njihov značajniji porast. Cijene stanovanja i energije mogle bi blago porasti. Stopa inflacije bi trebala ostati dovoljno niska za ispunjavanje kriterija stabilnosti cijena i tečaja potrebnih za priključenje euro zoni.

Procjena izravnih financijskih učinaka pokazala je da bi u prve tri godine članstva u Europskoj uniji Hrvatska mogla očekivati najmanje 2 milijarde eura transfera. Istodobno, uplata u proračun Unije iznosila bi oko 1,6 milijardi eura, pa bi neto pozicija Hrvatske bila pozitivna i u prosjeku iznosila barem 0,2 posto bruto nacionalnog dohotka godišnje. Takva će pozitivna neto pozicija ponajprije koristiti građanima i poslovnom sektoru. S druge strane, neto financijski učinak na državni proračun mogao bi biti negativan u prvim godinama članstva. Naime, korištenje proračunskih sredstava Unije zahtijeva njihovo strogo namjensko trošenje i primjenu načela aditivnosti, pa se transfer iz proračuna Unije istodobno javlja kao proračunski rashod. Da se fiskalna pozicija ne bi pogoršavala, a ostvario cilj daljnjeg smanjenja negativnog fiskalnog salda, bit će nužne uštede na ostalim proračunskim rashodima. Negativni će učinak pristupanja na državni proračun dugoročno slabiti kada se ostvare pozitivni povratni učinci promjene u strukturi državnih rashoda.

Ocjena učinaka liberalizacije kapitalnog računa bilance plaćanja pokazala je da bi nakon pristupanja Europskoj uniji moglo doći do porasta inozemnih izravnih ulaganja, a time i do značajnog neto priljeva kapitala u Hrvatsku. Slobodno kretanje kapitala utjecat će i na tržište nekretnina. Ocjenjuje se da bi moglo doći do određenog porasta cijena nekretnina i njihove manje dostupnosti za hrvatske građane. Istodobno, rast cijena nekretnina omogućit će povećanje kapitalnih dobitaka za dio sektora kućanstva.

Učinci na tržište rada bit će slabi, ali pozitivni, te će doprinijeti većem porastu stope aktivnosti i stope zaposlenosti u odnosu na scenarij ostanka izvan Unije. Očekuje se veća mobilnost radnika u oba smjera, uz blago pozitivan migracijski saldo. Troškovi su u ovom području prije svega povezani s provedbom zakonske i administrativne prilagodbe, dok očekivane koristi proizlaze iz mogućnosti korištenja sredstava fondova Europske unije, boljih uvjeta rada i omogućavanja većeg pristupa tržištu rada za pojedine skupine radnika.

Financijski troškovi zakonske i institucionalne prilagodbe identificirani su i u mnogim drugim područjima. To se, primjerice, odnosi na područje zaštite okoliša, znanosti i visokog obrazovanja te sustava državnih potpora. U području zaštite okoliša, osim institucionalnih i organizacijskih promjena, prilagodba obimnoj pravnoj stečevini Unije zahtijevat će i velika ulaganja u infrastrukturu, pri čemu će ulaganja povezana s kakvoćom zraka i klimatskim promjenama, gospodarenjem otpadom i razvojem vodnog gospodarstva biti financijski najznačajnija. No, troškovi se nužnih prilagodbi u ovim područjima ne mogu smatrati negativnim učincima pristupanja Uniji, već investicijama koje osiguravaju sigurnije i kvalitetnije životno i poslovno okruženje te stvaraju preduvjete razvitka u budućnosti. Osim toga, većina institucionalnih promjena i strukturnih reformi, kao i infrastrukturnih ulaganja potaknutih pristupanjem Uniji, bila bi neophodna kao dio razborite i održive nacionalne razvojne politike.

U nekim će područjima pristupanje Uniji imati veće koristi od očekivanih troškova, prije svega u području zaštite potrošača i zdravlja te turizmu. Na turizam bi, osim porasta potražnje zbog usvajanja viših standarada turističke ponude i poboljšanja općeg imidža zemlje, pozitivno moglo utjecati i uvođenje vanjske granice Unije. Ono će uzrokovati značajne financijske te određene socijalno-ekonomske i socijalno-političke troškove, ali će doprinijeti smanjenju korupcije i kriminala, kao i povećanju sigurnosti u zemlji.

Odnos očekivanih troškova i koristi u pojedinim je područjima izravno povezan s pripremljenošću gospodarskih subjekata na konkurentsku utakmicu na jedinstvenom tržištu Unije. Tako se, zbog spremnosti malih i srednjih poduzeća za opstanak u konkurentskom okruženju, ocjenjuje da će ulazak u Uniju povoljno utjecati na njihovo poslovanje, a time i na ukupnu zaposlenost te BDP. S druge strane, sektor ribarstva i poljoprivrede smatra se slabije pripremljenim za ulazak na jedinstveno tržište Unije, pa bi u tim područjima troškovi mogli kratkoročno nadmašiti koristi pristupanja. Konačni učinak

pristupanja na ova područja ovisit će i o još uvijek neizvjesnim rezultatima pristupnih pregovora, kao i o dosljednosti u provedbi nužnih reformi prije ulaska u Uniju. Dostupnost će sredstava Unije nakon pristupanja otvoriti dodatne mogućnosti restrukturiranja i razvoja gospodarskih subjekata i u ovim područjima.

Nemoguće je kvantitativno odrediti odnos između ukupnih koristi i troškova, odnosno dobiti preciznu ocjenu općeg ekonomskog učinka pristupanja Europskoj uniji, no na temelju se provedenih analiza može ustvrditi da je ono povezano s nizom dugotrajnih koristi, dok su troškovi uglavnom kratkoročni i jednokratni. Pristupanje stvara priliku za ubrzavanje nužnih reformi, dok članstvo u Uniji otvara mogućnost korištenja njenih financijskih sredstava. Stoga se može zaključiti kako ekonomske koristi nadmašuju ekonomske troškove pristupanja Hrvatske Europskoj uniji, kao i da će ono pozitivno utjecati na blagostanje hrvatskih građana i uspješnost hrvatskog gospodarstva.

1. Makroekonomski učinci pristupanja

Sve se gospodarske promjene uzrokovane pristupanjem Europskoj uniji u konačnici mogu svesti na otklon kretanja makroekonomskih agregata od njihove uobičajene putanje. Kako bi se ocijenila veličina tog otklona, u ovom je dijelu studije primijenjeno nekoliko različitih metoda. Najprije je provedena usporedba makroekonomskih pokazatelja novih članica prije i nakon pristupanja Uniji da bi se na temelju njihovih iskustava zaključilo o mogućem kretanju makroekonomskih pokazatelja u Hrvatskoj. Zatim je uz pomoć modela opće ravnoteže *WorldScan* procijenjen makroekonomski učinak institucionalnih reformi i pristupanja unutrašnjem tržištu Unije. Time nisu obuhvaćeni svi makroekonomski učinci pristupanja pa analiza zasigurno podcjenjuje ukupne učinke. Konačno, pomoću regresijske analize ocijenjeno je kretanje opće razine cijena i cijena osnovnih skupina proizvoda nakon ulaska u Uniju.

1.1. Usporedba makroekonomskih pokazatelja prije i nakon pristupanja

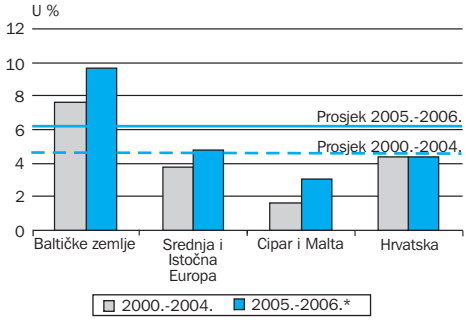
Empirijska literatura prije vala proširenja 2004. godine bavila se projekcijama njegovih učinaka na rast BDP-a, kako starih, tako i novih članica Unije. Dobiveni su rezultati, bez obzira na metode analize na kojima su se zasnivali, pokazivali kako će pristupanje osnažiti gospodarski rast novih članica. No, očekivani su učinci varirali od razmjerno niskog (1,3 posto) do iznimno visokog (18,8 posto) realnog rasta BDP-a u odnosu na njegovu razinu u slučaju ostanka izvan Unije. Doduše, ovi su se rezultati odnosili na dugoročne očekivane učinke. Kratkoročni stvarni učinci govore kako su analize bile točne u pogledu smjera - naime, stope rasta BDP-a u novim su se članicama Unije osjetno povećale.

U ovom će se dijelu studije prikazati promjena makroekonomskih pokazatelja zemalja koje su 2004. godine postale članicama Unije, odnosno usporedit će se prosječne vrijednosti pokazatelja u razdoblju od 2000. do 2004. i od 2005. do 2006. godine.

Nakon pristupanja Europskoj uniji u svim je novim članicama došlo do ubrzanja gospodarskog rasta. Najveći porast BDP-a zabilježen je u Češkoj i Slovačkoj, u kojima su se prosječne stope rasta BDP-a gotovo udvostručile, dok su Estonija i Latvija ostvarile najveće apsolutne vrijednosti od preko 10 posto. Slika 1.1. pokazuje da je prosječni ekonomski rast u svim novim članicama Unije iznosio 4,5 posto prije pristupanja, da bi potom porastao na 6 posto. Istodobno se prosječna stopa rasta u Hrvatskoj nije mijenjala te je iznosila 4,4 posto.

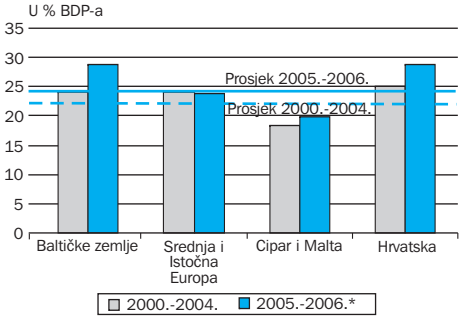
Pristupanje Europskoj uniji također je utjecalo na povećanje investicija. U svim je novim članicama, osim u Poljskoj i Češkoj, došlo do porasta investicijskih aktivnosti, osobito u Latviji i Estoniji. Prosječni je udio investicija u BDP-u deset novih članica porastao s 23 na 25 posto BDP-a (slika 1.2.). Budući da je i u Hrvatskoj u posljednje dvije godine ostvaren velik porast udjela investicija u BDP-u, povećanje zabilježeno u novim članicama Unije ne bi u cijelosti trebalo pripisivati učinku pristupanja.

Slika 1.1. **Godišnji rast realnog BDP-a**



Napomena: Neponderirani se prosjek odnosi na deset novih članica EU-a.
**Prognozirana stopa rasta BDP-a za 2006. godinu.*
Izvor: Eurostat i izračun autora.

Slika 1.2. **Investicije**

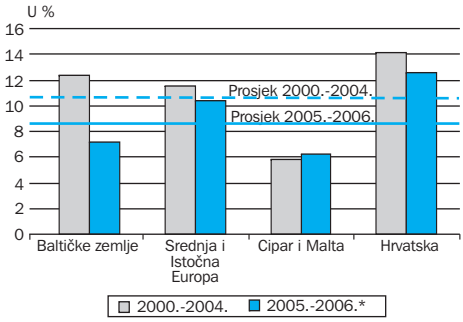


Napomena: Neponderirani se prosjek odnosi na deset novih članica EU-a.
**Prognozirana vrijednost investicija za 2006. godinu.*
Izvor: Eurostat i izračun autora.

Ubrzanje gospodarske aktivnosti novih članica odrazilo se i na kretanja na njihovim tržištima rada, a time i na standard njihovih građana. U svim je novim članicama, osim Cipra, Malte i Mađarske, zabilježen pad stope nezaposlenosti. Najznačajnije smanjenje nezaposlenosti ostvareno je u baltičkim zemljama. Kao što pokazuje slika 1.3., prosječna je stopa nezaposlenosti u novim članicama iznosila 10,6 posto tijekom petogodišnjeg razdoblja prije pristupanja, da bi se u dvije godine nakon pristupanja njezina razina spustila na 8,6 posto.

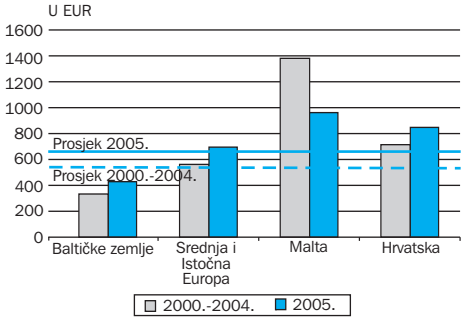
Istodobno je došlo i do porasta plaća. Iako su razlike između prosječnih bruto plaća u razvijenim zemljama, poput Malte i Slovenije, i onih u manje razvijenim zemljama, kao što su Latvija i Litva, prilično naglašene, uočava se da su u svim zemljama, osim Malte, prosječne bruto plaće porasle. Prije pristupanja je prosječna bruto nominalna plaća iznosila 578 eura po zaposlenom, a nakon pristupanja 633 eura (slika 1.4.).

Slika 1.3. **Stopa nezaposlenosti**



Napomena: Neponderirani se prosjek odnosi na deset novih zemalja članica EU-a.
**Prognozirana stopa nezaposlenosti za 2006. godinu.*
Izvor: Eurostat i izračun autora.

Slika 1.4. **Nominalna bruto plaća po zaposlenom**

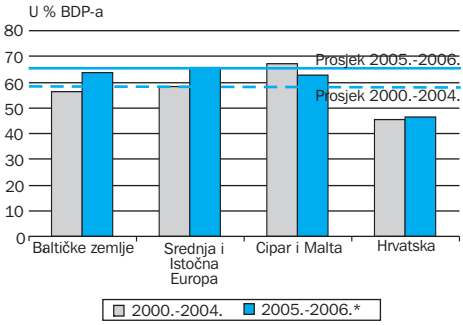


Napomena: Neponderirani se prosjek odnosi na deset novih članica EU-a; podaci za Cipar nisu dostupni.

Izvor: Eurostat, WIIW i izračun autora.

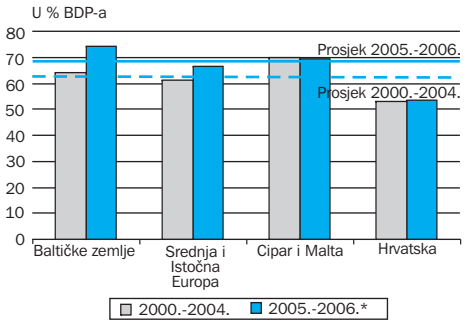
Pozitivni su se učinci pristupanja odrazili i na međunarodnu trgovinu novih članica. Prije ulaska u Uniju prosječni je udio izvoza u BDP-u ovih zemalja iznosio 60 posto, da bi nakon pristupanja porastao na 64,5 posto. No, doprinos neto izvoza rastu BDP-a u prosjeku nije bio pozitivan jer je istodobno osnažena uvozna aktivnost, što je proizišlo iz njihove nemogućnosti da vlastitom proizvodnjom zadovolje potrebe rastućeg gospodarstva za dobrima i uslugama. Nakon pristupanja Uniji udio se uvoza u BDP-u povećao s prosječnih 63,7 na 69,4 posto (slika 1.5. i 1.6.).

Slika 1.5. **Udio izvoza u BDP-u**



Napomena: Neponderirani se prosjek odnosi na deset novih članica EU-a.
**Procijenjeni udio izvoza u BDP-u za 2006. godinu.*
Izvor: Eurostat i izračun autora.

Slika 1.6. **Udio uvoza u BDP-u**

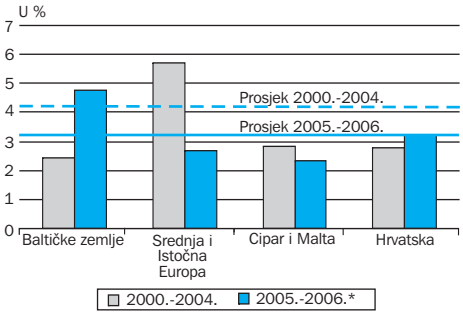


Napomena: Neponderirani se prosjek odnosi na deset novih članica EU-a.
**Procijenjeni udio uvoza u BDP-u za 2006. godinu.*
Izvor: Eurostat i izračun autora.

Stoga je u 2005. i 2006. godini deficit na tekućem računu platne bilance u prosjeku iznosio 6,8 posto BDP-a, što čini značajan porast u odnosu na petogodišnje razdoblje prije pristupanja kada je iznosio 5,5 posto BDP-a. Samo je u Češkoj, Mađarskoj i Poljskoj njegov udio u BDP-u smanjen u odnosu na razdoblje prije ulaska u Uniju.

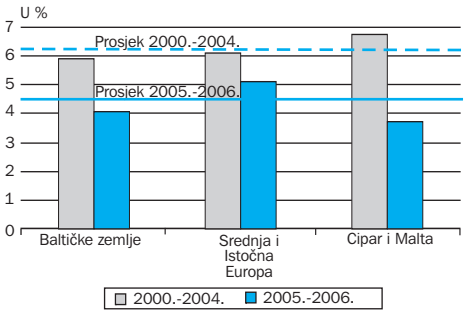
Razdoblje nakon pristupanja obilježavaju bolji pokazatelji za mjerenje ostvarenja Maastrichtskih kriterija. U petogodišnjem je razdoblju prije pristupanja godišnja stopa inflacije u prosjeku iznosila 4,2 posto, da bi se potom spustila na 3,2 posto (slika 1.7.). Zabilježeno je i značajno sniženje prosječne razine prinosa na državne obveznice s rokom dospijeća od 10 godina. Prinosi su u prosjeku smanjeni sa 6,3 na 4,5 posto (slika 1.8.).

Slika 1.7. **Rast indeksa potrošačkih cijena**



Napomena: Neponderirani se prosjek odnosi na deset novih članica EU-a.
**Procijenjeni rast potrošačkih cijena za 2006. godinu.*
Izvor: Eurostat, Državni zavod za statistiku i izračun autora.

Slika 1.8. **Prinos na državnu obveznicu s rokom dospijeća od 10 godina**

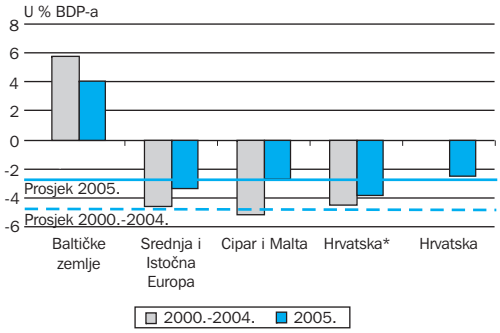


Napomena: Neponderirani se prosjek odnosi na deset novih članica EU-a; podaci za Hrvatsku nisu dostupni.

Izvor: Eurostat i izračun autora.

Pokazalo se da smanjenje fiskalnog deficita ispod 3 posto BDP-a, uz inflaciju, predstavlja jedan od najvećih izazova pojedinim novim članicama opterećenim nužnošću velikih ulaganja u gospodarsku infrastrukturu i visokim izdacima za socijalnu skrb. Unatoč tome, razina fiskalnog deficita u prosjeku je smanjena s 3,7 na 2,1 posto BDP-a (slika 1.9.).

Slika 1.9. **Neto zaduženje konsolidirane opće države (fiskalni saldo)**



Napomena: Neponderirani se prosjek odnosi na deset novih članica EU-a. Deficit izračunat prema metodologiji ESA 95.
**Deficit izračunat prema metodologiji GFS 2001.*
Izvor: Eurostat, Ministarstvo financija RH i izračun autora.

Iz ove usporedne analize, provedene za deset novih članica u razdoblju prije i nakon ulaska u Europsku uniju, može se zaključiti da je pristupanje Uniji popraćeno pozitivnim ekonomskim učincima. S obzirom da se ovakvo kretanje makroekonomskih pokazatelja dogodilo u povoljnim globalnim konjunkturnim okolnostima, ne bi trebalo precijeniti snagu zaključaka koji proizlaze iz ovakve analize. Ipak, ovi rezultati daju naslutiti da okruženje Europske unije može dati pozitivan impuls gospodarskim kretanjima zemlje koja joj pristupa.

1.2. Procjena makroekonomskih učinaka pristupanja unutrašnjem tržištu Unije i institucionalnih reformi

Makroekonomski učinci pristupanja proizlaze iz niza simultanih reakcija na promjene u poslovnom okruženju koje se događaju na različitim tržištima određenog gospodarstva. Zbog međusobnih je veza i uvjetovanosti različitih varijabli zbirni učinak tih reakcija na rast BDP-a, ili neku drugu makroekonomsku veličinu, moguće procjenjivati jedino uz pomoć složenih makroekonomskih modela. Takav je pristup primijenjen i ovdje pa su makroekonomski učinci ulaska Hrvatske u Europsku uniju procijenjeni pomoću modela opće ravnoteže *WorldScan*.

Izvedena je simulacija u osnovnom scenariju ostanka izvan Unije i njemu alternativnim scenarijima ulaska u Uniju 2009. godine. U osnovnom su scenariju postojeći trendovi ekstrapolirani u budućnost te se pošlo od pretpostavke da će stupanj integriranosti

hrvatskoga gospodarstva u Europskoj uniji ostati nepromijenjen. U scenarijima su pristupanja u prvoj varijanti obuhvaćeni učinci koji proizlaze iz priključivanja jedinstvenom unutrašnjem tržištu Unije, a u drugoj učinci unapređenja institucionalnog okruženja. Ove su varijante izabrane na temelju pretpostavke da će to biti najsnažnije promjene koje će uslijediti pristupanjem Uniji. Učinci pristupanja ocijenjeni su usporedbom rezultata dobivenih iz scenarija pristupanja i osnovnog scenarija. Promjene nastale pristupanjem postupno se uvode u model, a njihov se konačni učinak ocjenjuje u 2025. godini, kada se u modelu uspostavlja nova stabilna ravnoteža.

Učinci pristupanja jedinstvenom unutrašnjem tržištu Unije

Simulacija pristupanja unutrašnjem tržištu Unije provedena je uz pretpostavke ukidanja izvoznih subvencija, uvođenja zajedničke carinske tarife prema trećim zemljama te iskorištavanja dodatnih koristi unutrašnjeg tržišta Unije zbog ukidanja necarinskih ograničenja. Primjenom modela *WorldScan* utvrđeno je da su ukupni učinci pristupanja Uniji gotovo u potpunosti određeni ukidanjem necarinskih trgovinskih ograničenja, što uvjetuje promjene relativnih cijena, potiče stvaranje i skretanje trgovine, mijenja uvjete razmjene te utječe na investicijske poticaje.

Rezultati te simulacije prikazani su u tablici 1.1. Oni pokazuju da bi pristupanje Hrvatske unutrašnjem tržištu Unije uzrokovalo porast BDP-a za 1,1, potrošnje za 2,6 posto te porast blagostanja za 1 milijardu USD u odnosu na osnovni scenarij. Pristupanje bi najsnažnije djelovalo na izvoz, čiji je porast procijenjen na gotovo 14 posto. Učinci na gospodarstvo EU-15, kao i novih članica (EU-12), gotovo su zanemarivi.

Učinci institucionalnih reformi

Očekuje se da će pristupanje Europskoj uniji doprinijeti unapređenju funkcioniranja hrvatskih institucija, što je ocijenjeno u sljedećem scenariju. U njemu se razvijenost institucija aproksimira Indeksom percepcije korupcije koji priprema Transparency International te se ocjenjuje utjecaj korupcije, mjerene ovim indeksom, na intenzitet trgovinske razmjene među zemljama. Polazi se od pretpostavke da bi se zbog pristupanja Uniji položaj Hrvatske na ljestvici Indeksa percepcije korupcije mogao poboljšati, pa se simulira napredak sa sadašnjeg 69. na 26. mjesto, koje je izabrano zbog činjenice da ga danas zauzima Portugal, najslabije rangirana zemlja stare Europe.

Tablica 1.1. **Makroekonomski učinci pristupanja EU-u, 2025.**

U stalnim cijenama

	BDP (%)	Potrošnja (%)	Blagostanje* (mlrd. USD)	Izvoz (%)	Uvjeti razmjene (%)
Učinci pristupanja jedinstvenom unutrašnjem tržištu					
Hrvatska	1,1	2,6	1,0	13,9	3,3
Nove članice EU-a (12)	0,0	0,0	0,2	0,1	0,0
EU-15	0,0	0,0	0,6	0,0	0,0
EU-27	0,0	0,0	0,8	0,0	0,0
Učinci institucionalnih reformi					
Hrvatska	7,8	12,9	5,1	56,9	9,9
Nove članice EU-a (12)	0,0	0,1	0,4	0,4	0,1
EU-15	0,0	0,0	1,6	0,1	0,0
EU-27	0,0	0,0	2,0	0,1	0,0

*Napomene: *Blagostanje je mjereno ekvivalentnom varijacijom (mjera rasta realnih privatnih dohodaka). Potrošnja se odnosi na osobnu i državnu.*
Izvor: Simulacije dobivene primjenom modela WorldScan.

Donji dio tablice 1.1. prikazuje makroekonomske učinke uklanjanja necarinskih ograničenja, kojima se mjere prepreke trgovini uzrokovane nerazvijenim institucionalnim okruženjem. U odnosu na scenarij ostanka izvan Unije, može se uočiti da institucionalne reforme donose porast BDP-a za 7,8 posto, potrošnje za 12,9 posto te rast blagostanja za 5,1 milijardu USD. Osobito je važno pozitivno djelovanje unapređenja institucionalnog okruženja na izvoznu aktivnost, koja bi dugoročno mogla porasti za gotovo 57 posto. S druge strane, poboljšanje funkcioniranja hrvatskih institucija, jednako kao i pristupanje unutrašnjem tržištu Unije, imalo bi neznatan učinak na njene današnje članice.

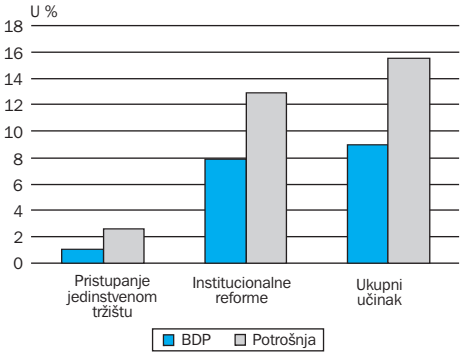
Lako je zamijetiti da su makroekonomski učinci institucionalnih reformi znatno veći nego učinci pristupanja jedinstvenom unutrašnjem tržištu. Jedan od razloga nalazi se u činjenici da unapređenje institucija podjednako utječe na sve sektore gospodarstva, dok se učinci pristupanja unutrašnjem tržištu razlikuju po sektorima i u nekima su razmjerno slabi.

Ukupni učinci: pristupanje jedinstvenom unutrašnjem tržištu Unije i institucionalne reforme

Analiza ukupnih makroekonomskih učinaka pristupanja Europskoj uniji pokazala je da bi zbog priključivanja njenom jedinstvenom unutrašnjem tržištu i podizanja kvalitete institucija, BDP u 2025. godini mogao biti za 9, a potrošnja za 15 posto veća nego u suprotnom scenariju (slika 1.10.). Pritom makroekonomski model sugerira da bi očekivani učinak institucionalnih reformi bio mnogo značajniji od otvaranja pristupa jedinstvenom unutrašnjem tržištu Unije i uklanjanja preostalih necarinskih ograničenja. Ovaj rezultat ujedno upućuje na zaključak kako ostvarivanje ekonomskih koristi pristupanja Uniji u puno

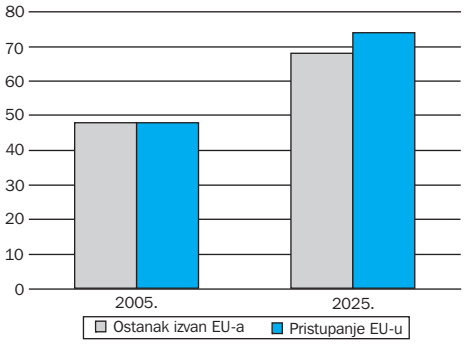
većoj mjeri ovisi o vlastitoj spremnosti na prilagodbu institucija nego o pukom ukidanju postojećih vanjskotrgovinskih ograničenja.

Slika 1.10. **BDP i potrošnja u Hrvatskoj 2025., scenarij pristupanja nasuprot scenariju ostanka izvan EU-a**



Napomena: Potrošnja obuhvaća osobnu i državnu potrošnju.
Izvor: Simulacije izrađene pomoću modela WorldScan.

Slika 1.11. **Razina BDP-a po stanovniku prema standardu kupovne moći (EU-25=100)**



Napomena: U BDP nije uključena siva ekonomija.

Izvor: Simulacije izrađene pomoću modela WorldScan.

Ukupno se procijenjeno povećanje BDP-a može izraziti u obliku godišnjih stopa njegova rasta. U slučaju da Hrvatska ne pristupi Uniji, prosječna bi stopa rasta BDP-a iznosila 4,3 posto u razdoblju od 2010. do 2025., dok bi se u slučaju pristupanja ona povećala na 4,9 posto. Prema tome, prosječni bi se godišnji rast BDP-a povećao za 0,6 postotnih bodova u odnosu na stopu rasta u slučaju ostanka izvan Unije.

Isto tako, pristupanje bi utjecalo i na stupanj konvergencije razine BDP-a po stanovniku prema prosječnoj europskoj razini. Ona bi se prema standardu kupovne moći mogla povećati s oko 48 posto razine EU-25, koliko je iznosila 2005. godine, na otprilike 75 posto u 2025. godini (slika 1.11.). U slučaju da Hrvatska ne pristupi Uniji, BDP bi 2025. godine iznosio 68 posto razine EU-25, s perspektivom produbljivanja jaza između suprotstavljenih scenarija ulaska u Uniju i ostanka izvan nje.

Važno je napomenuti da prikazana analiza, u kojoj je korišten makroekonomski model, ne obuhvaća mnoge učinke pristupanja, te na taj način podcjenjuje ukupne učinke na gospodarstvo. Među važnim se dodatnim posljedicama ulaska u Uniju nalazi i veća privlačnost Hrvatske inozemnim ulagačima. Iskustva novih članica pokazuju da se priljev inozemnih izravnih ulaganja značajno povećava s jačanjem stupnja integracije. Neposredno pred ulazak u Uniju, u zemljama je Srednje i Istočne Europe ostvaren izrazito

snažan priljev ulaganja. U najvećim zemljama regije (Češkoj, Mađarskoj i Poljskoj) taj je trend nastavio rasti i nakon ulaska u Uniju, dok su u ostalim zemljama ulaganja ostala na relativno visokoj razini.

Međutim, ne može se sa sigurnošću tvrditi kako će ulazak Hrvatske u Uniju bitno povećati razinu inozemnih izravnih ulaganja, s obzirom na relativno visoke troškove rada u usporedbi s ostatkom regije. Nadalje, budući da je domaće tržište malo, ono ne može privući inozemne ulagače motivirane osvajanjem tržišta. Osim toga, najzanimljiviji privatizacijski projekti već su realizirani. Stoga se može predvidjeti da će se inozemna izravna ulaganja zadržati na razmjerno visokoj razini, ali vjerojatno neće doći do njihova značajnijeg porasta. Ipak, suzbijanjem korupcije, izgradnjom pogodnijeg poduzetničkog okruženja, jačom institucionalnom podrškom i odgovarajućom promocijom zemlje kao lokacije za investiranje moglo bi ih se dodatno potaknuti.

1.3. Učinci pristupanja na kretanje cijena u Hrvatskoj

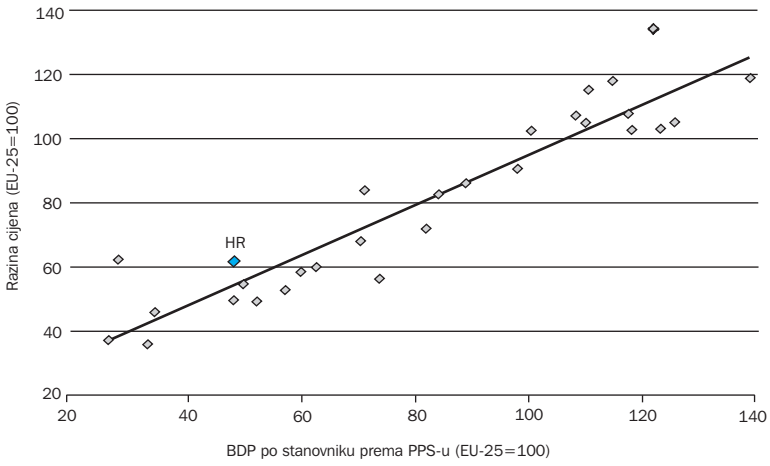
Proces konvergencije razina cijena pod prevladavajućim je utjecajem strukturnih čimbenika poput smanjivanja razlike u stupnju ekonomske razvijenosti ili usklađivanja strukture proizvodnje. Strukturni se čimbenici relativno sporo mijenjaju zbog čega je konvergencija razine cijena dugotrajan proces i ne događa se u trenutku ulaska u Europsku uniju. Postupnost konvergencije razine cijena upućuje na zaključak da Hrvatska neće biti izložena inflacijskim šokovima prilikom pristupanja Uniji. Tome u prilog govori iskustvo novih članica, čija je neusklađenost razine i strukture cijena u trenutku ulaska u Uniju bila znatno veća nego kod Hrvatske. To, naravno, ne znači da neće biti povremenih jednokratnih povećanja cijena, bilo zbog harmonizacije poreznog sustava, bilo zbog promjena regulative s neposrednim cjenovnim učincima. No, očekuje se da opća tendencija rasta cijena zbog pristupanja neće biti snažna.

2005. godine opća je razina cijena svih dobara koja ulaze u izračun BDP-a iznosila oko 62 posto prosječne razine cijena 25 zemalja Europske unije. Istodobno, cijene proizvoda namijenjenih finalnoj potrošnji bile su na razini 67 posto tog prosjeka. S obzirom da razina cijena u nekoj zemlji snažno ovisi o njezinoj razvijenosti, ona je u Hrvatskoj bila nešto viša od razine koja bi odgovarala razvijenosti mjerenoj BDP-om po stanovniku prema standardu kupovne moći (PPS). Međutim, kada bi izračun BDP-a uključivao i procjenu sive ekonomije, sadašnja bi razina cijena bila neznatno viša od očekivane. Među tranzicijskim zemljama, danas članicama Europske unije, samo je Slovenija imala višu razinu cijena, dok je kod ostalih novih članica i kandidatkinja takav slučaj zabilježen kod Cipra, Malte i Turske (slika 1.12.).

Inflacijski pritisci, koji se pojavljuju u procesu pristupanja, najvećim dijelom proizlaze iz sve snažnije integracije u zajednički ekonomski prostor, zbog čega se može očekivati ubrzana konvergencija razine cijena u Hrvatskoj prema njihovoj prosječnoj razini u Uniji. S obzirom da je opća razina cijena u Hrvatskoj niža od one u Uniji, konvergencija u pravilu znači porast relativne razine cijena.

Kretanje razine cijena u novim članicama daje naslutiti da je konvergencija cijena, mjerena koeficijentom varijacije razina cijena, 2005. godine bila snažnija nego ranijih godina. Zbog raspoloživosti novijih podataka, još bolji uvid u kretanje razine cijena nakon pristupanja Uniji daje razmatranje realnog tečaja nacionalne valute. Naime, promjena relativne razine cijena u nekoj zemlji identična je promjeni njenog realnog tečaja. Aprecijacija realnog tečaja domaće valute upućuje na porast relativne razine cijena, a može nastati zbog i) pozitivnog inflacijskog diferencijala, odnosno domaće stope inflacije koja je viša nego u Uniji, i ii) aprecijacije nominalnog tečaja domaće valute u odnosu na euro; te naravno, nekom kombinacijom ta dva uzroka.

Slika 1.12. **Opća razina cijena i BDP po stanovniku prema standardu kupovne moći u EU-25 i zemljama kandidatkinjama, 2005.**



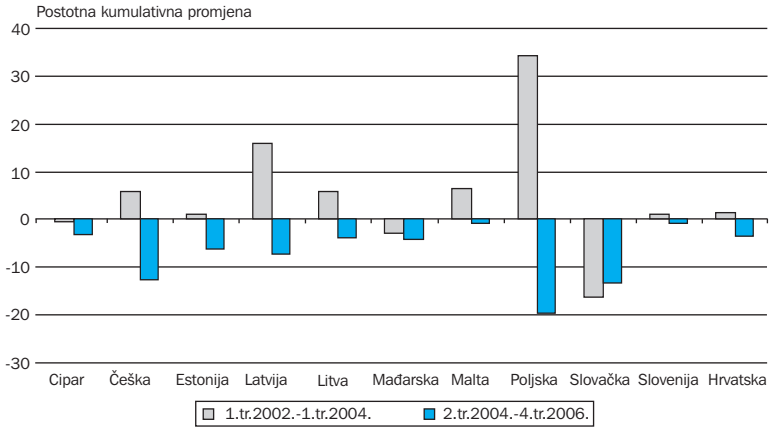
Napomena: Bez Luksemburga.
Izvor: Eurostat.

Usporedba kretanja realnog tečaja u novim članicama zabilježenog prije pristupanja (od prvog tromjesečja 2002. do prvog tromjesečja 2004.) i nakon pristupanja Uniji (od drugog tromjesečja 2004. do četvrtog tromjesečja 2006.) upućuje na nekoliko zaključaka (slika 1.13.). Opaža se da je prije ulaska u Uniju kretanje realnog tečaja u ovim zemljama bilo raznoliko, da je u nekim zemljama, npr. Poljskoj, došlo do značajnog pada, a u drugim, npr.

Slovačkoj, do značajnog porasta potrošačkih cijena u odnosu na prosjek zemalja euro zone.

Kretanje realnog tečaja postalo je bitno ujednačenije nakon pristupanja Uniji. U trogodišnjem razdoblju nakon pristupanja, realni je tečaj aprecirao u svim novim članicama. To znači da su relativne razine cijena tih zemalja porasle u odnosu na euro zonu, što potvrđuje nastavak procesa konvergencije razina cijena unutar Unije. Međutim, postojale su razlike u stupnju aprecijacije realnoga tečaja, kao i u njenim uzrocima. Tako je u Češkoj, Poljskoj i Slovačkoj nastala uz nisku inflaciju i istodobnu aprecijaciju nominalnog tečaja, dok je u Estoniji, Litvi i Mađarskoj, uz praktično fiksni tečaj, nastala zbog relativno visoke inflacije. Stope inflacije su, pak, u većini novih članica bile umjerene, premda nešto više od prosjeka zemalja euro zone.

Slika 1.13. **Realni tečaj u EU-u, 2002.-2006.**



Napomena: Tečaj prema euru, negativan predznak označava aprecijaciju nacionalne valute.
Izvor: Izračun autora prema podacima Eurostata.

Procjena učinaka pristupanja na rast cijena u Hrvatskoj

Kretanje agregatne razine cijena u Hrvatskoj nakon pristupanja Uniji može se kvantitativno ocijeniti na temelju saznanja o čimbenicima koji presudno utječu na konvergenciju razine cijena, a to su početna razina cijena, rast proizvodnosti rada, mjeren rastom realnog dohotka, te početno odstupanje razine cijena od one koja bi odgovarala razini dohotka. Tako se smatra da će konvergencija razine cijena biti snažnija što je njihova početna razina niža u usporedbi sa širim ekonomskim prostorom, gospodarski rast brži, a početno odstupanje razine cijena veće od očekivane s obzirom na razinu dohotka.

Regresijska ocjena međuovisnosti stope promjene realnog tečaja i spomenutih triju varijabli, provedena na podacima vremenskog presjeka, dala je obrazac kretanja realnog tečaja u zemljama Europske unije nakon vala proširenja 2004. godine. Taj je obrazac omogućio da se, uz pretpostavku zadržavanja identičnog utjecaja opaženih faktora konvergencije, ocijeni kretanje realnog tečaja u Hrvatskoj, Rumunjskoj, Bugarskoj, Makedoniji i Turskoj za razdoblje nakon pristupanja Uniji. Prema dobivenim rezultatima, Hrvatska bi se mogla suočiti s aprecijacijom realnog tečaja od oko 1,4 posto godišnje, ukoliko zadrži sadašnju razinu cijena i dohotka te gospodarski rast koji je 2 postotna boda viši od stope rasta u euro zoni (tablica 1.2.). To je ujedno i mjera promjene relativne razine cijena u odnosu na prosjek Unije. Takav se rast cijena može ostvariti uz kombinaciju aprecijacije nominalnog tečaja i stope inflacije koja je viša od prosjeka euro zone.

Tablica 1.2. **Ocjena godišnje stope aprecijacije realnog tečaja/rasta razine cijena nakon pristupanja EU-u**

Zemlja	Očekivana aprecijacija tečaja/rast razine cijena (%)
Bugarska	2,9
Makedonija	2,9
Rumunjska	2,0
Hrvatska	**1,4**
Turska	1,1

Izvor: Izračun autora.

Dakle, očekivani je porast razine cijena niži u Hrvatskoj nego u ostalim promatranim zemljama, osim Turske. Konvergencija razine cijena je dugotrajan proces, koji se već događa, a nastavit će se i u preostalom razdoblju do samog ulaska u Uniju. Stoga se može pretpostaviti da će u trenutku pristupanja pritisci na rast cijena biti nešto slabiji od procijenjenih, dok se prosječni godišnji rast razine cijena od 1,4 posto u odnosu na euro zonu može smatrati gornjom granicom temeljnog pritiska na rast cijena uzrokovanog pristupanjem Uniji.

Utjecaj pristupanja Uniji na kretanje cijena pojedinih skupina proizvoda, ponajviše hrane, dobara i usluga povezanih sa stanovanjem, zdravstvom i slično, ima veliku važnost za hrvatsko stanovništvo. Jednostavna regresijska ocjena veze između razine realnog BDP-a i razine cijena pojedinih skupina proizvoda upućuje na zaključak da je 2005. godine razina cijena većine dobara i usluga u Hrvatskoj bila viša od očekivane s obzirom na stupanj razvijenosti. To znači da će budući pritisci na rast cijena biti vrlo blagi, jer su cijene velikog broja najznačajnijih proizvoda već blizu razini cijena u Uniji.

Ne očekuje se iznenadan, ili značajniji, porast cijena osnovnih životnih potrepština poput hrane, bezalkoholnih pića, odjeće i obuće, pokućstva i opreme za stan. S druge strane očekuju se snažniji pritisci na rast cijena usluga poput obrazovanja, rekreacije i kulture, a moguć je i određeni porast cijena stanovanja i energije.

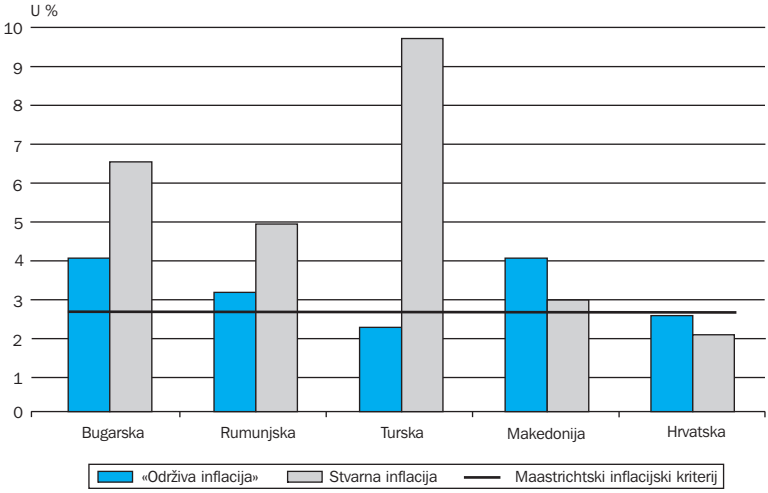
Budući da pristupanje podrazumijeva i prilagodbe u području poreznog sustava, moguće je očekivati njihov utjecaj na cijene pojedinih potrošačkih dobara. Prije svega, takav bi utjecaj moglo imati ukidanje nulte stope poreza na dodanu vrijednost za proizvode na koje se trenutno primjenjuje te usklađivanje u području trošarina. Procjenjuje se da bi ukidanje nulte stope PDV-a moglo uzrokovati jednokratan porast cijena od maksimalnih 1,7 posto, uz pretpostavku da se na sve proizvode na koje se danas primjenjuje odjednom počne primjenjivati opća stopa od 22 posto. No, stvarni će cjenovni učinak ovisiti o rezultatima pristupnih pregovora. Kod trošarina bi najveće cjenovne učinke moglo imati usklađivanje trošarina na cigarete. Uz pretpostavku jednokratnog usklađivanja trošarina, ukupne bi potrošačke cijene mogle porasti za maksimalnih 0,6 posto. U suprotnom bi smjeru trebalo djelovati smanjenje carinskog opterećenja uvoznih proizvoda, što bi ukupnu razinu cijena moglo spustiti za 0,1 posto.

Konačno, treba uzeti u obzir da je kretanje inflacije i tečaja izrazito važno novim članicama, zbog njihove obveze priključenja Europskoj monetarnoj uniji. Naime, stabilnost cijena i tečaja dva su od četiri Maastrichtska kriterija konvergencije koje određena zemlja mora zadovoljiti kako bi se priključila euro zoni.

Procjena o rastu razine cijena od 1,4 posto godišnje nakon pristupanja Uniji nagovještava da će konvergencija cijena biti razmjerno blaga te da neće biti prepreka ispunjavanju uvjeta za ulazak u tečajni režim ERM II, niti za uvođenje eura nakon najmanje dvije godine boravka u ERM II. Toliki se godišnji rast razine cijena može ostvariti odgovarajućom kombinacijom inflacijskog diferencijala i aprecijacije tečaja, što ne mora, uz razumnu ekonomsku politiku na drugim područjima, ugroziti ispunjavanje Maastrichtskih kriterija.

To dokazuje i izračun «održive» inflacije, koja označava zbroj ocjene maksimalnog inflacijskog diferencijala od 1,4 posto (za Hrvatsku), nastalog konvergencijom cijena, i prosječne inflacijske stope u trima zemljama Europske unije s najnižom inflacijom u 2006., koja je iznosila 1,1 posto. Maastrichtski inflacijski kriterij definiran je kao zbroj prosječne inflacijske stope u trima zemljama Europske unije s najnižom inflacijom i dopuštenog odstupanja od 1,5 posto (tj. 1,1+1,5=2,6 posto). Kada se «održiva» inflacija procijenjena za Hrvatsku usporedi s Maastrichtskim inflacijskim kriterijem, može se zaključiti da je i stvarna, pa i «održiva» inflacija, manja od inflacijskog kriterija (slika 1.14.).

Slika 1.14. **«Održiva» inflacija u zemljama Jugoistočne Europe u slučaju pune monetarne integracije**



Napomena: Izračuni prema stanju u prosincu 2006.
Izvor: Eurostat i izračuni autora.

Ova analize upućuje na činjenicu da proces konvergencije razine cijena neće biti prepreka ispunjavanju kriterija stabilnosti cijena i tečaja, ukoliko se nositelji ekonomske politike u Hrvatskoj odluče za strategiju ranog uvođenja eura.

2. Financijski učinci i utjecaj na državni proračun

Često se očekuje da će članstvo u Europskoj uniji donijeti izravne financijske koristi. No, iako doista podrazumijeva određene financijske probitke, ono iziskuje i neke izdatke. To vrijedi za osobe, kućanstva i poduzeća, kao i za državni proračun te zemlju u cjelini. U ovom se dijelu studije procjenjuju mogući financijski troškovi i koristi članstva u prvim godinama po pristupanju Uniji, kao i njihov međusobni odnos. Nadalje, pokazat će se kako ulazak Hrvatske u Europsku uniju neće samo intenzivirati financijske tokove između hrvatskog proračuna i proračuna Europske unije, već će prihvaćanje zajedničkih pravila utjecati i na vođenje fiskalne politike u Hrvatskoj.

Najznačajniji izravni financijski učinci pristupanja Hrvatske Europskoj uniji odnose se na:

- uplate u zajednički proračun Europske unije;
- strukturne politike Europske unije;
- rashode za infrastrukturu;
- primjenu zajedničkih carina;
- harmonizaciju poreznog sustava;
- učinak na likvidnost proračuna vezan uz poljoprivredne potpore;
- smanjivanje državnih potpora.

U okviru neizravnih učinaka najčešće se ističu:

- pozitivni učinci ostvarenja viših stopa rasta gospodarstva;
- strukturne reforme i porezna konkurencija;
- smanjeni rashodi za kamate zbog poboljšanja kreditnog rejtinga.

Sve navedene izravne i neizravne financijske učinke nije moguće analizirati, pa se u ovom dijelu studije analiziraju samo izravni financijski tokovi.

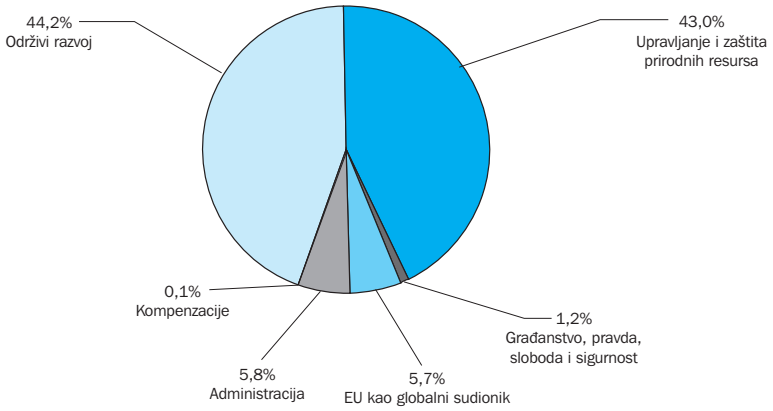
2.1. Proračun Europske unije, programi i izvori financiranja

Svaka nova članica Europske unije preuzima obvezu financiranja zajedničkog proračuna, ali i stječe pravo korištenja njegovih sredstava. Proračun se financira tzv. vlastitim sredstvima, koja obuhvaćaju tri osnovne vrste prihoda: tradicionalna vlastita sredstva, u koja se ubrajaju prihodi od carina i poljoprivrednih pristojbi, prihode po osnovi poreza na dodanu vrijednost (PDV) i uplate država članica na temelju njihovog udjela u bruto nacionalnom dohotku (BND). Uplate na temelju udjela u BND-u čine najznačajniji izvor prihoda Unije, s udjelom od gotovo tri četvrtine ukupnih prihoda, i u znatnoj su mjeri izravno vezane uz ekonomsku snagu određene članice.

Prihodna strana proračuna, kao i raspodjela financijskog tereta među članicama, definira se prihvaćanjem godišnjih proračuna. Godišnji se proračun planira unutar Financijske perspektive – višegodišnjeg financijskog okvira za proračunske prioritete tijekom srednjoročnog razdoblja – koja se primarno bavi rashodnom stranom proračuna, odnosno programima koji se financiraju iz zajedničkog proračuna Unije.

Važeća se Financijska perspektiva odnosi na razdoblje od 2007. do 2013. godine, pa će stoga biti aktualna u trenutku ulaska Hrvatske u Uniju. Ona sadrži sljedeće vrste programa financiranih iz zajedničkog proračuna: održivi razvoj, upravljanje i zaštita prirodnih resursa, građanstvo, pravda, sloboda i sigurnost, Europska unija kao globalni sudionik, rashodi za administraciju i kompenzacije. Najveći je dio ukupnih rashoda dodijeljen programima posvećenim održivom razvoju te upravljanju i zaštiti prirodnih resursa (slika 2.1.). Važećom je Financijskom perspektivom određeno da ukupni proračun ne smije premašiti 1,24 posto ukupnog BND-a Europske unije.

Slika 2.1. **Struktura rashoda prema Financijskoj perspektivi 2007.-2013.**



Izvor: Europska komisija (2006).

U Lisabonskoj strategiji, koja je usmjerena na povećanje konkurentnosti europskog gospodarstva, eksplicitno je navedeno kako se očekuje da se javne financije članica Unije vode na način koji neće ugroziti ostvarenje gospodarskoga rasta i konkurentnosti. Svaka nova članica prihvaća postojeća zajednička pravila vođenja fiskalne politike. Nadzor nad javnim financijama svake članice ostvaruje se primjenom brojnih tehničkih procedura, posebice zajedničkim nadzorom, kontrolom proračunskog deficita te primjenom Sporazuma o stabilnosti i rastu.

2.2. Učinak pristupanja na proračune novih članica

Osim što u određenoj mjeri ograničava samostalno vođenje fiskalne politike, članstvo u Europskoj uniji ima i izravne financijske učinke na proračune njenih članica. U nacionalnim se proračunima pojavljuju novi rashodi sa svrhom financiranja proračuna Unije, dok na visinu prihoda utječe mogućnost korištenja sredstava financiranja određenih proračunskih programa. Visina uplata u zajednički proračun ne utječe izravno na visinu proračunskih sredstava koje određena članica može koristiti, već se obje kategorije određuju sukladno definiranim kriterijima. Neke su članice neto uplatiteljice, i to uglavnom one gospodarski razvijenije, dok su one manje razvijene neto korisnice sredstava zajedničkog proračuna. Sve su nove članice iz posljednjeg kruga proširenja bile gospodarski slabije razvijene od prosjeka Unije 2004. godine, pa bi prema podacima iz Financijske perspektive 2007.-2013. trebale biti neto primateljice proračunskih sredstava Unije u visini od 1,6 do 3,3 posto njihovog ukupnog bruto domaćeg proizvoda (BDP). Nadalje, predviđeno je da u razdoblju od najmanje tri godine nakon ulaska one ne mogu biti neto uplatiteljice. To je zajamčeno stavkom «rashodi za kompenzacije», koja u proračunu Unije predviđa dodatne transfere novim članicama kako bi se neutralizirali mogući negativni financijski učinci pristupanja.

Čak i ako je neto pozicija ukupnog gospodarstva pozitivna, pristupanje Europskoj uniji može uzrokovati značajne pritiske na proračun nove članice te promjenu njegove strukture. Negativne učinke ne mora uzrokovati isključivo visok iznos uplate u proračun Unije, već i harmonizacija visine i načina prikupljanja proračunskih prihoda, troškovi primjene zakonodavstva Unije, ali i potreba sufinanciranja programa koji se ostvaruju korištenjem sredstava iz fondova Unije. Razlika između neto pozicije ukupnog gospodarstva i neto pozicije proračuna također proizlazi iz činjenice da ukupni transferi primljeni iz proračuna Unije ne moraju nužno biti prihod države, već njihovi korisnici mogu biti i ostali sektori. Istodobno, uplate u zajednički proračun obavlja isključivo sektor države. Sve navedeno upućuje na mogućnost pogoršanja fiskalne pozicije nove članice, posebice u prvim godinama članstva. Dugoročne neizravne koristi članstva, poput slobodnog pristupa zajedničkom tržištu, poboljšanog kreditnog i investicijskog rejtinga te bržeg gospodarskog rasta, pozitivno utječu na proračunsku poziciju.

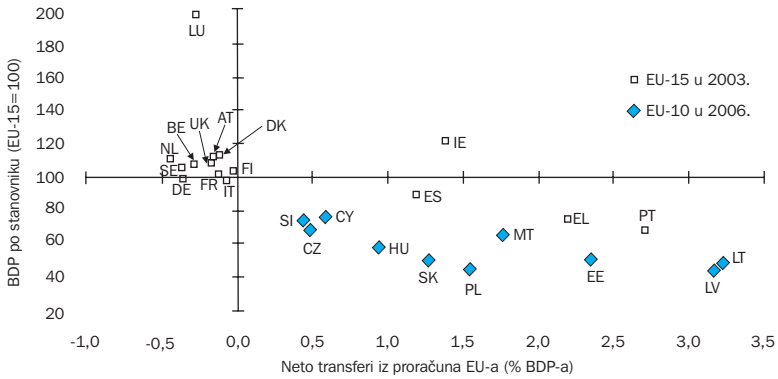
U 2004. i 2005. godini sve su nove članice bile neto primateljice proračunskih sredstava Unije. 2005. godine u proračun su uplatile između 0,97 i 1,15 posto BND-a, dok su im raspodijeljeni proračunski rashodi u visini između 1,15 i 3,29 posto BND-a. Stvarni iznos korištenja proračunskih sredstava Europske unije još nije poznat, no prvi raspoloživi podaci pokazuju da su tijekom 2005. nove članice primile neto 12 milijardi eura sredstava. Od ukupnih transfera primljenih te godine, njih se oko 40 posto odnosilo na sredstva namijenjena poljoprivredi, otprilike jednako toliko na sredstva strukturnih fondova te po deset posto na provedbu unutarnjih politika i privremene proračunske kompenzacije. Što

se tiče njihovih uplata u zajednički proračun, otprilike tri četvrtine čine uplate na osnovi udjela u BND-u, oko 15 posto uplate na osnovi prihoda od PDV-a, a nekih 10 posto uplate za korekcije za Veliku Britaniju.

Odnos neto primljenih transfera i razine razvijenosti zemalja Europske unije općenito je negativan. S tim u skladu, dvjema najnerazvijenijim novim članicama – Litvi i Latviji – dana je mogućnost korištenja najvećeg iznosa neto transfera prema obračunskom načelu u odnosu na njihov BDP, dok najrazvijenije članice – Cipar, Slovenija i Češka – mogu koristiti najmanji iznos neto transfera u postotku BDP-a.

Istodobno, nove su članice u lošijoj poziciji od starih koje se nalaze na otprilike istoj razini razvijenosti. To se može objasniti primjenom načela postupnog povećanja korištenja fondova Unije za nove članice (*phase in*).

Slika 2.2. **BDP po stanovniku i neto transferi iz proračuna EU-a (plan za 2006. godinu)**



Izvor: Hallet i Keereman (2005).

2.3. Procjena proračunskih troškova pristupanja Hrvatske Europskoj uniji

U ovom se dijelu studije procjenjuju izravni učinci pristupanja Europskoj uniji na proračun Hrvatske u prve tri godine članstva, odnosno u razdoblju od 2009. do 2011. godine. Na strani troškova, izvršena je procjena uplata u proračun Unije te učinci administrativne prilagodbe porezne strukture. Na strani koristi, procijenjena je visina sredstava koje bi hrvatsko gospodarstvo moglo primiti iz proračuna Unije, pod pretpostavkom da se

primjenjuju pravila slična onima koja su vrijedila za zemlje prethodnog kruga proširenja. Valja naglasiti da su prikazane procjene okvirne i djelomično ovise o okolnostima koje će se mijenjati tijekom postupka pregovora. Na njih će se donekle odraziti i promjena visine statističkih pokazatelja uzrokovana usklađivanjem sa standardima Unije, kao i još uvijek nepoznate pregovaračke pozicije u vezi s dinamikom primjene zakonodavstva u području usklađivanja poreza, regionalne politike, poljoprivrede, zaštite okoliša i državnih potpora, o čemu se detaljnije govori u ostalim dijelovima ove studije. Stoga će zaključivanje pojedinih pregovaračkih poglavlja zahtijevati korekciju ovdje prikazanih rezultata. Iako postoji mogućnost odstupanja pojedinih sastavnica procijenjenih troškova i koristi, osnovni zaključci i poruke o ukupnom učinku pristupanja na državni proračun ne bi se trebali značajnije promijeniti.

Učinci administrativne prilagodbe poreznog sustava

Prilagodba hrvatskog poreznog sustava propisima Europske unije zahtijevat će određene promjene u visini i strukturi poreznih prihoda državnog proračuna. Učinci administrativne prilagodbe carina utjecat će na smanjenje proračunskih prihoda, dok će usklađivanje zakonodavstva o trošarinama dovesti do njihovog blagog povećanja. Proračunski će učinci ponajprije proizići iz usklađivanja trošarina na duhanske proizvode i energente. Značajno nominalno povećanje visine trošarina na duhanske proizvode za standardnu skupinu cigareta imat će tek blagi utjecaj na povećanje proračunskih prihoda i to zbog očekivanog prijelaznog razdoblja, kampanja za smanjenje broja pušača i sive ekonomije. Trošarine na naftne derivate s uključenom naknadom za izgradnju cesta zadovoljavaju minimalnu donju granicu propisanu u Uniji, osim u slučaju dizelskih goriva gdje je potrebno neznatno povećanje trošarina. Za ostale energente – plin i električnu energiju – također je nužno usklađivanje zakonodavstva vezanog uz trošarine. U analiziranom bi razdoblju ukupno usklađivanje trošarina na duhanske proizvode i energente moglo utjecati na povećanje prihoda od ovog poreznog oblika za oko 0,2 posto BDP-a.

Nakon ulaska u Europsku uniju Hrvatska će morati primjenjivati zajedničku carinsku tarifu prema trećim zemljama, koja je u prosjeku niža od važeće carinske zaštite u Hrvatskoj. S obzirom na očekivano kretanje gospodarske aktivnosti, ukupnog uvoza i strukture uvoza po zemljama, primjena zajedničke carinske zaštite mogla bi dovesti do smanjenja carinskih prihoda za otprilike 0,28 posto BDP-a.

Procjena uplata Hrvatske u proračun Europske unije

Pri procjeni se ukupnih uplata Hrvatske u proračun Unije polazi od pretpostavke da će se načela primijenjena na nove članice iz kruga proširenja 2004. godine primjenjivati i na Hrvatsku. To znači da će se uplata ukupnog iznosa sredstava obavljati po istim pravilima koja su od prvog dana članstva vrijedila i za stare članice. Ukupne uplate Hrvatske u zajednički proračun temelje se na Financijskoj perspektivi 2007.-2013. Određene nepoznanice odnose se na najavljenu reviziju financiranja proračuna Unije, koja će na snagu stupiti 2009. godine. Ocjena uplata u proračun Unije izvedena je pomoću procijenjene visine prikupljenih carina, osnovice poreza na dodanu vrijednost te visine BND-a. Ona se temelji na očekivanom kretanju gospodarske aktivnosti u Hrvatskoj i Europskoj uniji, a prikazana je u tablici 2.1.

Tablica 2.1. **Ukupne očekivane uplate Hrvatske u proračun EU-a**

U milijunima EUR

	2005.	2009.	2010.	2011.
BND Hrvatska	34.618	47.807	51.585	55.662
BND EU-28	10.970.794	13.166.023	13.766.904	14.395.258
Udio BND-a Hrvatske u BND-u EU-28	0,32	0,36	0,37	0,39
Ukupni projicirani prihodi proračuna EU-a	107.091	123.646	133.202	133.087
Ukupni projicirani prihodi proračuna EU-a, % BND-a	0,98	0,94	0,97	0,92
Uplata Hrvatske na osnovi BND-a		305,1	342,3	350,5
Uplata Hrvatske na osnovi PDV-a		71,7	77,4	83,5
Uplata Hrvatske na osnovi carina		83,7	89,9	96,5
Uplata Hrvatske na osnovi korekcija za Veliku Britaniju		40,6	43,8	47,3
Ukupna uplata Hrvatske		**501,1**	**553,4**	**577,8**
Ukupna uplata Hrvatske, % BND-a		**1,05**	**1,07**	**1,04**
Ukupna uplata Hrvatske, % ukupnih prihoda proračuna EU-a		**0,41**	**0,42**	**0,43**

Izvor: Procjena autora.

Iz navedenih pretpostavki proizlazi da bi se uplate u proračun Unije kretale od 501,1 milijun eura (1,05 posto BND-a) u 2009. godini do 577,8 milijuna (1,04 posto BND-a) u 2011. godini. Ova procjena sugerira da će se na kraju projiciranog razdoblja udio uplata u BND-u blago smanjiti, što prije svega proizlazi iz smanjenja ukupnih prihoda i rashoda predviđenih Financijskom perspektivom. Međutim, razlika između udjela uplata Hrvatske u BND-u zemalja EU-28 i udjela uplata u ukupnim prihodima proračuna Europske unije ostaje ista u čitavom razdoblju. Kao i u slučaju sadašnjih članica, i ova ocjena govori kako bi se najveći dio uplata u proračun Unije temeljio na ekonomskoj snazi izraženoj BND-om.

Procjena izravnih financijskih koristi članstva u Europskoj uniji

Procjena izravnih financijskih učinaka članstva podrazumijeva ocjenu visine iznosa mogućih transfera iz proračuna Unije u Hrvatsku, i to po različitim osnovama (strukturni fondovi, preostala pristupna pomoć, kompenzacije, zajednička poljoprivredna politika). Prema tome, radi se samo o izravnim pozitivnim financijskim učincima ulaska u Uniju. Ova ocjena ne obuhvaća neizravne pozitivne učinke na hrvatsko gospodarstvo, posebice privatni sektor, koji imaju dugoročniji karakter, pa ih u sadašnjem trenutku nije moguće objektivno ocijeniti.

Pri navedenoj se procjeni pošlo od važne pretpostavke da će Hrvatska pristupiti Uniji uz financijske uvjete slične zemljama koje su pristupile 2004. i 2007. godine, odnosno zemljama EU-10, Bugarskoj i Rumunjskoj. Pritom se Hrvatska uspoređuje sa zemljama Višegradske skupine, posebice Slovačkom. To podrazumijeva sljedeće:

- desetogodišnje prijelazno razdoblje do dostizanja statusa starih članica za izravna plaćanja iz proračuna Unije u okviru Zajedničke poljoprivredne politike;
- razinu izravnih poticaja koja proizlazi iz obveza na temelju Zajedničke poljoprivredne politike u visini 25 posto razine poticaja koje uživaju stare članice u početnoj godini;
- mogućnost dodatnog subvencioniranja poljoprivrede iz nacionalnog proračuna (do 30 posto izravnih poticaja tijekom prijelaznog razdoblja);
- trogodišnje prijelazno razdoblje do dostizanja statusa starih članica za korištenje strukturnih fondova koji uključuju i kohezijska sredstva;
- pravilo po kojem nova članica ne smije biti neto uplatiteljica u proračunu Unije tijekom prve tri godine članstva.

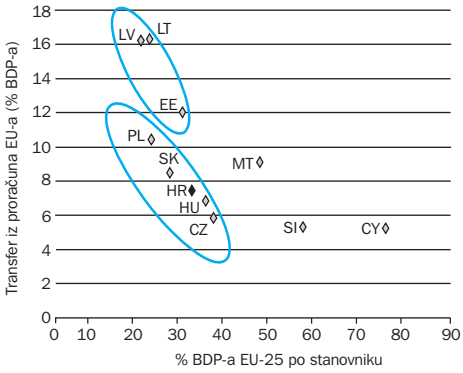
Uz spomenute je pretpostavke bitno razlučiti dva važna pojma u vezi s proračunom Unije: obračunsko načelo (*commitment appropriations*) i gotovinsko načelo (*payment appropriations*). Obračunsko načelo daje gornju granicu preuzimanja obveza, dok gotovinsko načelo pokazuje ukupnu količinu gotovinskih plaćanja koja se mogu izvršiti u danoj godini. Ovo je važno imati na umu budući da razlike između obračunskih i gotovinskih iznosa transfera iz proračuna Unije u nove članice mogu biti značajne, osobito u prvim godinama članstva. Tome u prilog najbolje govori činjenica da je deset novih članica, za razdoblje od 2004. do 2006., moglo računati na ukupno 40,9 milijardi eura prema obračunskom načelu, odnosno svega 25,1 milijardi eura prema gotovinskom načelu. Pritom konačni, tj. stvarni iznos korištenja proračunskih sredstava Unije ovisi o apsorpcijskoj moći pojedine članice.

Procjenjujući «financijski paket» za Hrvatsku, koji se temelji na «financijskom paketu» zemalja Višegradske skupine, posebice Slovačke, koja je prema razini razvijenosti, broju stanovnika i veličini zemlje vrlo slična Hrvatskoj, ocjenjuje se da će, prema obračunskom

načelu, u trogodišnjem razdoblju nakon pristupanja u Hrvatsku biti alocirano ukupno 7,4 posto njenog BDP-a iz 2009. godine, što u apsolutnom iskazu iznosi 3,7 milijardi eura u stalnim cijenama iz 2009. Prema gotovinskom načelu, Hrvatskoj bi trebalo biti alocirano 4,5 posto njenog BDP-a iz 2009. godine ili 2,2 milijarde eura u stalnim cijenama iz 2009. (slike 2.3. i 2.4.). Spomenute procjene ne uključuju preostali iznos pretpristupne pomoći, koji se u spomenutom razdoblju procjenjuje na 200 milijuna eura.

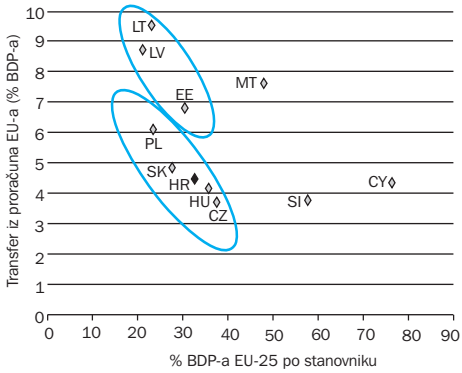
Nije naodmet napomenuti kako zbog ukupne veličine «financijskog paketa» u odnosu na proračun Unije, članice koje su pristupile 2004. godine nisu mogle pregovarati oko veličine tog paketa. Hrvatska, pak, pristupa samostalno, a iznos njenog «financijskog paketa» gotovo je zanemariv za proračun Unije, pa bi se kod pregovaranja oko «financijskog paketa» mogla očekivati određena fleksibilnost.

Slika 2.3. **Procjena «financijskog paketa» za Hrvatsku prema obračunskom načelu**



Izvor: Izračun autora prema podacima Europske komisije.

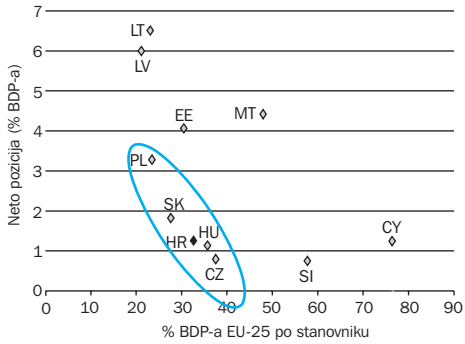
Slika 2.4. **Procjena «financijskog paketa» za Hrvatsku prema gotovinskom načelu**



Izvor: Izračun autora prema podacima Europske komisije.

Kada se procjena financijskih transfera iz proračuna Unije prema gotovinskom načelu stavi u odnos s procijenjenom visinom uplata Hrvatske u zajednički proračun za trogodišnje razdoblje nakon pristupanja, dolazi se do iznosa tzv. *ex-ante* neto pozicije zemlje. Riječ je o iznosu u vrijednosti 1,3 posto BDP-a Hrvatske iz 2009. godine, koji je usporediv s neto pozicijama projiciranim za zemlje Višegradske skupine uoči pristupanja Uniji (slika 2.5.).

Slika 2.5. **Procjena neto pozicije Hrvatske prema gotovinskom načelu**



Izvor: Izračun autora prema podacima Europske komisije.

Procjena stvarnog iznosa sredstava proračuna Unije koji će Hrvatska iskoristiti temelji se na pretpostavci da su hrvatske apsorpcijske sposobnosti slične onima u Slovačkoj u prve dvije godine njezina članstva u Uniji. Drugim riječima, procjenjuje se da će u prvoj godini članstva Hrvatska iskoristiti gotovo 90 posto njoj alociranih sredstava prema gotovinskom načelu, odnosno nešto manje od 75 posto alociranih sredstava u drugoj godini članstva. Radi se o iznosima od 512 milijuna eura u 2009. i 678 milijuna eura u 2010. godini, uključujući preostale iznose pretpristupne pomoći. Kada se ovi iznosi usporede s iznosima sredstava pretpristupne pomoći, uočava se značajno povećanje iznosa transfera u Hrvatsku. Dok se u sadašnjem pretpristupnom razdoblju u Hrvatsku slijeva u prosjeku oko 30 eura po stanovniku godišnje, ti će iznosi, prema ovoj procjeni, nakon pristupanja porasti na 115 eura u prvoj, odnosno 153 eura u drugoj godini članstva, uz tendenciju porasta u narednim godinama.

Neto pozicija Hrvatske i izravni učinci na proračun

Oduzimanjem ukupnih uplata u proračun Europske unije od primljenih transfera dobiva se neto pozicija Hrvatske prema tom proračunu. Polazeći od pretpostavke da će uspješnost Hrvatske u korištenju fondova Unije biti na razini novih članica iz kruga proširenja 2004. godine, ocijenjeno je da će neto pozicija Hrvatske u cijelom razdoblju biti pozitivna te da će u trogodišnjem razdoblju iznositi ukupno 322 milijuna eura ili 0,21 posto BND-a godišnje. Bude li Hrvatska uspješnija u korištenju fondova, njezina ukupna neto pozicija može biti i povoljnija.

Iako će financijski tokovi iz zajedničkog proračuna u korist Hrvatske, u skladu s ovom ocjenom, biti veći od uplata iz hrvatskog proračuna, pristupanje bi Europskoj uniji moglo utjecati na pogoršanje stanja proračuna u prvim godinama članstva. Drugim riječima, pozitivne bi financijske učinke pristupanja Uniji mogli osjetiti građani i poslovni sektor, ali ne i državni proračun. To proizlazi iz činjenice da korištenje proračunskih sredstava Unije zahtijeva njihovo strogo namjensko trošenje, pa se transfer iz zajedničkog proračuna istovremeno javlja i kao proračunski rashod. Načelo aditivnosti zahtijeva da se sredstva iz fondova Unije koriste tek kao nadopuna domaćim izvorima, a ne kao zamjena za domaće rashode namijenjene poticanju razvitka slabije razvijenih regija. Zahvaljujući reformi sustava potpora u poljoprivredi te korištenju sredstava iz Kohezijskog fonda, moguće su određene uštede koje su izravno vezane uz primljene transfere. Tablica 2.2. prikazuje ukupni učinak pristupanja Hrvatske Europskoj uniji na državni proračun u analiziranom razdoblju.

Tablica 2.2. **Učinak pristupanja Hrvatske EU-u na saldo konsolidirane opće države**

U milijunima EUR

	2009.	2010.	2011.	Ukupno
Ukupno korištenje sredstava iz proračuna EU-a	**512**	**678**	**764**	**1.954**
Ukupno korištenje, % BND-a	**1,07**	**1,31**	**1,37**	**1,26**
Ukupna uplata Hrvatske u proračun EU-a	**501**	**553**	**578**	**1.632**
Ukupna uplata, % BND-a	**1,05**	**1,07**	**1,04**	**1,05**
Neto pozicija Hrvatske	**11**	**125**	**186**	**322**
Neto pozicija Hrvatske prema proračunu EU-a, % BND-a	**0,02**	**0,24**	**0,33**	**0,21**
Primljeno u proračun	512	678	764	1.954
Rashodi proračuna (bez sufinanciranja)	-409	-661	-746	-1.816
Sufinanciranje programa	-64	-53	-45	-162
Uštede za proračun	87	134	192	413
Neto učinak primljenih transfera na proračun	**126**	**98**	**165**	**388**
Neto učinak primljenih transfera na proračun, % BND-a	**0,3**	**0,2**	**0,3**	**0,3**
Uplate u proračun EU-a	-501	-553	-578	-1632
Gubitak carinskih prihoda	-138	-148	-159	-445
Gubitak prihoda od PDV-a (šok likvidnosti)	-238	0	0	-238
Usklađivanje trošarina	96	103	111	310
Uplate u Europsku investicijsku banku	-11	-11	-11	-33
Ukupan učinak na proračun	**-667**	**-511**	**-472**	**-1.650**
Ukupan učinak na proračun, % BND-a	**-1,4**	**-1,0**	**-0,8**	**-1,1**

Napomena: Iznosi s negativnim predznakom označavaju povećane proračunske rashode ili smanjenje prihoda, dok iznosi s pozitivnim predznakom označavaju prihode ili smanjenje proračunskih rashoda.
Izvor: Procjena autora.

Prema tome, u prvoj godini članstva treba računati sa značajnim negativnim učincima na proračunski saldo. To je, prije svega, posljedica gubitka carinskih prihoda, ali i šoka likvidnosti pri prikupljanju PDV-a na uvoz iz zemalja Europske unije. Šok likvidnosti nastaje

zbog činjenice da se nakon ulaska u Uniju PDV na robu uvezenu iz njenih članica prestaje obračunavati u trenutku uvoza, zbog čega se gubi otprilike jednomjesečni priljev od PDV-a uplaćenog na osnovi uvoza iz Unije. U kasnijim se godinama pritisak na stanje javnih financija kontinuirano smanjuje, ali za cjelokupno razdoblje ostaje na relativno visokoj razini i prosječno iznosi 1,1 posto BND-a godišnje.

Jedan od ciljeva fiskalne politike navedenih u Pretpristupnom ekonomskom programu Vlade Republike Hrvatske predstavlja smanjenje deficita sektora opće države s 2,9 posto BDP-a 2005. godine na 1,5 posto BDP-a u 2009. godini. Stoga bi u deficitu uzrokovanom izravnim financijskim učincima pristupanja, koji iznose otprilike 1,4 posto BDP-a, deficit sektora opće države trebalo svesti na samo 0,1 posto BDP-a.

Može se zaključiti kako unatoč očekivanom kratkoročnom negativnom financijskom učinku na proračun Hrvatske, pristupanje Europskoj uniji dugoročno ne predstavlja prijetnju, već, naprotiv, priliku za poboljšanje stanja javnih financija. U usporedbi s neizvjesnim financijskim učincima kašnjenja u provedbi cjelokupnih ekonomskih reformi, navedeni se negativni financijski učinak pristupanja može ocijeniti prihvatljivim i opravdanim. Uz to, pozitivni ukupni financijski učinak pristupanja, kao i njegovi neizravni učinci, zasigurno će dati dodatni poticaj rastu gospodarstva te osigurati stabilne i visoke porezne prihode, i tako olakšati provedbu daljnje fiskalne konsolidacije.

3. Slobodno kretanje kapitala: liberalizacija kapitalnog računa bilance plaćanja

Slobodno kretanje kapitala jedna je od četiri osnovne slobode na kojima se zasniva jedinstveno unutrašnje tržište Europske unije. Ugovorom o osnivanju Europske zajednice zabranjeno je ograničavanje slobode kretanja kapitala među članicama Europske unije te između članica i trećih zemalja, koliko je to najviše moguće. Načelo slobodnog kretanja kapitala ne sprečava, međutim, bilo koju članicu u primjeni njezinih poreznih propisa, nadzoru banaka i ostalih financijskih institucija, kao ni u prikupljanju podataka o kapitalnim tokovima u statističke svrhe. Članice Europske unije zadržavaju i mogućnost uvođenja kratkoročnih kapitalnih ograničenja prema trećim zemljama. Ova se ograničenja primjenjuju samo u slučaju kad kapitalni tokovi mogu uzrokovati ozbiljne nestabilnosti u gospodarstvu. Međutim, tada se moraju ograničiti na razdoblje koje ne može biti duže od šest mjeseci.

Slobodno kretanje kapitala omogućava učinkovitu alokaciju štednje i pomaže usmjeravanju sredstava u najproduktivnije poduhvate, time pozitivno utječući na ekonomski rast i blagostanje. Koristi se pojavljuju u obliku povećanog potencijalnog obujma sredstava za investiranje i mogućnosti pristupa domaćih rezidenata stranim tržištima kapitala. Osim toga, povećanje konkurencije unapređuje učinkovitost domaćeg financijskog sustava. Istovremeno, u uvjetima liberaliziranih kapitalnih tokova, mogući su i nagli odljevi kapitala, do kojih može doći zbog nepovoljnog razvoja događaja u samoj zemlji (poput pogoršanja pokazatelja vanjske i unutrašnje održivosti inozemnog i javnog duga), nepovoljnih kretanja u regiji (poput valutne krize u jednoj zemlji koja se preljeva u druge zemlje) ili pojave boljih ulagačkih prilika u drugim zemljama. Sve to može dovesti do pritiska na devizni tečaj, bankovni sustav te financijski i nefinancijski sustav u cjelini. Zato je potrebno da tekući račun bilance plaćanja bude u «zdravim» granicama.

Zemljama kandidatkinjama za ulaz u Europsku uniju u pravilu nije dopušteno ograničavanje slobode kretanja kapitala jer bi ono moglo ugroziti funkcioniranje jedinstvenog unutrašnjeg tržišta Unije. Nove članice iz kruga proširenja 2004. godine uglavnom su liberalizirale inozemna izravna ulaganja prije financijskih tokova, priljev kapitala prije odljeva kapitala, a dugoročne kapitalne tokove prije kratkoročnih. Od 1995. do 2003., dakle prije proširenja, u osam su novih članica Srednje i Istočne Europe izravna inozemna ulaganja iznosila 66 posto ukupnog priljeva kapitala, a portfeljna ulaganja 14 posto. U baltičkim zemljama - Estoniji, Latviji i Litvi - te Češkoj brza je liberalizacija kapitalnih tokova provedena već do 1995. godine, dok su postupnu liberalizaciju kapitalnog računa primijenile Mađarska, Poljska, Slovačka i Slovenija, koja je u potpunosti ostvarena između 2001. i 2004. godine. Budući da su potonje zemlje primile više portfeljnih ulaganja osjetljivih na promjenu kamatnih stopa, može se zaključiti da sama liberalizacija kapitalnog računa nije najvažniji čimbenik tokova kapitala, već da na njih utječu i mnogi drugi faktori. Iskustva novih članica

iz Srednje i Istočne Europe pokazala su da portfeljna ulaganja najviše ovise o kamatnom diferencijalu, smanjenju inflacije i razini javnog duga.

Hrvatska se ratifikacijom Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) 2001. godine obvezala prilagoditi svoje zakonodavstvo pravnoj stečevini Europske unije, između ostalog i u području reguliranja i zaštite slobodnog kretanja kapitala. Također se obvezala da će danom stupanja SSP-a na snagu (1. veljače 2005. godine) provesti djelomičnu liberalizaciju kapitalnog računa, dodatno ga liberalizirati u naredne četiri godine, a potpunu liberalizaciju provesti do ulaska u Uniju.

Hrvatska već danas ima u velikoj mjeri liberaliziran kapitalni račun bilance plaćanja. Još je preostalo liberalizirati određene kratkoročne kapitalne tokove i nekim nebankovnim financijskim institucijama ukinuti ograničenja na ulaganja u inozemstvo. Većina preostalih ograničenja liberalizirat će se do 1. siječnja 2009. godine. Ipak, neka ograničenja na područjima posebnog nacionalnog interesa mogu se zadržati u prijelaznom razdoblju nakon ulaska u Uniju, što ovisi o rezultatima pregovaračkog procesa. Nadalje, procjenjuje se da će na kapitalne priljeve i odljeve više utjecati nemjerljivi neizravni čimbenici poput razlika u prinosima na imovinu, razvoja i stabilnosti financijskog sustava te kreditnog rejtinga zemlje, dok će manji učinak imati promjena zakonodavnog okvira i proces njegovog potpunog usklađivanja s pravnom stečevinom Europske unije. Pritom će preostale zakonske promjene, koje će biti usvojene do ulaska u Uniju, imati daleko veći utjecaj na državni nego na privatni sektor jer će ukinuti povlašteni pristup države sredstvima određenih financijskih institucija. Gledano u cjelini, utjecaj zakonskih promjena i potpuna liberalizacija kapitalnog računa ne bi trebali značajno utjecati na kretanje kapitalnih tokova u Hrvatskoj.

Osim kapitalnih transfera, slobodno kretanje kapitala obuhvaća i platni sustav u zemlji te platni promet s inozemstvom, kao i sprečavanje pranja novca. Uvođenje istih standarda u platnom prometu sa svim članicama Unije nužan je preduvjet za djelotvorno obavljanje transakcija vezanih uz slobodan protok kapitala. Odlukom o uvjetima i načinu obavljanja platnog prometa s inozemstvom, koja se primjenjuje od 1. lipnja 2006. godine, HNB je djelomično uskladila obavljanje platnog prometa s inozemstvom s direktivom Europske unije koja uređuje prekogranične kreditne transfere. Očekuje se donošenje nove direktive koja će uređivati cjelinu platnih sustava na unutrašnjem tržištu Unije, pa će se i s njom Hrvatska morati uskladiti.

Sprečavanje pranja novca predstavlja važan element liberalizacije kapitalnog računa budući da utječe na tokove nelegalno stečenog novca, njegovo prikrivanje i korištenje u nelegalne svrhe. Iako Zakon o sprečavanju pranja novca i odgovarajući podzakonski propisi postoje, za potpuno je usklađivanje potreban niz zakonskih promjena u područjima povezanim s pranjem novca i jačanjem međunarodne suradnje. Tako se dopunama Zakona

o deviznom poslovanju iz 2006. godine uređuju poslovi ovlaštenih mjenjača i obvezuje HNB na propisivanje načina i mjera postupanja s inozemnim gotovim novcem za koji postoji sumnja da je krivotvoren.

Hrvatska do ulaska u Europsku uniju mora potpuno liberalizirati kapitalni račun, što će imati mnogobrojne posljedice. U nastavku se opisuju samo one najznačajnije. Odredbe o liberalizaciji najviše će utjecati na obvezne i dobrovoljne mirovinske fondove, osiguravajuća društva i štedno-kreditne zadruge, a oslobodit će i imobiliziranu likvidnost bankovnog sustava.

Tablice 3.1. i 3.2. daju pregled mjerljivih i nemjerljivih učinaka potpune liberalizacije kapitalnog računa bilance plaćanja. U njima se ne navodi cjelokupno kretanje kapitala, već je pažnja usmjerena samo na kretanja do kojih bi moglo doći uslijed preostale liberalizacije kapitalnog računa. Kada bi se analiziralo cjelokupno očekivano neto kretanje kapitala, rezultat bi ukazivao na značajan neto priljev kapitala u Hrvatsku, prvenstveno zbog inozemnih izravnih ulaganja.

Potpuna liberalizacija kapitalnog računa bilance plaćanja pojačat će dinamiku, ali i stvaranje novih kanala prijenosa impulsa iz okruženja na hrvatsko tržište kapitala. Integracija financijskih tržišta važna je za investitore prilikom odlučivanja o tome gdje će uložiti svoj kapital. S jedne je strane poželjna jer pruža više mogućnosti za ulaganje kapitala. Međutim, ona i smanjuje mogućnosti diversifikacije budući da se šokovi prelijevaju s jednog tržišta na drugo. S druge strane, ako je određena zemlja relativno manje integrirana s ostatkom svijeta, tj. ako se šokovi ne prenose, ukoliko se negdje i dogodi kriza, onda ne dolazi do značajnijeg odljeva kapitala iz zemlje. Liberalizacija kapitalnog računa najčešće dovodi do povećane integracije financijskog tržišta. Analiza prijenosa šokova iz okružja na hrvatsko tržište kapitala u dosadašnjem razdoblju ukazala je na njegovu relativnu izoliranost. No, nakon ulaska u Europsku uniju kanali i dinamika prijenosa šokova mogli bi se promijeniti, odnosno ubrzati pod utjecajem razvitka i integracije financijskog tržišta.

Tablica 3.1. **Pregled očekivanih mjerljivih učinaka potpune liberalizacije kapitalnog računa u Hrvatskoj**

	Maksimalni potencijalni učinak potpune liberalizacije kapitalnog računa (dodatno ulaganje u inozemstvo)	**Očekivani učinak potpune liberalizacije kapitalnog računa** (dodatno ulaganje u inozemstvo)
Obvezni mirovinski fondovi	28,7 milijardi HRK	977,9 milijuna HRK
Otvoreni dobrovoljni mirovinski fondovi	707,6 milijuna HRK	0
Osiguravajuća društva	28,4 milijarde HRK	0
Očekivani neto odljev	**57,8 milijardi HRK**	**977,9 milijuna HRK**

Izvor: Procjene autora (studeni 2006.).

Tablica 3.2. **Pregled očekivanih nemjerljivih učinaka potpune liberalizacije kapitalnog računa u Hrvatskoj**

Područje djelovanja	Učinci
Zatvoreni mirovinski fondovi	Ne bi trebali imati značajan utjecaj na odljev kapitala iz Hrvatske nakon potpune liberalizacije kapitalnog računa.
Štedno-kreditne zadruge	Procjena slobodnih sredstava za ulaganje u inozemstvo nije pouzdana; u odnosu na cjelinu financijskog sustava ta su sredstva zanemarive veličine.
Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka	Očekuje se promjena iznosa izdvajanja, pa se ne može procijeniti koliko će sredstava potencijalno biti na raspolaganju za ulaganje u inozemstvo.
Fond hrvatskih branitelja	Neće postojati u trenutku ulaska u EU.
Fizičke osobe-rezidenti (portfeljna ulaganja, depoziti)	Liberalizacija kapitalnog računa neće značajnije utjecati na odljev kapitala fizičkih osoba (rezidenata), ako ne dođe do većih poremećaja u financijskom sustavu, što ovisi o makroekonomskoj stabilnosti.
Pravne osobe-rezidenti (portfeljna ulaganja, depoziti)	Liberalizacija kapitalnog računa može dovesti do odljeva kapitala u slučaju podružnica regionalnih ili multinacionalnih kompanija koje imaju razvijen sustav upravljanja gotovinom iz jednog središta (sustavi riznica na razini kompanija). Razvojem financijskog sustava i Hrvatska može postati središte za takvu vrstu operacija u regiji Jugoistočne Europe.
Inozemna izravna ulaganja	Potpuna liberalizacija kapitalnog računa neće značajnije utjecati na njihov priljev budući da su već liberalizirana.
Portfeljna ulaganja	Očekuje se povećanje portfeljnih priljeva.
Granična obvezna pričuva	Ovisit će o pregovorima središnjih banaka Hrvatske i EU-a.
Nekretnine	Potpuna liberalizacija kapitalnog računa i ulazak u EU trebali bi dovesti do povećanja priljeva zbog povećane kupovine nekretnina.
Kreditni rejting	Poboljšani kreditni rejting – povećanje priljeva.
Rizik	Očekuje se manji rizik nakon ulaska u EU – povećanje priljeva.
Dinamika kretanja kapitala u novim članicama EU-a	Očekuju se slična kretanja kao u novim članicama EU-a – povećanje priljeva.
Makroekonomska situacija	Poboljšana makroekonomska situacija – povećanje priljeva.
Prinosi na imovinu	Veće razlike u prinosima na imovinu – povećanje priljeva.
Kamatne stope	Konvergencija kamatnih stopa – smanjenje priljeva.
Alokacija resursa	Financiranje investicijskih projekata koji inače ne bi mogli biti financirani u zemlji – povećanje priljeva.
Financijsko tržište	Razvoj financijskog tržišta – povećanje priljeva.
Financijski sustav	Stabilnost financijskog sustava – povećanje priljeva.
Vrijednosni papiri	Ponuda kvalitetnih vrijednosnih papira – povećanje priljeva.
Integriranost tržišta	Povećanje integriranosti tržišta (ako znači smanjene mogućnosti diversifikacije, onda djeluje u smjeru smanjenja priljeva; ako znači bolju alokaciju resursa i financijsku razvijenost, onda bi to moglo djelovati u smjeru povećanja priljeva) – pretpostavlja se povećanje priljeva.
Kriza u zemlji i/ili regiji ili bolje ulagačke prilike u drugim zemljama	Povećanje odljeva.
Valutna i bankarska kriza	Mogućnost valutne (do ulaska u euro zonu) i bankarske krize – povećanje odljeva.
Kratkoročni kapital	Količina kratkoročnog kapitala ovisi o makroekonomskoj stabilnosti.
Deficit tekućeg računa bilance plaćanja	Povećanje deficita – smanjenje priljeva.
Prijenos šokova	Što je snažniji prijenos šokova, lakše će doći i do prijenosa kapitala iz zemlje u zemlju.
Ukupni očekivani učinak	**Povećanje priljeva.**

Izvor: Procjene autora (studeni 2006.).

4. Slobodno kretanje kapitala: liberalizacija tržišta nekretnina

4.1. Zakonodavni okvir i institucionalni aspekti pristupanja Europskoj uniji

U Hrvatskoj je stjecanje prava vlasništva nad nekretninama, u slučaju stranih fizičkih i pravnih osoba, regulirano kroz nekoliko zakona. Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima propisuje uvjete koje strane fizičke i pravne osobe moraju zadovoljiti kako bi mogle kupiti nekretninu, dok se ostale odredbe, uključujući i one o isključenosti određenih nekretnina iz pravnog prometa za strane osobe, nalaze u drugim zakonima, ovisno o području reguliranja. Pretpostavke koje strane fizičke i pravne osobe moraju zadovoljiti kako bi mogle kupiti nekretninu u Hrvatskoj razlikuju se po tome stječe li se nekretnina u postupku nasljeđivanja ili prema drugoj pravnoj osnovi. U slučaju stjecanja nekretnine nasljeđivanjem, Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima propisuje uvjet uzajamnosti, što znači da hrvatski državljanin, prema pravu države čiji državljanin nasljeđuje nekretninu u Hrvatskoj, također mora imati pravo nasljeđivanja. U slučaju stjecanja nekretnine na temelju drugih pravnih osnova, uz uvjet je uzajamnosti potrebna i suglasnost ministra pravosuđa. Prema Informaciji o reciprocitetu Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske, danas se uvjet uzajamnosti odnosi na dvadeset članica Europske unije, s tim da su u slučaju Austrije, Danske, Grčke i Mađarske propisani i dodatni uvjeti. Kako uvjet uzajamnosti vrijedi za većinu članica Unije, jasno je da već danas ne postoje zapreke stjecanju nekretnina u Hrvatskoj za većinu stanovnika Unije. Istodobno, sve pravne osobe koje imaju registrirano sjedište u Hrvatskoj smatraju se hrvatskim pravnim osobama, bez obzira jesu li njihovi osnivači strane osobe.

Strane fizičke i pravne osobe u Hrvatskoj ne mogu stjecati:

- nekretnine na isključenim područjima (područja koja su radi zaštite interesa i sigurnosti proglašena područjima u kojima stranci ne mogu stjecati nekretnine; niti jedno područje, dosad, nije zakonom proglašeno isključenim područjem);
- poljoprivredno zemljište, osim ako međunarodnim ugovorom nije drugačije određeno;
- nekretnine u zaštićenim područjima, tj. zemljište u nacionalnim parkovima, strogim i posebnim rezervatima, parkovima prirode, regionalnim parkovima, spomenicima prirode, značajnim krajobrazima, park šumama i drugo;
- šume i šumsko zemljište u privatnom vlasništvu, osim ako međunarodnim ugovorom nije drugačije određeno.

Osim navedenih nekretnina, nad kojima strane fizičke i pravne osobe ni po kojoj osnovi ne mogu steći vlasništvo, hrvatsko zakonodavstvo propisuje posebne uvjete za neke vrste nekretnina. To su:

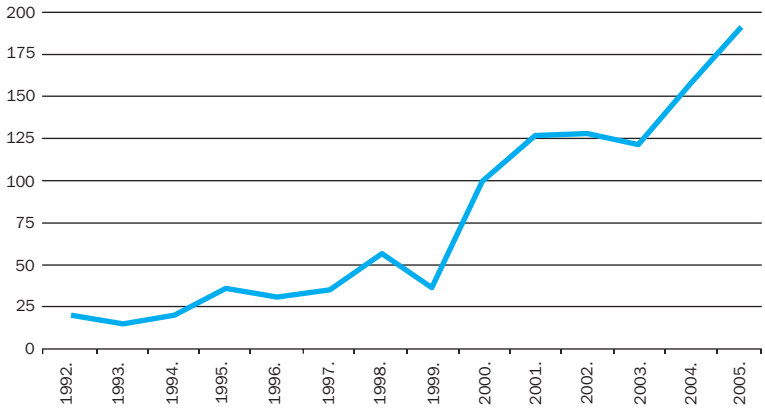
- nekretnine koje, kao neotuđive iz državnog vlasništva, ne mogu stjecati ni domaće niti strane osobe (npr. državne šume i državno šumsko zemljište, uz određene iznimke);
- nekretnine isključene iz pravnog prometa (opća dobra) na kojima ni domaće ni strane osobe ne mogu stjecati vlasništvo, ali ni druga stvarna prava (npr. pomorsko dobro i pomorske luke, odnosno javne ceste); te
- nekretnine na koje Hrvatska, ili jedinice lokalne i područne samouprave, imaju pravo prvokupa (npr. kulturna dobra ili zaštićeni dijelovi prirode).

Pravna stečevina Europske unije zasebno ne regulira vlasnička prava nad nekretninama. Ona su posredno definirana Ugovorom o osnivanju Europske zajednice, i to odredbama koje članicama nalažu poštivanje vlasničkih prava, kako svojih državljana, tako i stranaca, te jednim od osnovnih načela Unije, koje se odnosi na slobodno kretanje kapitala. Tijekom proširenja Unije 2004. godine, nove su članice dobile prijelazna razdoblja u području liberalizacije tržišta nekretnina. Zadržana ograničenja razlikuju se od zemlje do zemlje, no može se uočiti da se odnose na stjecanje poljoprivrednog zemljišta, šuma i šumskog zemljišta ili na stjecanje stanova za odmor (*secondary residences*).

Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) Hrvatska se obvezala da će tijekom četiri godine od njegova stupanja na snagu (1. veljače 2005.) postupno usklađivati svoje zakonodavstvo koje se odnosi na stjecanje nekretnina u Hrvatskoj sa zakonodavstvom Europske unije kako bi početkom 2009. godine državljanima njenih članica osigurala isti tretman kao i hrvatskim državljanima.

U razdoblju od 1992. do 2005. godine strane su osobe podnijele 10.793 zahtjeva za kupnju nekretnina u Hrvatskoj. Kako pokazuje slika 4.1. u 2005. se potražnja stranih osoba za nekretninama udvostručila u odnosu na 2000. godinu. U cijelom je promatranom razdoblju najveći broj zahtjeva podnesen iz Njemačke (37 posto) i Austrije (16 posto), a brojčano ih slijede podnositelji iz Mađarske, Slovenije te Bosne i Hercegovine.

Slika 4.1. **Zaprimljeni zahtjevi stranih osoba za stjecanjem nekretnina u Hrvatskoj, 1992.-2005. (2000=100)**



Izvor: Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija RH (siječanj 2007.).

4.2. Kretanje cijena na tržištima nekretnina novih članica Unije i Hrvatske

Povijest stambenog tržišta u zemljama Srednje i Istočne Europe te u baltičkim zemljama znatno se razlikuje od njegova razvoja u razvijenijim tržišnim gospodarstvima. Razlozi različitog razvitka nalaze se u planskoj ekonomiji, koja je prethodila devedesetim godinama prošlog stoljeća i nije poznavala tržište nekretnina u obliku uobičajenom za razvijena gospodarstva. Stambeno se vlasništvo moglo pojaviti u obliku društvenog, zajedničkog ili privatnog. Zemlje koje su dopuštale privatno vlasništvo imale su, u pravilu, razvijeniji financijski sustav, koji je nudio dugoročne kredite s niskim kamatnim stopama. Istodobno su državna i javna poduzeća dominirala sektorom građevinarstva opskrbljujući tržište malim, standardiziranim stanovima loše kvalitete smještenim u višekatnim zgradama gradskih predgrađa. Saznanja o ograničenosti, starosti i lošoj kvaliteti stambenog fonda važna su za razumijevanje današnjeg razvoja stambenog tržišta u tranzicijskim zemljama. Ekonomska ekspanzija i izgradnja novih institucija nakon devedesetih godina prošlog stoljeća doveli su do jačanja ponude i potražnje za nekretninama, što se očitovalo i u kretanju njihovih cijena.

Za većinu zemalja Srednje i Istočne Europe te baltičkih zemalja ne postoje ni pouzdane procjene kretanja cijena nekretnina niti vrijednosti ukupnog stambenog fonda. Iako se u nekim zemljama prikupljaju podaci o cijenama nekretnina, metodologija često nije standardizirana, pa su usporedbe nepouzdane. Uzimajući u obzir navedena ograničenja, u tablici 4.1. prikazani su podaci o cijenama nekretnina dostupni za sedam novih članica Unije, Bugarsku i Hrvatsku te njihove glavne gradove.

Tablica 4.1. **Prosječna cijena nekretnina u novim članicama EU-a i Hrvatskoj**

U EUR / m^2, tekuće cijene

Opseg	Zemlja	1999.	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	Prosječni godišnji rast (u %)
Cijela zemlja	Slovačka	-	-	-	452*	633*	678*	632	-	13
	Češka	418	423	479	517	530	578	648	-	6
	Estonija	-	-	-	500	565	726	936	1.135	23
	Latvija	-	-	-	-	-	221	267	-	21
	Mađarska	202	-	-	-	476	-	-	-	-
	Slovenija	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Poljska	-	376	413	374	322	256	345	-	0
	Bugarska	-	162	164	166	186	277	378	420	19
	Hrvatska* **	**1.188**	**1.138**	**1.112**	**1.130**	**1.197**	**1.316**	**1.437**	**-**	**3**
Glavni gradovi	Slovačka	-	-	-	552*	864*	1.005*	851	-	19
	Češka	613	650	778	741	764	806	851	-	6
	Estonija	292	303	390	495	565	750	949	1.476	27
	Latvija	332	515	520	590	318	341	478	-	12
	Mađarska	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Slovenija**	1.250	1.300	1.590	1.630	1.650	1.800	2.100	2.300	9
	Poljska	-	-	-	-	-	629	916	-	46
	Bugarska	-	-	-	-	-	522	627	678	14
	Hrvatska*	**1.311**	**1.243**	**1.247**	**1.255**	**1.360**	**1.393**	**1.532**	**-**	**3**

Napomena: Podaci za 2006. godinu odnose se na prvo polugodište, dok su u slučaju Slovačke podaci za 2005. dostupni samo za prvo polugodište; u cijenu nekretnina u Hrvatskoj nisu uključeni POS-ovi stanovi.
*Izvor: Statistički uredi Češke, Estonije, Latvije, Bugarske, Poljske i Hrvatske; Ministarstvo Republike Češke za regionalni razvoj; Palacin i Shelburne (2005); Car (2006); www.slonep.net; * - procjena autora; ** - prosječna prodajna cijena; odnosi se na promjenu cijena nekretnina za zadnji dostupni podatak u odnosu na prvi dostupni podatak; *** - podaci DZS-a.*

Podaci pokazuju da je nakon ulaska novih članica u Uniju prosječna cijena nekretnina porasla oko 30 posto na nacionalnoj razini, pri čemu je najveći porast zabilježen u Estoniji i Češkoj. Prosječna cijena nekretnina u glavnim gradovima novih članica Europske unije porasla je oko 40 posto. Najveći je porast cijena nekretnina u glavnim gradovima zabilježen u Estoniji i Sloveniji.

Analizu uzroka rasta cijena nekretnina u novim članicama Europske unije otežava činjenica da se u promatranim zemljama, osim procesa pristupanja, odvijaju i neki drugi ekonomski procesi koji su zasigurno utjecali na takvo kretanje. Pritom se prvenstveno misli na snažan ekonomski rast i pojavu kreditne ekspanzije, koju prati trend snižavanja kamatnih stopa.

Jedan od načina da se učinak pristupanja na cijene nekretnina razdvoji od postojećih trendova kretanja cijena do trenutka ulaska je usporedba njihovih godišnjih stopa rasta prije i poslije ulaska u Europsku uniju. Kako pokazuje tablica 4.2., ulazak u Europsku uniju nije imao jednako djelovanje na kretanje cijena nekretnina u cijeloj regiji. U Češkoj, Estoniji i Poljskoj zabilježeno je ubrzavanje rasta cijena nekretnina na nacionalnoj razini. U slučaju

utjecaja pristupanja na cijene nekretnina u glavnim gradovima, ubrzavanje je njihova rasta zabilježeno u Estoniji, Latviji i Sloveniji, dok se u Češkoj zadržala već ranije prisutna stopa rasta. Ukupni je prosječni godišnji porast cijena nekretnina iznosio 4,9 posto za sve promatrane zemlje do ulaska u Uniju, a nakon toga 14,6 posto. Odgovarajuće stope rasta na razini glavnih gradova iznose 9,4 i 19,8 posto.

Tablica 4.2. **Prosječne godišnje stope rasta cijena nekretnina u novim članicama prije i poslije ulaska u EU**

Nacionalna razina			Glavni gradovi		
Zemlja	**Prije ulaska u EU**	**Poslije ulaska u EU**	**Zemlja**	**Prije ulaska u EU**	**Poslije ulaska u EU**
Češka	6,2	10,6	Češka	6,0	5,5
Estonija	13,0	28,7	Estonija	18,3	38,3
Poljska	-4,4	7,1	Latvija	5,9	23,8
-	-	-	Slovenija	7,5	11,8
Prosjek	**4,9**	**14,6**	**Prosjek**	**9,4**	**19,8**

Izvor: Izračun autora.

S obzirom da je cijena nekretnina povezana s nacionalnim dohotkom, te je dvije vrijednosti potrebno staviti u omjer kako bi se dobio pokazatelj priuštivosti nekretnina (*housing affordability index*). Kao pokazatelji dohotka za izračun indeksa priuštivosti uobičajeno se koriste BDP po stanovniku i/ili prosječna bruto plaća. Time, međutim, u obzir nisu uzeti svi čimbenici koji mogu utjecati na priuštivost nekretnina. Naime, u literaturi, ali i u praksi, u svrhu izračuna indeksa priuštivosti nekretnina koristi se i kamatna stopa na stambene ili hipotekarne kredite, jer pojedinac, ili obitelj, ne može izdvojiti sredstva iz tekućeg dohotka ili ih uštedjeti u razmjerno kratkom vremenu kako bi kupio stambeni prostor. Stoga razlika u visini kamatnih stopa između različitih zemalja može značajno utjecati na razinu priuštivosti nekretnina. Veća vrijednost indeksa priuštivosti uzrokuje nižu financijsku dostupnost nekretnine prosječne cijene. Indeks priuštivosti nekretnina pokazuje koja zemlja, s obzirom na svoju ekonomsku snagu, ima najdostupnije nekretnine.

Tablica 4.3. pokazuje da su nekretnine u Hrvatskoj bile dvostruko dostupnije 2005. nego 1999. godine, ali su istovremeno, od svih analiziranih zemalja, jedino nekretnine u Bugarskoj bile nedostupnije. Sve do 2005. godine Hrvatska je bila na prvom mjestu po nepriuštivosti nekretnina na nacionalnoj razini. Tada je to mjesto preuzela Bugarska koja bilježi snažan rast kreditne aktivnosti, poput baltičkih zemalja, koji pogoduje naglom rastu cijena nekretnina. Što se tiče priuštivosti nekretnina u glavnim gradovima, one su najmanje priuštive u Sofiji i Varšavi, a potom u Zagrebu. Najdostupnije su nekretnine u Pragu.

Tablica 4.3. **Indeks priuštivosti nekretnina (prema BDP-u po stanovniku; korigirano za kamatnu stopu)**

Opseg	Zemlja	1999.	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.
Cijela zemlja	Slovačka	-	-	-	65	67	63	48
	Češka	53	45	44	38	34	32	29
	Estonija	-	-	-	51	45	41	45
	Latvija	-	-	-	-	-	14	26
	Mađarska	40	-	-	-	47	-	-
	Slovenija	-	-	-	-	-	-	-
	Poljska	-	112	108	54	41	31	37
	Bugarska	-	86	90	75	63	93	91
	Hrvatska	**195**	**179**	**153**	**107**	**101**	**97**	**86**
Glavni gradovi	Slovačka	-	-	-	79	92	93	65
	Češka	77	70	72	55	49	45	38
	Estonija	55	53	49	51	45	43	46
	Latvija	-	-	-	-	-	34	46
	Mađarska	-	-	-	-	-	-	-
	Slovenija	106	127	143	127	103	83	81
	Poljska	-	-	-	-	-	75	98
	Bugarska	-	-	-	-	-	176	151
	Hrvatska	**216**	**195**	**172**	**119**	**115**	**103**	**91**

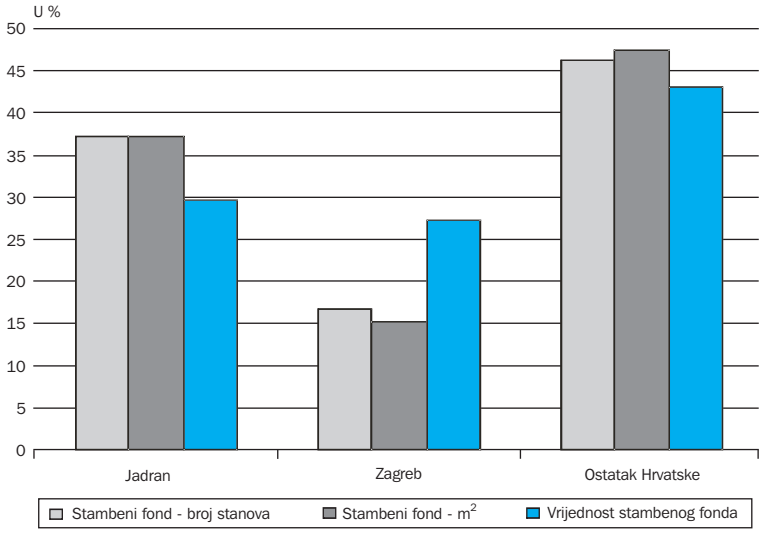
Izvor: Izračun autora.

4.3. Tržište nekretnina u Hrvatskoj

Prema prethodnim podacima Državnog zavoda za statistiku (DZS) i Burze nekretnina, u 2001. je ukupni stambeni fond u Hrvatskoj iznosio 1.877.126 stanova, odnosno 133.306.758 kvadratnih metara. Uzimajući u obzir cijene iz te godine, preliminarni podaci DZS-a govore da je vrijednost ukupnog stambenog fonda iznosila 422.735 milijuna kuna bez vrijednosti zemljišta. Vrijednost zemljišta u drugim zemljama obično čini oko 30 posto vrijednosti ukupnog stambenog fonda, pa se dodavanjem vrijednosti zemljišta procjenjuje da je u 2001. godini ukupni stambeni fond u Hrvatskoj iznosio 603.907 milijuna kuna.

Specifičnost se Hrvatske, u odnosu na ostale zemlje Srednje i Istočne Europe, očitava u izraženoj privlačnosti priobalnog područja. Stoga se ukupni stambeni fond promatra kroz udjele Jadrana, Zagreba i ostatka Hrvatske. Istarska, Primorsko-goranska, Ličko-senjska, Zadarska, Šibensko-kninska, Splitsko-dalmatinska i Dubrovačko-neretvanska županija u svrhu su ove analize obuhvaćene pojmom jadranskih županija, jer su dijelom smještene u priobalju. Pritom su iz podataka izuzeti stambeni objekti iz područja unutrašnjosti, koji su znatno niže vrijednosti. Slika 4.2. pokazuje da se oko 37 posto stambenog fonda nalazi na području Jadrana, a 16 posto u glavnom gradu.

Slika 4.2. **Stambeni fond Hrvatske u 2001.**

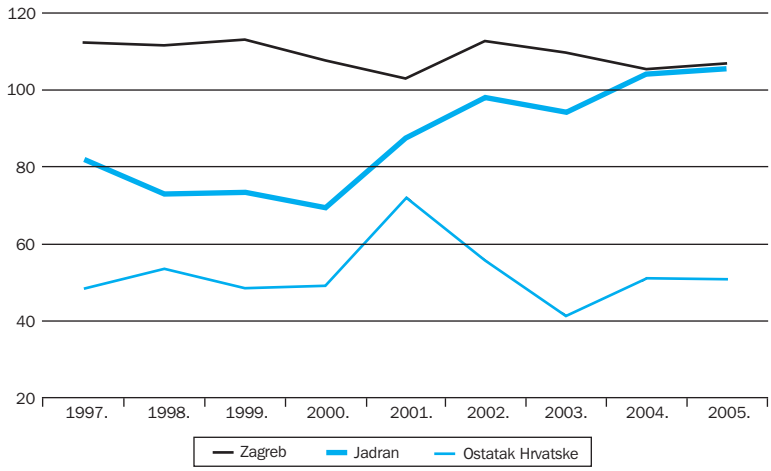


Izvor: Državni zavod za statistiku i izračun autora.

Privremeno nenaseljeni stanovi, koji služe kao pokazatelj stanova raspoloživih za trgovinu, činili su 8 posto ukupne vrijednosti stambenog fonda u 2001. godini. Istovremeno su vikendice bile zastupljene sa 6 posto.

Posebnost se Hrvatske odnosi na potencijalnu zainteresiranost stranih državljana za pribavljanje nekretnina u priobalnom području. Podatak da je preko 65 posto stanova za odmor smješteno na području Jadrana potvrđuje činjenicu kako spomenuti trend postoji i kod hrvatskih građana. Što se tiče ostatka Hrvatske, treba primijetiti da su Zagrebačka i Krapinsko-zagorska županija najzanimljivije za investicije u stanove za odmor. Što se tiče zemljopisne rasprostranjenosti stanova za odmor na jadranskom području, najviše ih je u Primorsko-goranskoj i Zadarskoj županiji. Gotovo podjednak je broj smješten u Šibensko-kninskoj i Istarskoj županiji, dok se u Dubrovačkoj županiji nalazi 6 posto takvih stanova.

Slika 4.3. **Cijene nekretnina u Hrvatskoj (Hrvatska = 100)**



Izvor: Burza nekretnina, Državni zavod za statistiku i izračun autora.

Slika 4.3. prikazuje usporedbu kretanja cijena nekretnina u Zagrebu, na Jadranu i ostatku Hrvatske u odnosu na prosječnu cijenu nekretnina u Hrvatskoj. Cijene nekretnina u glavnom gradu, u cjelokupnom promatranom razdoblju, bile su više od prosječnih cijena. Tek su u 2002. godini na Jadranu dosegle hrvatski prosjek, da bi ga prerasle polovicom 2003. Također, treba primijetiti snažan uzlazni trend na tom području, koji je započeo u 2000. godini. Nekretnine u ostatku Hrvatske znatno su jeftinije od prosjeka, usto i bez izraženog trenda rasta, unatoč primjetnoj kolebljivosti cijena.

U nastavku se iznose rezultati empirijske analize kretanja cijena nekretnina u Hrvatskoj koja je obuhvatila većinu čimbenika ponude i potražnje u namjeri da se ispita koji od tih čimbenika u kratkom i dugom roku uvjetuju kretanje cijena nekretnina u Hrvatskoj.

Dugoročno je dohodovna elastičnost realne cijene novosagrađenog stana izuzetno visoka i tri puta viša od elastičnosti cijene stana na promjenu obujma građevinskih radova. Naime, rast realne plaće od 1 posto u dugom roku uzrokuje rast cijena nekretnina od 5,4 posto, dok rast obujma građevinskih radova od 1 posto snižava cijenu novosagrađenih stavova za 1,7 posto. Rast kamatne stope od 1 posto, kojim se povećava trošak nabave nekretnine na kredit, snižava cijenu novosagrađenih stanova za 0,2 posto. Rezultati kointegracijske analize pokazuju da na dugoročne promjene realne kamatne stope, realne neto plaće, indeksa potrošačkih cijena te obujma građevinskih radova kratkoročno reagira isključivo realna cijena novosagrađenih stanova. Kratkoročni model (model korekcije odstupanja)

potvrđuje rezultat dugoročnog modela po kojem je dohodovna elastičnost realne cijene nekretnina značajno viša od elastičnosti cijene nekretnina u odnosu na čimbenike ponude.

U tablici 4.4. prikazane su dugoročne elastičnosti cijene nekretnina u odnosu na varijable iz kointegracijskog modela te je dana procjena očekivanih učinaka ulaska Hrvatske u Uniju na makroekonomske varijable. Pretpostavke obuhvaćaju pad realnih kamatnih stopa za 1 postotni bod (zbog snižavanja inflacije i pada nominalnih kamatnih stopa), rast realnih neto plaća za 1,5 postotnih bodova (kao posljedice povećanja životnog standarda nakon ulaska Hrvatske u Europsku uniju), snižavanje indeksa potrošačkih cijena za 1 postotni bod (zbog neophodnosti ispunjavanja Maastrichtskih kriterija) te rast obujma građevinskih radova za 1,7 postotnih bodova (uslijed smanjenja udjela građevinskih radova u javnoj infrastrukturi i povećanja stanogradnje).

Tablica 4.4. **Učinci pristupanja EU-u na cijene nekretnina u Hrvatskoj**

Naziv varijable	Dugoročne elastičnosti cijene nekretnina	Očekivana promjena zbog ulaska u EU (u postotnim bodovima)	Utjecaj promjene na cijene nekretnina (u postotnim bodovima)
Realna kamatna stopa	-0,24	-1,00	-0,24
Realna neto plaća	5,37	1,50	8,05
Indeks potrošačkih cijena	1,00	-1,00	-1,00
Indeks građevinskih radova	-1,68	1,72	-2,88
Ukupni utjecaj ulaska u EU na cijene nekretnina u Hrvatskoj	-	-	**3,94**

Izvor: Procjena autora.

Na temelju modela dugoročnog kretanja cijena nekretnina u Hrvatskoj može se zaključiti da će ulazak Hrvatske u Europsku uniju dovesti do trajnog povećanja cijena nekretnina u iznosu od 3,9 postotnih bodova u odnosu na ostanak izvan Unije. Najveći doprinos rastu cijena nekretnina dolazi od domaće potražnje, dok najveći doprinos njihovom padu daju očekivanja o pozitivnim kretanjima u građevinarstvu nakon ulaska u Europsku uniju. Treba napomenuti da model ne obuhvaća utjecaj strane potražnje za nekretninama u Hrvatskoj, koji bi mogao biti značajan za objašnjavanje kretanja cijena nekretnina.

Makroekonomski učinci pristupanja Uniji na priuštivost nekretnina i očekivani kapitalni dobitak prikazani su u tablici 4.5.

Tablica 4.5. **Učinci pristupanja EU-u na priuštivost nekretnina i kapitalni dobitak**

Naziv varijable	Ostanak izvan EU-a	Pristupanje EU-u
Realna kamatna stopa	4,5	3,5
Realna neto plaća, stopa rasta	1,4	2,9
Indeks potrošačkih cijena, stopa rasta	3,6	2,6
Indeks građevinskih radova, stopa rasta	4,8	6,5
Indeks priuštivosti za Hrvatsku prema bruto plaći	**67**	**68**
Ukupna vrijednost stambenog fonda u kunama, mlrd. HRK	603,9	627,7
Kapitalni dobitak nakon ulaska u EU, mlrd. HRK	-	**23,8**

Izvor: Procjena autora.

Na temelju modela dugoročnog kretanja cijena nekretnina u Hrvatskoj i navedenih projekcija može se zaključiti da će se prilikom pristupanja Uniji zaustaviti daljnje poboljšanje indeksa priuštivosti. Dugoročno povećanje cijena nekretnina, u iznosu od 3,94 postotnih bodova, stvorilo bi kapitalne dobitke za sektor kućanstava od 23,8 milijardi kuna. Kapitalni dobitak od 23,8 milijardi kuna predstavlja 18,5 posto ukupnog raspoloživog godišnjeg dohotka sektora kućanstava iz 2004. godine. Kapitalni bi dobitak te veličine mogao uzrokovati intenziviranje osobne potrošnje zbog učinka bogatstva, a time i niz drugih makroekonomskih posljedica.

5. Tržište rada, mobilnost radne snage i migracije

Europsko tržište rada, kako upućuju različiti pokazatelji, zaostaje u dinamici u odnosu na tržište rada SAD-a. Kako bi se ubrzalo smanjivanje tog jaza te povećala konkurentnost europskog gospodarskog prostora, u Europskoj uniji je izrađena strategija poticanja pozitivnih trendova koji uključuju i dinamiziranje pokazatelja na tržištu rada. Riječ je o tzv. Lisabonskoj strategiji, koja je kasnije nadopunjena tzv. Stockholmskim ciljevima. U njoj su identificirane brojne ciljane vrijednosti koje bi trebale omogućiti da zajedničko europsko tržište bude mjesto rastuće zaposlenosti i visokih stopa ekonomskog rasta. Tablica 5.1. prikazuje ciljeve postavljene u području tržišta rada te odgovarajuće vrijednosti ostvarene u Hrvatskoj. Smanjenju jaza između ciljanih i stvarnih vrijednosti trebaju težiti sve članice Unije, pa tako i Hrvatska.

Tablica 5.1. **Lisabonski i Stockholmski ciljevi - tržište rada**

Stopa zaposlenosti	Cilj 2010.	Hrvatska 2005.
Ukupno	70	54,8
Žene	60	48,6
Stariji	50	43,6*

*Napomena: Izvor podataka za Hrvatsku je Anketa o radnoj snazi, pri čemu su godišnji podaci dobiveni kao prosječna vrijednost polugodišnjih rezultata ankete. * Prema navedenom izvoru, podatak za Hrvatsku odnosi se na dobnu skupinu 50-64, a za EU 55-64.*
Izvor: Europska komisija (2006) i Državni zavod za statistiku.

Ciljevi strategije su precizno kvantificirani, ali mjere ekonomske politike koje je potrebno osmisliti za njihovo ostvarivanje ovisit će o različitim uvjetima koji prevladavaju na svakom nacionalnom tržištu rada.

U razdoblju do ulaska u Europsku uniju Hrvatsku očekuje usvajanje pravne stečevine Unije, prilagodba institucionalnog okvira i jačanje kapaciteta za primjenu pravne stečevine, ali i za kasnije aktivno sudjelovanje u zajedničkim procesima. Proces pristupanja Uniji izazvat će brojne promjene na hrvatskom tržištu rada. Te će promjene osjetiti poslodavci, zaposleni i nezaposleni, kao i državna uprava. Ovaj dio studije govori o očekivanim koristima i troškovima promjene zakonodavnog okvira i uključivanja Hrvatske u zajedničko tržište rada u razdoblju do 2010. godine. Analiza je provedena na razini pojedinih područja, sukladno načinu na koji su definirani pregovori o poglavlju Socijalna politika i zapošljavanje. U okviru svakog područja identificirane su ključne direktive, koje u početnom razdoblju (2005. godine) nisu bile usklađene s pravnom stečevinom Europske unije. Pritom je naglasak stavljen na financijski zahtjevne direktive. Pored zakonodavnih prilagodbi, proces integriranja će rezultirati uključivanjem hrvatskog gospodarstva u prostor zajedničkog tržišta, što će se također odraziti na hrvatsko tržište rada.

5.1. Usklađivanje zakonodavstva u području socijalne politike i zapošljavanja

Hrvatsko je zakonodavstvo, u području socijalne politike i zapošljavanja, već relativno dobro usklađeno s pravnom stečevinom Unije. Postoji određeni broj direktiva Europske unije koji nije u potpunosti usklađen, ali se može očekivati kako će Hrvatska, do trenutka ulaska u Europsku uniju, uz aktivno sudjelovanje svih socijalnih partnera, usvojiti cjelokupnu pravnu stečevinu iz ovog poglavlja pregovora.

Financijski zahtjevne prilagodbe: zaštita na radu

Iskustva novih članica i preliminarne analize provedene za Hrvatsku pokazuju kako će usklađivanje zakonodavstva u području zaštite na radu biti financijski najzahtjevnije u okviru poglavlja Socijalna politika i zapošljavanje. Prema analizi učinaka koju je 2003. godine provelo Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva procijenjeno je da će troškovi usklađivanja u dijelu zaštite na radu iznositi otprilike 4,3 posto ukupnih investicija pravnih osoba ostvarenih u 2003. Potreba za podizanjem postojeće razine zaštite na radu može utjecati na donošenje poslovnih odluka poslodavca o drugim ulaganjima.

Tablica 5.2. **Koristi smanjivanja ozljeda na radu**

Za pojedinca	Za poduzetnika	Za društvo
Povećavanje blagostanja	Smanjivanje gubitka radnih dana	Smanjivanje troškova zdravstvenog sustava
Povećavanje blagostanja za obitelj radnika	Smanjivanje troškova zbog prestanka rada	Povećavanje opće proizvodnosti društva
Održavanje radne sposobnosti	Smanjivanje troškova zamjene radnika (npr. obrazovanje)	

Omjer troškova i koristi ovisi o brzini prilagodbe hrvatskog gospodarstva postavljenim zahtjevima za podizanje standarda, što ovisi o ukupnoj gospodarskoj aktivnosti, a posebno o investicijskom ciklusu. Izvjesno je kako postoji vremenski jaz između troškova i koristi, jer se troškovi javljaju već u pretpristupnom razdoblju, dok se koristi očekuju tek naknadno.

Izazovi pristupanja i područje socijalne zaštite i socijalnog uključivanja

Može se očekivati da će Unija zahtijevati visok stupanj pripremljenosti Hrvatske za sudjelovanje u aktualnim zajedničkim procesima u području socijalne zaštite i socijalnog uključivanja. Pritom će naglasak biti stavljen na sposobnosti provedbe i praćenja, dok se samo postojanje određenog zakonskog okvira više neće smatrati dovoljnim uvjetom za

uspješan završetak pregovora. Prvi korak na tom putu predstavlja izrada Zajedničkog izvještaja o socijalnom uključivanju (*Joint Inclusion Memorandum* - JIM), koji je Vlada Republike Hrvatske pripremila zajedno s predstavnicima Europske komisije.

Na temelju tog izvještaja i očekivanih zahtjeva Europske komisije izraženih tijekom procesa pregovora o pristupanju Uniji, mogu se očekivati sljedeće vrste troškova:

- opći troškovi provedbe zacrtanih politika;
- osiguranje dostatnih sredstva za provedbu Nacionalne strategije za osobe s invaliditetom te osiguranje praćenja provedbe;
- troškovi statističkog praćenja;
- troškovi konzultacija sa svim dionicima, troškovi formiranja stručnih timova radi unapređenja strateškog planiranja i analize.

Što se tiče troškova povezanih sa socijalnim pitanjima oni se ne mogu u potpunosti pripisati troškovima pristupanja Uniji. Koristi unapređenja socijalne zaštite i socijalnog uključivanja hrvatski će građani osjetiti u obliku vidljivih socijalnih transfera ili praktično nevidljivog i nemjerljivog života u sustavu obilježenom visokim stupnjem socijalne sigurnosti i socijalne uključenosti. Hrvatska će u socijalnu zaštitu i socijalno uključivanje morati uložiti više nego u slučaju ostanka izvan Unije, ali će njezini građani zato imati i više koristi.

Usklađivanje radnog zakonodavstva, diskriminacija i jednakost spolova

U ovom području postoje određena odstupanja od pravne stečevine Europske unije. Neusklađenost se javlja u sljedećim pitanjima:

- pitanja Europskih radnih vijeća i Statuta Europskog trgovačkog društva, rasporeda radnog vremena u pojedinim sektorima gospodarstva, kao i radnika na radu u Hrvatskoj ili poslanih na rad u Europsku uniju; neusklađenost u pogledu izjednačavanja prava radnika s određenim u odnosu na radnike s neodređenim radnim vremenom, pitanja prava radnika kod prijenosa vlasništva nad poduzećem, kao i u slučaju kolektivnog otpuštanja ili nesolventnosti poslodavca;
- usklađivanje minimalnog trajanja godišnjeg odmora;
- usklađivanje uvjeta rada i rasporeda radnog vremena u pojedinim sektorima gospodarstva, kao što je željeznica, pri čemu proces prilagodbe radnog zakonodavstva ovisi i o brzini restrukturiranja tih dijelova gospodarstva;
- prava zaposlenika poslodavca-nerezidenta;

- usklađivanje porodiljskog dopusta i roditeljskog dopusta. U tim je pitanjima praksa članica različita, jer *acquis* propisuje samo minimalne uvjete koji se moraju ispuniti.

Pored usklađivanja radnog zakonodavstva, potrebno je poduzeti dodatne napore u svrhu usklađivanja s praksom Europske unije u području izbjegavanja svih oblika diskriminacije - na osnovi spola, rasnog ili etničkog porijekla, religije ili uvjerenja, invalidnosti, dobi i seksualne orijentacije. U ovom trenutku Hrvatska nema poseban zakon o suzbijanju svih oblika diskriminacije, niti nacionalnu politiku ili strategiju o suzbijanju diskriminacije, iako su poduzete određene aktivnosti kako bi se ona razradila.

Usvajanjem dodatne zakonske regulative u području jednakosti spolova stvorit će se uvjeti za postizanje postavljenih ciljeva o izjednačavanju prava žena i muškaraca u Hrvatskoj. Također će se omogućiti bolje praćenje pokazatelja koji bi mogli upućivati na probleme u primjeni pojedinog zakonodavstva, kao i usporedba tih pokazatelja s drugim članicama. Ciljevi Lisabonske strategije u području jednakosti spolova sporo se dostižu. Tako je stopa zaposlenosti žena na razini EU-25 niža od ciljane (60 posto), stopa nezaposlenosti žena viša od one muškaraca, dok jaz između prosječnih plaća žena i muškaraca iznosi 15 posto. U Hrvatskoj je situacija slična, što znači da će trebati poduzimati dodatne napore kako bi se ispunili zajednički ciljevi Unije. Mjere koje će se provoditi, i slijediti zajedničke smjernice Unije, omogućit će ostvarivanje većih prava i građanima Hrvatske.

Usklađivanje hrvatskog zakonodavstva s pravnom stečevinom Unije u području radnog zakonodavstva, sprečavanja diskriminacije i promicanja jednakosti spolova neće izazvati posebno velike financijske troškove, ali će zahtijevati prilagodbu pravosudnog sustava.

Područje socijalnog dijaloga, politike zapošljavanja i socijalnih fondova

Promoviranje zapošljavanja i usklađivanje zajedničkih politika izuzetno su važni članicama Unije. Procesom se koordinacije nastoje ostvariti zajednički ciljevi, što se može financirati zajedničkim sredstvima. Posebno zanimljivo područje za zemlje kandidatkinje predstavlja omogućavanje pristupa Europskom socijalnom fondu (ESF) nakon pridruživanja. To je glavni financijski instrument koji podupire Europsku strategiju zapošljavanja (*European Employment Strategy* - EES), koja je, pak, ključni dio Lisabonskog procesa. U okviru pristupanja Europskoj uniji, zemlje kandidatkinje se moraju pripremiti za identificiranje prioriteta u politici zapošljavanja.

Potreba usklađivanja zajedničke politike zapošljavanja, omogućavanje korištenja sredstava Europske unije, kao i procesi koji će se javljati unutar same Unije, izazvat će brojne troškove prilagodbe. Neki od njih mogu biti:

- troškovi povezani s poboljšanjem izrade, usklađivanja, primjene i nadzora politike zapošljavanja;
- troškovi prilagodbe sustava socijalnog partnerstva europskim standardima;
- troškovi vezani uz prijenos europskih iskustava, znanja i prakse iz područja politike zapošljavanja i socijalnog dijaloga u Hrvatsku;
- troškovi provedbe mjera u području politike zapošljavanja.

Može se primijetiti kako se navedeni troškovi uglavnom odnose na državnu administraciju, te da prilagodbe mogu utjecati na učinkovitije rješavanje pojedinih aktivnosti u okviru politike zapošljavanja u Hrvatskoj. Stoga koristi mogu imati ponajprije nezaposleni jer će se prilagodbama omogućiti sudjelovanje Hrvatske u zajedničkim koordinacijskim politikama promoviranja zapošljavanja, uz istodobnu mogućnost sudjelovanja u sredstvima zajedničkih fondova.

Jačanje administrativnih kapaciteta

U dijelu usklađivanja zakonodavnog okvira veliku će pažnju trebati usmjeriti na primjenu i provedbu zakonskih propisa. Stoga će biti nužno dodatno unaprijediti postojeće administrativne kapacitete, kako bi se osigurali uvjeti potrebni za pravilnu primjenu pravne stečevine Europske unije.

Postojeći je institucionalni okvir za usklađivanje s pravnom stečevinom Unije u području Socijalne politike i zapošljavanja dobro postavljen, pa ne postoji potreba za razvijanjem novih institucija koje bi trebale provoditi usklađivanje i primjenu zakonodavstva. Međutim, za primjenu je zakonodavstva potrebno povećati broj zaposlenih u pojedinim institucijama (npr. Državni inspektorat) te osigurati odgovarajuće i kontinuirano stručno usavršavanje. Standardi Unije će se mijenjati i nakon što Hrvatska postane punopravnom članicom, pa je potrebno osigurati institucionalni okvir koji će na odgovarajući način moći pratiti te promjene, dati doprinos njihovom formiranju na razini Unije te osigurati primjenu u hrvatskom gospodarstvu.

5.2. Pristupanje i migracije

Hrvatska je tradicionalno i emigracijska i imigracijska zemlja. Uključivanjem u zajedničko tržište otvarat će se granice za slobodni protok ljudi i roba. Moguće je da će se približavanjem ulaska Hrvatske u Europsku uniju povećavati useljavanja iz zemalja Istočne i Jugoistočne Europe i Azije. Sukladno iskustvima drugih zemalja, može se tvrditi kako će dio takvih imigranata vjerojatno biti ilegalni imigranti, kojima će Hrvatska predstavljati tranzitnu

državu prema bogatijim članicama Unije. Istodobno su moguća veća iseljavanja hrvatskog stanovništva prema drugim zemljama Unije.

Relativno je kratko razdoblje do prve godine članstva u Uniji, pa do tada ne treba očekivati velike pomake u migracijskim tokovima. Nastavit će se iseljavanje stanovnika iz Hrvatske prema zemljama Europske unije, koje neće biti značajnijeg obujma, a uglavnom će se raditi o radnim migracijama visokoobrazovane mlađe radne snage. Migracije će češće biti privremenog karaktera, povezane uz multinacionalne kompanije ili obrazovanje, ili će biti riječ o sjedinjavanju članova obitelji hrvatskih radnika koji već rade u zemljama Unije. Postoji vjerojatnost da će Europska unija zahtijevati određeno prijelazno razdoblje u kojem se hrvatski radnici neće moći zapošljavati u njenim članicama niti nakon pristupanja Hrvatske.

Migracijski se tokovi uobičajeno promatraju tijekom dužeg vremenskog razdoblja. Prema projekcijama Državnog zavoda za statistiku, hipoteze o migracijama stanovništva Hrvatske do 2051. zasnovane su na dugoročnim tendencijama promjene migracijskog salda, uz pretpostavku pristupanja Europskoj uniji kao zajedničkom području unutar kojeg se kontroliraju migracijski tokovi. Projekcije predviđaju da će gotovo cijela Europa postati veliko imigracijsko područje, pri čemu će najveći broj imigranata dolaziti iz trećih zemalja. Tranzicijske zemlje – nove članice Unije – u početnom će razdoblju imati više emigranata od imigranata, dok se takve promjene ne očekuju za Hrvatsku. Sve varijante demografskih projekcija do 2051. godine predviđaju pozitivan migracijski saldo u gotovo svim razdobljima, njegovo smanjenje do 2016. i postupno povećanje nakon toga (tablica 5.3.).

Tablica 5.3. **Migracijski saldo u Hrvatskoj od 2004. do 2051.**

U tisućama

Razdoblje	Migracijski saldo		
	Niski	Srednji	Visoki
2004. - 2006.	9,3	10,0	10,8
2006. - 2011.	1,2	4,1	6,9
2011. - 2016.	-0,6	2,4	5,4
2016. - 2021.	0,2	3,2	6,2
2021. - 2026.	1,7	4,7	7,7
2026. - 2031.	2,3	5,3	8,6
2031. - 2036.	2,7	5,7	9,4
2036. - 2041.	3,1	6,1	10,2
2041. - 2046.	3,5	6,5	10,9
2046. - 2051.	3,8	6,8	11,7

Izvor: Državni zavod za statistiku (2006).

Bez obzira koja se varijanta smatra relevantnom, može se primijetiti kako ukupni migracijski saldo ne predstavlja veliki udio u ukupnom hrvatskom stanovništvu. Ipak, važno je pratiti migracijska kretanja jer bi se Hrvatska mogla suočiti s većom mobilnošću svoje radne snage potaknutom odlaskom mladih znanstvenika na znanstveno usavršavanje, studenata na dodiplomske, diplomske i poslijediplomske studije u inozemstvo, kao i stručnjaka na kraće ili dulje usavršavanje. Premda su studiranje i usavršavanje u inozemstvu korisni, kako za pojedince, tako i za zemlju koja ih šalje, postoji mogućnost njihovog trajnijeg ostanka u inozemstvu. Budući da takve odluke uvelike ovise o individualnim preferencijama, nije unaprijed moguće odrediti intenzitet te pojave.

Ulaskom u Europsku uniju vjerojatno će se promijeniti režim ulaska radne snage u Hrvatsku, odnosno prestat će vrijediti sadašnji propisi koji ograničavaju broj radnih dozvola strancima. Tako će već primijećena pojava zapošljavanja određenog broja radnika iz zemalja Unije dobiti veće značenje, naročito na području trgovine, turizma, investicijsko-financijskog sektora, itd. Može se očekivati da će ulaskom Hrvatske u Europsku uniju mobilnost radne snage biti izraženija, i to u oba smjera.

5.3. Analiza scenarija pristupanja i ostanka izvan Unije: utjecaj na aktivnost i zaposlenost

Hrvatsko tržište rada karakterizira niska stopa aktivnosti stanovništva, visoka stopa nezaposlenosti, naglašen problem dugotrajne nezaposlenosti i visoka strukturna neusklađenost između ponude i potražnje. Pored toga, zbog razmjerno velikog neslužbenog gospodarstva, postoji razlika između administrativne i anketne nezaposlenosti. U posljednjih se nekoliko godina ipak opažaju pozitivni trendovi - zaposlenost raste, a stopa nezaposlenosti pada (tablica 5.4.).

Hrvatska je, kao i većina europskih zemalja, suočena s niskim fertilitetom i demografskim starenjem. Stoga dolazi do postupnog povećanja udjela starijih osoba (onih starih 65 i više godina) u ukupnom stanovništvu, uz istovremeno smanjivanje radno sposobnog stanovništva (u dobi 15-64). Takva kretanja, uz zadržavanje postojećih niskih stopa aktivnosti, mogu rezultirati relativnom nestašicom radne snage u dužem vremenskom razdoblju. Uz postojeće projekcije demografskih kretanja i zadržavanje postojećih stopa aktivnosti unutar dobnih skupina, ukupna bi se stopa aktivnosti stanovništva smanjila već do 2010. godine. Time bi se Hrvatska još više udaljila od postavljenih ciljeva Lisabonske strategije. Ako se nastave uspostavljeni trendovi i ne poduzmu aktivnije mjere ekonomske politike, mogu se očekivati ograničenja, i to ne samo na strani potražnje, već i ponude radne snage.

Tablica 5.4. **Broj zaposlenih i nezaposlenih osoba**

U tisućama

	2002.	2003.	2004.	2005.
Aktivno stanovništvo	1.749	1.722	1.719	1.725
Ukupno zaposleni	1.359	1.392	1.410	1.417
- zaposleni u pravnim osobama	1.060	1.088	1.103	1.112
- zaposleni u obrtu i slobodnim profesijama	229	242	252	258
- aktivni osiguranici – individualni poljoprivrednici	70	63	54	46
Nezaposleni – prema administrativnom izvoru	390	329	310	307
				U %
Stopa administrativne nezaposlenosti	22,3	19,1	18,0	17,8
Stopa anketne nezaposlenosti				
- ukupno	14,8	14,3	13,8	12,7
- muškarci	13,4	13,2	12,2	11,7
- žene	16,6	15,8	15,8	13,9
- mladi (15-24)	35,5	35,9	33,4	32,6

Izvor: Državni zavod za statistiku.

Analiza scenarija pristupanja i ostanka izvan Europske unije polazi od pretpostavke da će do 2010. godine stopa nezaposlenosti (prema metodologiji Ankete o radnoj snazi) u oba scenarija pasti na 11 posto. To u scenariju ostanka izvan Unije dovodi do porasta stope zaposlenosti na otprilike 55,8 posto, odnosno do sasvim neznatnog pomaka u odnosu na početno razdoblje.

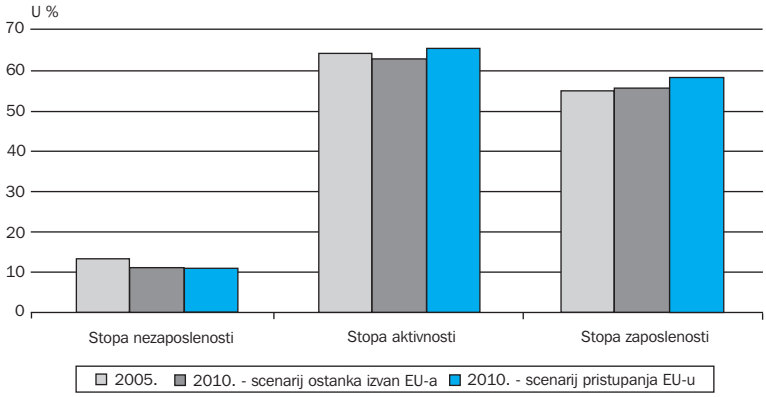
S druge strane, pretpostavlja se da će približavanje Europskoj uniji, zbog različitih promotivnih aktivnosti na području tržišta rada, utjecati na povećavanje stopa aktivnosti stanovništva. Očekuje se da će zbog potrebe za vođenjem aktivnije politike zapošljavanja, usklađivanja određenih zajedničkih aktivnosti, financiranja projekata koji pospješuju zapošljavanje sredstvima pretpristupnih fondova, Hrvatska s vremenom ostvarivati više stope aktivnosti stanovništva i zaposlenosti te se približavati zajedničkom cilju postavljenom Lisabonskom strategijom. Uz prethodno navedene pretpostavke o kretanju stope nezaposlenosti i povećanim stopama aktivnosti po pojedinim dobnim skupinama, scenarij pristupanja do 2010. godine rezultira stopom zaposlenosti od otprilike 58 posto, što je i dalje značajno manje od postavljenog zajedničkog cilja Europske unije.

Promjene zakonodavnog okvira, koje proizlaze iz usvajanja pravne stečevine Europske unije, mogu imati pozitivne učinke na strani ponude radne snage, i time dodatno utjecati na povećavanje stope zaposlenosti.

Ipak, treba naglasiti kako na mogući porast zaposlenosti ne utječe samo provedba određenih mjera politike zapošljavanja, već i potražnja koju stvaraju poslodavci. Stoga se porast aktivnosti ne mora odraziti i na porast zaposlenosti stanovništva, već može dovesti i

do povećanja nezaposlenosti. Porast zaposlenosti povezan je i s porastom opće gospodarske aktivnosti. Iako ova veza nije jednostavna, moguće je tvrditi kako veće stope rasta istodobno jačaju potražnju za radnom snagom, posebno tijekom dužeg vremenskog razdoblja. Uz pretpostavku da će proizvodnost u Hrvatskoj slijediti kretanje proizvodnosti u drugim novim članicama Unije (s određenim vremenskim pomakom), povećanje stope zaposlenosti može biti povezano s povećanjem stope rasta BDP-a od 1 posto u razdoblju od 2006. do 2010. u odnosu na scenarij ostanka izvan Unije. Tako očekivana pozitivna kretanja na tržištu rada mogu biti povezana s pozitivnim učincima u cijelom gospodarstvu.

Slika 5.1. **Usporedba zaposlenosti, nezaposlenosti i aktivnosti u slučaju pristupanja i ostanka Hrvatske izvan EU-a**



Izvor: Izračun autora.

U scenariju pristupanja Hrvatske Europskoj uniji mogu se očekivati određeni pozitivni učinci na zaposlenost. Međutim, procijenjeni učinci u odnosu na scenarij ostanka izvan Unije nisu visoki, naročito tijekom relativno kratkog vremenskog razdoblja do ulaska u Europsku uniju.

5.4. Zaključak

Iako usklađivanje hrvatskih s europskim standardima nužno dovodi do troškova, njihovu je visinu teže procijeniti. Razlog se nalazi u činjenici da je dio sredstava potrebno uložiti u svrhu ispunjavanja već postojećih zakonskih obveza koje proizlaze iz hrvatskog zakonodavstva, pa nije moguće razlučiti koji je dio troškova izravno povezan s procesom pristupanja Europskoj uniji, a koji proizlazi iz trenutnih nedostataka hrvatskog institucionalnog okvira. Europska unija u mnogim slučajevima propisuje smjernice koje neka zemlja treba slijediti kako bi se ostvarili određeni ciljevi. Međutim, načini ostvarivanja tih ciljeva prepušteni su samim zemljama. Budući da alternativna rješenja mogu zahtijevati

različite financijske troškove, konačni ishod ne ovisi samo o zahtjevima koje postavlja Europska unija, već i o načinu na koji će se konkretna odredba primijeniti. Stoga ukupni troškovi koje će Hrvatska snositi zbog procesa prilagodbe u značajnoj mjeri ovise o načinu na koji će se primjenjivati pojedine direktive.

Treba naglasiti kako u razdoblju na koje se ova analiza odnosi, odnosno do 2010. godine, prvenstveno treba očekivati veće troškove, djelomično i stoga što svaka promjena sustava izaziva određene troškove, naročito promjena koju je potrebno provesti u relativno kratkom roku prije pristupanja Europskoj uniji, ali i zbog toga što su troškovi najčešće izravno mjerljivi. Potencijalne su koristi, pak, dugoročnog karaktera i uglavnom se pojavljuju tek nakon ulaska Hrvatske u Europsku uniju.

Identificirani troškovi i koristi u različitim područjima povezanim s tržištem rada navedeni su u tablici 5.5.

Tablica 5.5. **Proces pristupanja i tržište rada**

Područje	Očekivani troškovi / negativni učinci	Očekivane koristi / pozitivni učinci
Zaštita na radu	• Trošak nabave nove opreme (poduzetnici) • Potencijalno povećavanje cijena nekih proizvoda (potrošači)	• Smanjivanje broja ozljeda na radu (radnici i zdravstveni sustav) • Smanjivanje troškova zbog obustave proizvodnje (poduzetnici)
Socijalna zaštita i socijalna isključenost	• Provedba strateških dokumenata (država)	• Pristup fondovima za zapošljavanje socijalno isključenih skupina
Radno zakonodavstvo, diskriminacija, jednakost spolova	• Naknade za zaposlene u slučaju nesolventnosti poduzeća (država) • Troškovi provedbe strateških dokumenata (država)	• Poboljšani uvjeti rada • Omogućavanje pristupa tržištu rada
Socijalni dijalog, politika zapošljavanja, socijalni fondovi	• Troškovi provedbe mjera politike zapošljavanja	• Koordinacija zajedničkih politika • Sredstva fondova
Migracije	• Emigracija visokoobrazovane radne snage	• Razmjena znanstvenika i studenata
Zaposlenost, nezaposlenost	• Veća konkurencija i pad zaposlenosti u nekim sektorima gospodarstva	• Povećavanje zaposlenosti, naročito kod nekih skupina stanovništva

U razdoblju do 2010. godine ne treba očekivati velike promjene, kako u migracijskim tokovima, tako ni u značajnijim pomacima kretanja zaposlenosti i nezaposlenosti. Iako otvaranje granica, s jedne strane, znači mogućnost veće emigracije hrvatske radne snage, očekuje se da se takva kretanja ipak neće dogoditi. Vjerojatnije je da će otvaranje granica biti povezano s većom mobilnošću radnika, kako iz Hrvatske u druge zemlje, tako i prema Hrvatskoj. To istodobno znači da će hrvatski radnici biti izloženi većoj konkurenciji na domaćem tržištu, ali i da će moći konkurirati svojim znanjima i sposobnostima na tržištima drugih članica Unije.

Problemi koji se zajedničkom politikom zapošljavanja i drugim srodnim politikama, rješavaju na razini Europske unije istodobno su i problemi hrvatskog tržišta rada. Stoga se može očekivati da će u okviru Unije, razmjenom informacija, zajedničkim osmišljavanjem pojedinih mjera, kao i financiranjem pojedinih konkretnih projekata, Hrvatska lakše ostvarivati svoje, a time i zajedničke ciljeve. Stoga se u scenariju pristupanja očekuju veći pomaci u porastu zaposlenosti nego u scenariju ostanka izvan Unije. Ipak, treba naglasiti kako u razdoblju do 2010. godine razlika između ta dva scenarija nije velika.

6. Državne potpore

6.1. Sustav državnih potpora u Europskoj uniji

Državne su potpore instrument državne intervencije u obliku izravne ili neizravne financijske pomoći koja se daje radi poticanja neke gospodarske aktivnosti, sektora ili pojedinog poduzetnika. Državne potpore daju svojim korisnicima povlašteni položaj na tržištu, i time narušavaju tržišno natjecanje. Nadalje, one mogu nepovoljno djelovati na ukupno blagostanje udaljujući alokaciju resursa od optimuma. Kako bi spriječila nepovoljno djelovanje državnih potpora i zaštitila funkcioniranje jedinstvenog tržišta, Europska unija je donijela jasna pravila s obzirom na mogućnosti njihove dodjele i obveze praćenja.

U Uniji se razlikuju dvije skupine državnih potpora:

- **državne potpore o kojima odlučuje Europska komisija i za koje postoji obveza prijavljivanja i izvještavanja** - to su potpore koje zadovoljavaju četiri osnovna kriterija: da se dodjeljuju iz državnih sredstava; da pružaju ekonomsku prednost poduzeću, sektoru ili regiji; da su selektivne; te da utječu na konkurentnost i trgovinu među članicama. Prema namjeni, one mogu biti potpore poljoprivredi i ribarstvu, industriji i uslugama ili regionalne potpore. Potpore industriji i uslugama mogu imati horizontalne ciljeve, kao što su poticanje istraživanja i razvoja, ili zapošljavanja, a mogu biti i usmjerene prema pojedinim sektorima. S obzirom na instrumente, mogu poprimiti oblik subvencija i poreznih olakšica, udjela u vlasničkom kapitalu, povoljnijih kredita i poreznog duga te jamstava.
- **državne potpore za koje ne postoji obveza prethodnog prijavljivanja, ali postoji obveza obavještavanja Europske komisije** - u ovu skupinu spadaju potpore koje manje narušavaju zajedničko tržište, vode povećanju opće konkurentnosti gospodarstva Unije te imaju horizontalne učinke. One su precizno definirane, a uz određene uvjete uključuju i potpore malom i srednjem poduzetništvu, potpore za usavršavanje i obuku te potpore za zapošljavanje.

Za potpore u iznosu do 100.000 eura u trogodišnjem razdoblju, odnosno »de minimis« potpore, ne postoji obveza obavještavanja.

Potpore se dodjeljuju sukladno usvojenoj zajedničkoj politici državnih potpora, a naputke za provedbu te politike propisuje Europska komisija. Pritom su zadane osnovne smjernice o smanjenju ukupnog iznosa državnih potpora i njihovom ograničavanju na one dijelove gospodarstva i regije u kojima tržišni mehanizam ne dovodi do optimalne raspodjele resursa. Sustav državnih potpora Europske unije, prema tome, daje prednost

horizontalnim ciljevima. Nadalje, jednim od ključnih načela dodjele državnih potpora smatra se načelo transparentnosti.

Institucionalne reformske prilagodbe europskog sustava državnih potpora snažno se oslanjaju na razvojne ciljeve i maksimalnu disperziju društvenih koristi, pa državne potpore dobivaju značajku «infrastrukturnog ulaganja» u gospodarski rast, veću zaposlenost, ispravljanje tržišnih neuspjeha, porast individualne i društvene konkurentnosti te povećanje regionalne kohezije.

Povećanje konkurentnosti Europske unije, smanjivanje državnih potpora i njihovo učinkovitije usmjeravanje, posebice smanjivanje sektorskih državnih potpora u korist potpora namijenjenih postizanju horizontalnih ciljeva, glavni su ciljevi Financijske perspektive za razdoblje od 2007. do 2013. godine.

U članicama Europske unije (EU-25) primjećuje se trend smanjivanja udjela državnih potpora u BDP-u, što je u skladu sa spomenutim ciljevima. Ipak, taj trend je više posljedica ubrzanog gospodarskog rasta nego smanjivanja apsolutnog iznosa državnih potpora. Na kraju 2005. godine ukupne su potpore, bez potpora prometu, iznosile 0,6 posto BDP-a EU-25, a ukupne državne potpore, bez potpora poljoprivredi, ribarstvu i prometu, 0,4 posto BDP-a Unije.

Promatrajući po sektorima, najveći dio državnih potpora u Europskoj uniji činile su potpore industriji i poljoprivredi, čiji su udjeli u ukupnim potporama iznosili 59, odnosno 26 posto. U 2005. je 84 posto državnih potpora, bez potpora poljoprivredi, ribarstvu i prometu, odobreno za horizontalne ciljeve.

6.2. Prilagođenost hrvatskog sustava državnih potpora sustavu Europske unije

Hrvatska danas uvelike primjenjuje različite vrste državnih potpora. Najvećim je dijelom riječ o državnim potporama poljoprivredi, pomoći poduzećima u teškoćama, subvencijama trgovačkim društvima izvan javnog sektora, pomoći i potporama brodogradnji, brodskim prijevoznicima i održavanju brodskih linija, zračnim, morskim i riječnim lukama, izgradnji cestovne i druge infrastrukture, razvoju malog i srednjeg gospodarstva i obrtništva te povećanju konkurentnosti turističkog gospodarstva.

Država dodatno utječe na gospodarske aktivnosti i subjekte putem izravnih investicija, poreznih olakšica, povoljnijih kredita Hrvatske banke za obnovu i razvoj i izvanproračunskih fondova, Fonda za razvoj i zapošljavanje i Fonda za regionalni razvoj te pružanjem jamstava proračunskim korisnicima, kao i trgovačkim društvima izvan javnog sektora.

U Hrvatskoj se već duže vrijeme provodi politika ograničavanja razine državnih potpora. Dodatni impuls toj politici dalo je potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju kojim se Hrvatska, kao buduća članica, obvezala voditi politiku nenarušavanja slobodnog tržišnog natjecanja i slobodnih trgovinskih odnosa s Unijom. U pogledu državnih potpora, Sporazum također zahtijeva poštivanje načela transparentnosti i cjelovitost iskazivanja državnih potpora u Godišnjem izvješću o državnim potporama te provedbu učinkovitog nadzora nad odobravanjem, provedbom i povratom državnih potpora.

U Izvješću o napretku Hrvatske u 2006. godini Europska komisija je ocijenila kako je u području državnih potpora ostvaren značajan napredak, ali i da su potrebne daljnje aktivnosti poput izrade prijedloga plana regionalnih potpora, donošenja održivih programa restrukturiranja brodogradilišta i sektora brodogradnje te jačanja administrativnih kapaciteta Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja. U sektoru proizvodnje čelika, Komisija je ocijenila da je ostvaren ograničeni napredak prihvaćanjem Nacrta programa restrukturiranja hrvatske industrije čelika, koji treba upotpuniti i uskladiti sa zahtjevima Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

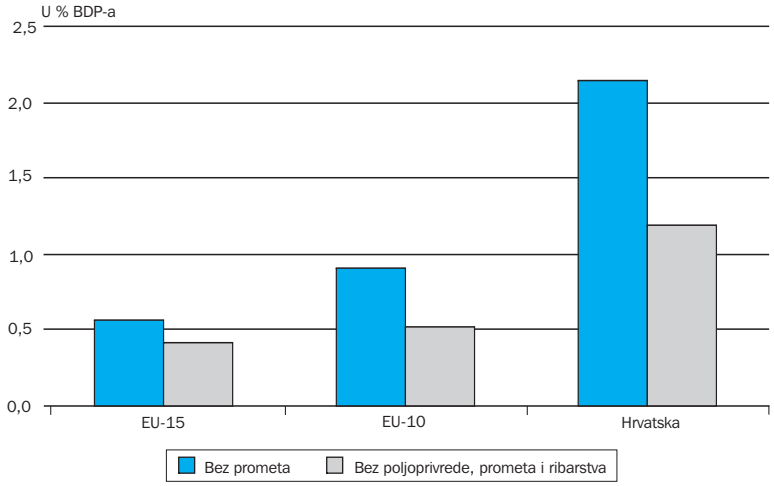
Hrvatskoj slijedi normativno usklađivanje s europskim sustavom državnih potpora, i to u sljedećim područjima: financijski transferi javnim poduzećima, prodaja i raspolaganje državnim nekretninama, direktno oporezivanje, program restrukturiranja hrvatskih brodogradilišta i posebna pravila za sektor prometa.

Udio državnih potpora u BDP-u Hrvatske je vrlo visok. Državne su potpore 2005. godine iznosile 2,1 posto BDP-a, bez potpora prometu, što je znatno više od prosjeka EU-25 koji je iznosio 0,6 posto. Veći udio državnih potpora u EU-25 imala je jedino Malta, s 3,2 posto BDP-a. Slično vrijedi i za udio državnih potpora bez poljoprivrede, ribarstva i prometa u BDP-u koji u Hrvatskoj iznosi 1,2 posto, a u EU-25 prosječno 0,4 posto (slika 6.1.).

Promatrajući prema kategorijama, u Hrvatskoj prevladavaju državne potpore industriji i uslugama, koje su 2005. godine činile 61,9 posto ukupnih državnih potpora, a visok je i udio državnih potpora poljoprivredi i ribarstvu, koji je iste godine iznosio 33,5 posto ukupnih potpora. Prema instrumentima državnih potpora, najveći udio u potporama industriji i uslugama čine subvencije (preko 60 posto u razdoblju od 2003. do 2005.), dok je u usporedbi sa zemljama EU-25 udio potpora u obliku poreznih izuzeća i oprosta poreznog duga nizak, a udio jamstava visok (slika 6.2.).

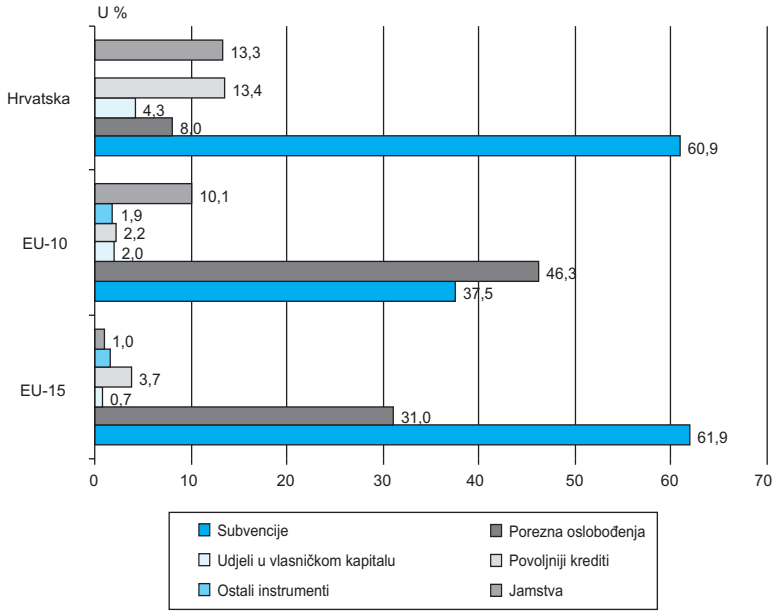
Za razliku od članica Unije, kod kojih je više od ¾ potpora horizontalnog karaktera, u Hrvatskoj one čine manje od ¼ ukupnih potpora. Ako se promatra samo struktura potpora industriji i uslugama, horizontalne su potpore 2005. godine činile 58 posto potpora industriji i uslugama u Hrvatskoj, a u EU-25 čak 84 posto.

Slika 6.1. **Državne potpore u 2005.**



Izvor: Europska komisija i Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja.

Slika 6.2. **Državne potpore industriji i uslugama prema različitim instrumentima, prosjek 2003.-2005.**



Izvor: Europska komisija i Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja.

Državne potpore brodogradnji

U razdoblju od 2002. do 2005. primjećuje se trend smanjivanja državnih potpora za sektor brodogradnje u apsolutnom iznosu i postotku ukupnih potpora. 2002. godine državne su potpore brodogradnji činile 12,6 posto, a 2005. godine 8 posto ukupnih državnih potpora. Pritom se udio potpora brodogradnji u cijelom razdoblju zadržao na gotovo jedan posto BDP-a. Iznos potpora po zaposlenom bio je toliko visok da se 2003. godine državnim potporama moglo namiriti više od ¾ bruto plaća u brodogradnji. Iste je godine u cjelokupnom hrvatskom gospodarstvu državnim potporama bilo pokriveno tek 6,4 posto bruto plaća. Unatoč visokim državnim potporama, proizvodnost mjerena BDP-om po zaposlenom u brodogradnji znatno je ispod proizvodnosti u hrvatskom gospodarstvu, pa se nameće zaključak kako državne potpore brodogradnji nisu učinkovite.

Državno se podupiranje brodogradnje neće moći nastaviti na ovaj način, niti u ovoj mjeri, a napuštanje sadašnjih oblika i namjene državnih potpora brodogradnji, kao i njihovo usklađivanje s načelima i kriterijima koji vrijede za horizontalne državne potpore, predviđeno je Nacionalnim programom restrukturiranja brodogradnje. Svakako, to ne znači da će nestati mogućnost odobravanja državnih potpora, niti da će doći do masovnog otpuštanja radnika u brodogradnji. Potpore će se moći odobravati na temelju programa održivoga poslovanja i razvoja brodogradilišta. Ti će programi, očekuje se, biti usmjereni prema smanjivanju opsega poslovanja, specijalizaciji i europskom umrežavanju s odabranom ponudom vlastitoga znanja i inovacija.

Državne potpore proizvodnji čelika

Udio državnih potpora u sektoru proizvodnje čelika u 2002. godini iznosio je 0,04 posto ukupnih potpora, a 2005. godine 0,8 posto. Istovremeno je proizvodnja čelika, osim u 2004., ostvarivala vrlo velike ukupne gubitke, a 2002. i neto gubitak na supstanci. To upućuje na zaključak da su državne potpore proizvodnji čelika bile neophodne te da je njihovim zakašnjelim povećanjem odgođen i neophodni proces restrukturiranja i potencijalne privatizacije. Potpore proizvodnji čelika značajno su porasle u 2004. i 2005. godini, a u narednim će godinama i dalje biti neizbježne radi provedbe programa restrukturiranja, kao i zbog važnosti koju se pridaje sektoru crne matalurgije. U području proizvodnje čelika u Europskoj uniji vrijede pravila za sanaciju i restrukturiranje. Stoga će Hrvatska u tom području trebati uskladiti politike državnih potpora s pravilima Unije u kojima se naglašavaju potpore usmjerene prema smanjenju troškova i povećanju konkurentnosti, a ne sanaciji.

6.3. Očekivani troškovi i koristi prilagodbe sustava državnih potpora

Nesporno je da će prihvaćanje načela na kojima se temelji sustav državnih potpora Europske unije donijeti i koristi i troškove hrvatskom gospodarstvu. No, polazeći od sadržajnih, organizacijskih i proceduralnih značajki reformiranog europskog sustava državnih potpora, može se zaključiti kako usklađivanjem svoga sustava državnih potpora Hrvatska može ostvariti značajne neto koristi. Najznačajnije očekivane koristi i troškovi prilagodbe sustavu državnih potpora Europske unije prikazani su u tablici 6.1.

Tablica 6.1. **Očekivane koristi i troškovi prilagodbe sustavu državnih potpora EU-a**

	Očekivane koristi	Očekivani troškovi
Sustav u cjelini	• smanjivanje udjela državnih potpora u BDP-u • smanjivanje potpora posebnim sektorima • pretvaranje državnih potpora u transparentne izvore financiranja održivog razvitka • veća konkurentnost nositelja razvoja • racionalnija alokacija državnih potpora • veća društvena kohezija zbog transparentnog upravljanja javnim poslovima u području državnih potpora • veća kvaliteta makroekonomskog menadžmenta • olakšavanje rada Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja	• značajni organizacijski troškovi • promjene obračunskog sustava
Brodogradnja	• specijalizacija i umrežavanje • porast udjela znanja u proizvodu • veća konkurentnost • prijenos odgovornosti na nove vlasnike • alternativna upotreba viška kapaciteta	• smanjivanje broja zaposlenih • veliki iznos sektorskih državnih potpora s načelom «jednom-zadnji put» • dodatni troškovi zbrinjavanja tehnološkog viška, prekvalifikacije i samozapošljavanja
Proizvodnja čelika	• revitalizacija proizvodnje i stvaranje dodane vrijednosti • multiplikativni učinci restrukturiranja kroz investicije • zadržavanje zaposlenosti	• smanjivanje broja zaposlenih • veliki iznos sektorskih državnih potpora • dodatni troškovi zbrinjavanja tehnološkog viška, prekvalifikacije i samozapošljavanja

Prije svega, ova će prilagodba rezultirati dugoročnim smanjenjem državnih potpora u relativnom iznosu, ponajprije zbog smanjivanja potpora posebnim sektorima. Upravo se to može ocijeniti pozitivnim jer u sve većoj mjeri sprečava narušavanje tržišne utakmice, dok državne potpore dobivaju obilježja izvora financiranja održivoga razvitka, a ne socijalne pomoći. Posebna se korist očekuje od primjene načela horizontalnosti u sustavu državnih potpora jer će tako korisnici državnih potpora postati programi koji svojim planiranim učincima jamče maksimalnu društvenu disperziju koristi.

Obnovljeni sustav državnih potpora povećat će kvalitetu makroekonomskog menadžmenta, tj. kvalitetu javnih usluga u tom području, a time i koheziju unutar zemlje i stvaranje primjerenog društvenog kapitala.

Kratkoročno, odnosno tijekom procesa pristupanja Uniji, može se očekivati da će se državne potpore, zbog nezavršenih procesa restrukturiranja, zadržati na razmjerno visokoj razini. Što se tiče sektora brodogradnje i proizvodnje čelika, Hrvatska ima priliku učinkovito riješiti njihove probleme prije ulaska u Europsku uniju. Struktura državnih potpora prometu vjerojatno će doživjeti promjene, i pritom valja računati na smanjivanje i ukidanje potpora cestovnom prometu te jačanje potpora željeznici i prometu unutrašnjim vodama.

Osnovna korist prihvaćanja elemenata sustava državnih potpora Europske unije svakako je u prihvaćanju i usvajanju načela transparentnosti, dobrog gospodarenja, promicanja tržišne utakmice, maksimalnih društvenih učinaka raspršenih na cijelo društvo te poticanja održivog razvitka, neophodnih u sustavu državnih potpora, neovisno u ulasku u Uniju. Iako će politika državnih potpora i dalje ostati u nadležnosti hrvatske ekonomske politike, Europska komisija će nadzirati usklađenost dodijeljenih potpora s pravilima Unije, a time i jamčiti poštivanje spomenutih načela.

7. Mala i srednja poduzeća

Danas su mala i srednja poduzeća najpropulzivniji dio hrvatskog gospodarstva. Sukladno Zakonu o poticanju malog gospodarstva, njega čine subjekti koji zapošljavaju manje od 250 radnika, ostvaruju godišnji promet do 60 milijuna kuna ili imaju zbroj bilance, odnosno dugotrajnu imovinu, do 30 milijuna kuna i neovisni su u svom poslovanju. Mala i srednja poduzeća čine 99 posto ukupnog broja poduzeća u Hrvatskoj, zapošljavaju 52 posto ukupnog broja zaposlenih i ostvaruju 55 posto BDP-a poduzetničkog sektora. Pribroje li im se obrti i zadruge, tada se udio malog gospodarstva u ukupnoj zaposlenosti povećava na 64 posto. Očito je, dakle, da malo gospodarstvo predstavlja značajan oslonac ekonomskom rastu i socijalnoj sigurnosti.

Mala i srednja poduzeća osjetljiva su na uvjete u poslovnom okruženju, pa tako i na promjene do kojih može dovesti pristupanje Europskoj uniji. Zbog njihova značaja, ali i ranjivosti, postavlja se pitanje jesu li hrvatska mala i srednja poduzeća spremna za ulazak u Uniju i što još valja učiniti kako bi se što bolje pripremila za tržišnu utakmicu koja ih očekuje. Ovaj se dio studije bavi tim pitanjima, kao i mogućim posljedicama pristupanja Uniji na mala i srednja poduzeća.

7.1. Ciljevi Europske unije u sektoru malih i srednjih poduzeća

Europska unija pridaje veliki značaj razvoju malog i srednjeg poduzetništva. Lisabonskom strategijom iz 2005. godine zadala je cilj da do 2010. godine postane najdinamičnije i najkonkurentnije gospodarstvo svijeta. Njega je moguće ostvariti samo gospodarskim rastom i većim zapošljavanjem, a koje bi trebala ostvariti mala i srednja poduzeća.

Da bi se ostvarili prioritetni ciljevi Unije, nužno je stvoriti uvjete za dinamičan razvoj sektora malog gospodarstva. Polazeći od tog načela, članice Unije su 2000. godine usvojile Europsku povelju o malom gospodarstvu, koju su potom potpisale i zemlje kandidatkinje. Usvajanje Europske povelje obvezuje zemlje potpisnice na primjenu načela Unije u stvaranju povoljnog poslovnog okruženja za razvoj poduzetništva. Povelja prati napredak svake zemlje u deset dimenzija, od kojih se većina odnosi na otklanjanje administrativnih i troškovnih prepreka osnivanju, poslovanju i zatvaranju poduzeća.

Hrvatska je pristupanjem Povelji dobrovoljno prihvatila europsku politiku poticanja razvoja malih i srednjih poduzeća i prije početka pregovora o članstvu. Pregovori nisu donijeli nove obvezne mjere koje bi valjalo ispuniti prije njihova završetka, pa su sve reformske mjere u ovom sektoru dobrovoljne i imaju obilježja «meke» pravne stečevine Unije.

Europska unija je malom gospodarstvu povjerila ulogu osnovnog izvora inovacija i novog zapošljavanja, pokretača rasta, nositelja strukturnih promjena i napretka. Ujedno je uočila i tri problema koje bi valjalo ukloniti kako bi mala i srednja poduzeća mogla ispuniti očekivanja. To su:

- **troškovi regulacije i administracije** - ovi troškovi narušavaju poslovno okruženje;
- **neprikladno financiranje razvitka poduzetništva** - mala i srednja poduzeća imaju otežan pristup kapitalu s obzirom da konzervativne financijske ustanove nisu voljne podijeliti rizik s nositeljima poduzetničkog pothvata. Financijski fondovi Unije također im nisu dovoljno dostupni. Ako se mala i srednja poduzeća koja djeluju u zemljama stare Europe teško nose sa složenim procedurama povlačenja sredstava iz fondova, pitanje je u kojoj će im mjeri moći konkurirati hrvatski poduzetnici i hoće li moći iskoristiti ta sredstva. Osnivanje stručnih timova za izradu kvalitetnih prijedloga projekata i širenje primjera dobre prakse među poduzetnicima smatra se, stoga, nužnim koracima u pripremi malog gospodarstva za ulazak u Uniju;
- **nepostojanje skupa politika usmjerenih obrazovanju i izgradnji poduzetničkog svjetonazora od najranije dobi.**

Polazeći od ovih problema, Europska unija je stvorila model poticanja razvoja poduzetništva koji se temelji na tri prioriteta: otklanjanju administrativnih prepreka, primjerenoj financijskoj potpori i obrazovanju. Stoga se i u Hrvatskoj treba voditi računa o ovim pitanjima, tim više što se hrvatski sektor malih i srednjih poduzeća u kratkom roku treba pripremiti i prilagoditi zahtjevima konkurencije na zajedničkom europskom tržištu.

7.2. Pripremljenost sektora malog i srednjeg poduzetništva za ulazak na tržište Unije

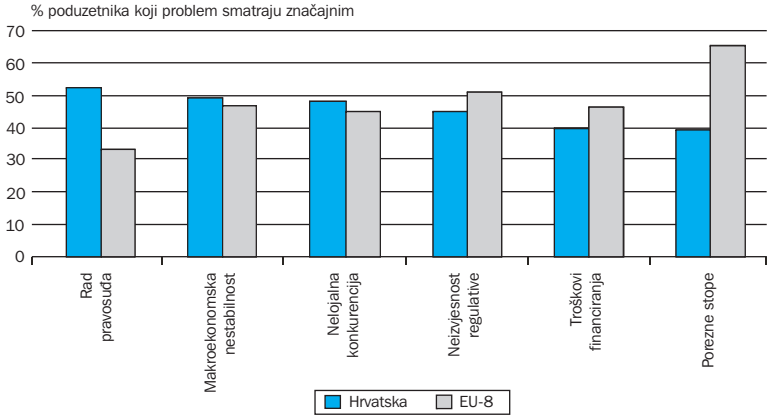
Poznato je da se poduzetništvo brže razvija u povoljnom poslovnom okruženju. Stoga je cilj politike razvoja stvaranje poticajnih uvjeta, odnosno uklanjanje prepreka slobodnom razvoju poduzetništva. Te ciljeve slijede i nove članice EU-10 (zemlje koje su u Uniju ušle 2004.) te EU-2 (Bugarska i Rumunjska), a isto bi se moralo odnositi i na Hrvatsku.

Usporedba Hrvatske s ovim zemljama pokazuje kako je pristupanje Uniji utjecalo na poboljšavanje uvjeta poslovanja malih i srednjih poduzeća u novim članicama te koje prilagodbe poslovnog okruženja očekuju Hrvatsku do ulaska u Uniju i neposredno potom. Ujedno pokazatelji uvjeta poslovanja poduzetnika omogućuju da se ocijeni razina pripremljenosti hrvatskog poslovnog okruženja za integraciju s europskim tržištem.

Uvjeti za razvoj sektora malog i srednjeg poduzetništva obuhvaćaju kvalitetu šireg poslovnog okruženja, razinu regulatornog opterećenja, administrativne prepreke osnivanju i zatvaranju poduzeća, prisutnost korupcije i pristup izvorima financiranja. Njima se bavimo u nastavku.

Na slici 7.1. prikazani su odabrani pokazatelji koji opisuju ocjene poduzetnika o važnosti problema u poslovnom okruženju Hrvatske i novih članica EU-8 (zemalja koje su u Uniju ušle 2004., bez Cipra i Malte). Probleme povezane s radom pravosuđa i nelojalnom konkurencijom hrvatski poduzetnici ocjenjuju značajnijima od poduzetnika koji djeluju u EU-8.

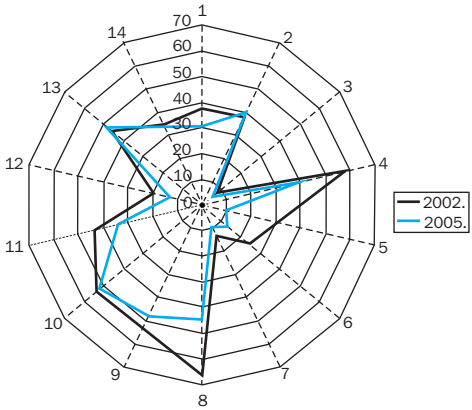
Slika 7.1. **Odabrani problemi u poslovnom okruženju Hrvatske i EU-8 u 2005. godini**



Izvor: Business Environment and Enterprise Performance Survey (2005).

Ocjene hrvatskih poduzetnika o važnosti problema povezanih s kvalitetom poslovnog okruženja pokazuju da je Hrvatska u odnosu na 2002. godinu napredovala u mnogim sastavnicama poslovnog okruženja, osim u radu pravosuđa i tržišnim uvjetima poslovanja (slika 7.2.). Uz ove značajke poslovnog okruženja, hrvatskim poduzetnicima prepreku predstavljaju i troškovi financiranja, ali se čini da je ne smatraju značajnom koliko i poduzetnici u novim članicama Unije.

Slika 7.2. **Percepcija hrvatskih poduzetnika o problemima u poslovnom okruženju**

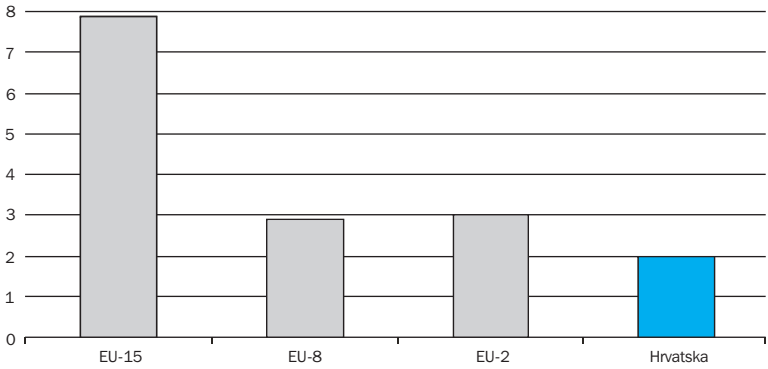


KVALITETA POSLOVNOG OKRUŽENJA	
1.	Pristup izvorima financiranja
2.	Troškovi financiranja
3.	Infrastruktura
4.	Visina poreznog opterećenja
5.	Porezna administracija
6.	Carinski i trgovinski propisi
7.	Radno zakonodavstvo
8.	Neizvjesnost regulatorne politike
9.	Makroekonomska neizvjesnost
10.	Rad pravosuđa
11.	Korupcija
12.	Kriminal (ulični i organizirani)
13.	Netržišni uvjeti poslovanja
14.	Nepoštivanje ugovora

Napomena: Izraženo u % poduzetnika koji problem smatraju značajnim.
Izvor: Business Environment and Enterprise Performance Survey (2002, 2005).

Usporedba administrativnih prepreka razvoju malih i srednjih poduzeća pokazala je kako poduzetničko okruženje i kvaliteta regulative u Hrvatskoj napreduju i postupno se približavaju prosjeku deset novih članica. Hrvatska je u protekle dvije godine znatno smanjila administrativne prepreke osnivanju i zatvaranju poduzeća. Smanjio se broj dana potrebnih za osnivanje poduzeća te složenost i broj postupaka, prije svega zahvaljujući uvođenju servisa hitro.hr i provedbi programa HITROREZ. Istodobno se nisu smanjili troškovi osnivanja poduzeća. Složenost postupaka zatvaranja poduzeća te omjer naplate potraživanja i troškova stečajnog postupka mogu se ocijeniti važnom preprekom poduzetništvu u Hrvatskoj (slika 7.3.).

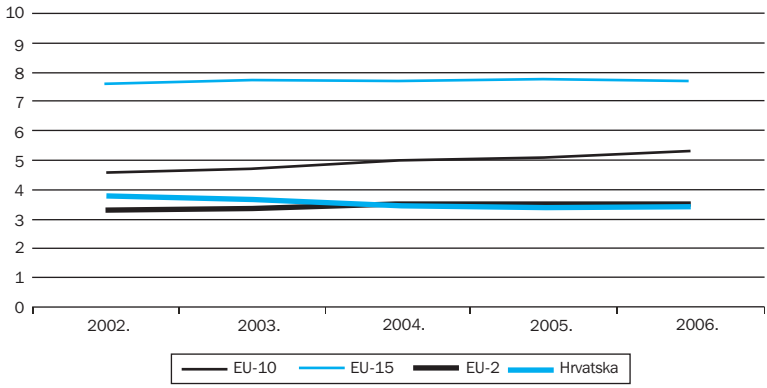
Slika 7.3. **Omjer naplate potraživanja i troškova u stečajnom postupku, 2006.**



Napomena: Prosjek EU-15 ne uključuje Luksemburg.
Izvor: Svjetska banka, www.doingbusiness.org i izračun autora.

Korupcija obeshrabruje poduzetništvo jer povećava neizvjesnost, rizik i troškove poslovanja. Korupcija se obično mjeri Indeksom percepcije korupcije, čije kretanje prikazano na slici 7.4., pokazuje da je u odnosu na EU-15 i EU-10 sadašnje stanje u Hrvatskoj nepovoljno i slično onom u Bugarskoj i Rumunjskoj.

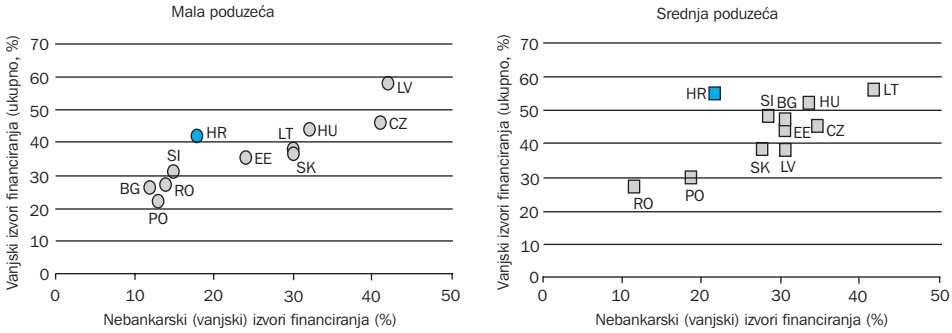
Slika 7.4. **Indeks percepcije korupcije, 2002.-2006.**



Napomena: Viši indeks znači manju korupciju.
Izvor: Transparency International.

Nedostupni i neadekvatni izvori financiranja poduzetničkih pothvata mogu postati nepremostiva prepreka razvoju poduzetništva. Kad se ocjenjuje dostupnost izvora financiranja i troškovi financiranja, Hrvatska se, prema ocjeni poduzetnika, nalazi negdje u prosjeku novih članica. No, položaj Hrvatske se izrazito pogoršava kada se ocjenjuje vrijednost osiguranja zajmova koja je veća nego u novim članicama Unije, osim u Mađarskoj. Kada se u obzir uzme omjer vanjskih i vlastitih izvora financiranja, koji iznosi 42:58 posto, i činjenica da u vanjskim izvorima prevladavaju bankarski izvori, opterećenje osiguranjima zajmova zapravo dobiva dodatnu težinu. Što se tiče nebankarskih izvora financiranja, oni hrvatskom malom i srednjem poduzetništvu nisu toliko dostupni koliko poduzetništvu novih članica Unije (slika 7.5.). Mala i srednja poduzeća u Hrvatskoj relativno lakše dolaze do bankarskih kredita, dok drugi izvori vanjskog financiranja nisu dovoljno razvijeni.

Slika 7.5. **Udjeli ukupnih vanjskih i nebankarskih vanjskih izvora financiranja u ukupnim izvorima financiranja malih i srednjih poduzeća u 2005. godini**



Izvor: Svjetska banka.

Zahvaljujući pozitivnim pomacima u otklanjanju administrativnih prepreka zabilježenih 2006. godine, poboljšana je ukupna slika o kvaliteti uvjeta poslovanja u Hrvatskoj. To je rezultiralo i višom razinom poduzetničke aktivnosti mjerenom TEA indeksom (tablica 7.1.). Značajno je porastao i broj novih poduzetnika koji se u poduzetnički pothvat upuštaju zbog uočene prilike, a ne nužnosti.

Tablica 7.1. **Poduzetnička aktivnost poduzetnika, TEA indeks, 2002.-2006.**

	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.
Hrvatska	3,62	2,56	3,74	6,11	8,58
EU*	5,10	4,87	5,12	5,26	5,46

*Napomena: *Broj članica EU-a uključenih u GEM projekt varira po godinama. TEA indeks pokazuje broj onih koji pokušavaju pokrenuti vlastiti posao ili su vlasnici/menadžeri u aktivnom poduzeću, koje nije starije od 42 mjeseca, na 100 stanovnika, u dobi od 18 do 64 godine.*
Izvor: Global Enterpreneurship Monitor (2002.- 2006.).

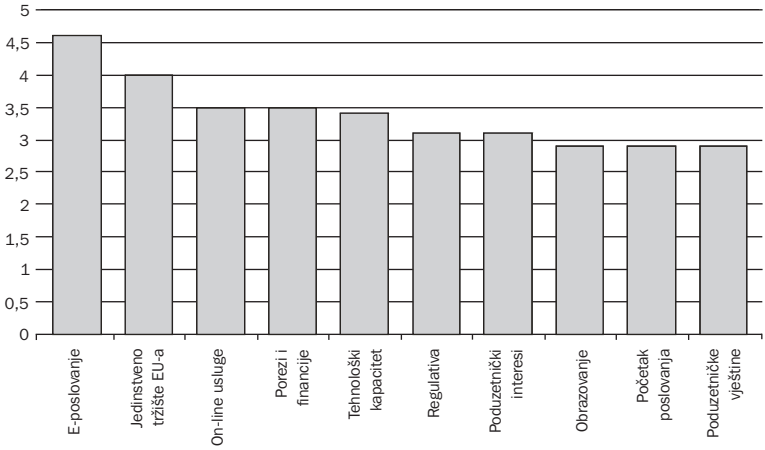
Viša razina poduzetničke aktivnosti postupno dovodi do porasta stope osnivanja poduzeća koja je još uvijek značajno niža nego u novim članicama Unije.

7.3. Ocjena napretka Hrvatske prema dimenzijama Europske povelje o malom gospodarstvu

Tijekom 2005. i 2006. godine Hrvatska je ostvarila napredak prema gotovo svim dimenzijama Europske povelje o malom gospodarstvu. Najveći je napredak u 2006. godini ostvaren uvođenjem usluga elektronskog poslovanja s poduzetnicima (slika 7.6.). To se

očitava u poboljšanju *on-line* usluga koje poduzetnicima omogućavaju da dio poslova s državnom upravom obave elektroničkim putem. Također je ocijenjeno da je zabilježen napredak u pojednostavljenju poreznog sustava i financijskih mehanizama raspoloživih poduzetnicima. Hrvatskim je poduzetnicima dostupna mreža poslovnih savjetnika, a razina je njihove informiranosti zadovoljavajuća. Dimenzija Povelje koja se odnosi na mogućnost pristupa jedinstvenom tržištu Unije domaćim malim i srednjim poduzetnicima ocijenjena je dobrom s obzirom na napore usmjerene poticanju usvajanja međunarodnih standarda kvalitete i financiranju programa jačanja konkurentnosti.

Slika 7.6. **Prosječne ocjene pojedinih dimenzija Povelje u 2006. godini**



Izvor: Indeks Europske komisije za 2006. godinu i izračun autora.

Ostvaren je relativno skroman napredak u unapređenju regulative te u području jačanja tehnološkog kapaciteta malih i srednjih poduzeća. U području obrazovanja i usavršavanja za poduzetništvo, uključujući programe stjecanja poduzetničkih vještina, zabilježen je mali napredak ili je on u potpunosti izostao. Uočeno je i da poduzetnički interesi u smislu umrežavanja, suradnje institucija te savjetovanja javnog i privatnog sektora, nisu dovoljno zastupljeni.

Može se zaključiti da je Hrvatska u proteklih nekoliko godina bitno unaprijedila poduzetničko okruženje i uklonila dio prepreka poduzetništvu. Ostvarena su poboljšanja dijelom posljedica procesa pristupanja Uniji, čijim nastavkom poduzetnici mogu očekivati daljnje pozitivne pomake. Prepreke koje je teže ukloniti, a koje poduzetnici smatraju postojanima, ili čak povećanima, odnose se na institucionalni okvir, slabo funkcioniranje pravne države, sporost pravosuđa te pojedine sastavnice gospodarske politike. Stoga se nameće zaključak da se mala i srednja poduzeća koja djeluju u opisanom okruženju

intenzivno pripremaju za ulazak u Uniju. Što se poduzeća bolje snalaze u tržišnim okolnostima, to će učinci pristupanja Uniji na sektor malih i srednjih poduzeća biti pozitivniji. Hrvatski će poduzetnici biti izloženiji pritisku konkurencije, ali će moći iskoristiti nove prilike poput olakšanog pristupa izvorima financiranja ili zajedničkog nastupa na trećim tržištima.

U razdoblju pristupanja je nužno kvalitetno pripremiti hrvatske poduzetnike, i to osobito pomoću državnih horizontalnih potpora za prilagodbu europskim standardima kvalitete te potpora usmjerenih obrazovanju, inovativnosti i umrežavanju.

7.4. Učinci pristupanja Uniji na mala i srednja poduzeća

Pristupanje Uniji imat će mnogobrojne učinke na mala i srednja poduzeća, koji će biti povoljniji ukoliko će biti bolje pripremljena i konkurentnija.

Kao pozitivni učinci, odnosno koristi, mogu se izdvojiti: pristup jedinstvenom tržištu Unije, mogućnost suradnje, umrežavanja i povezivanja s jačim industrijama, pristup dodatnim izvorima financiranja iz nebankarskih izvora i državnim potporama te dostupnost novih tehnoloških, organizacijskih i upravljačkih znanja. Iskorištavanje tih mogućnosti za razvoj sektora poduzetništva u konačnici povećava BDP, zaposlenost i životni standard ali i smanjuje regionalne nejednakosti. Proces integracije će djelovati prema načelu »pozitivne selekcije« poduzeća koja će biti spremna nositi se s konkurencijom.

Prema važećoj definiciji koja se temelji na financijskim pokazateljima, gotovo sva će domaća poduzeća biti svrstana u kategoriju malih i srednjih poduzeća. Tako će se povećati broj poduzeća koja će moći koristiti poticaje namijenjene razvoju sektora malog i srednjeg poduzetništva. Osim što će veći dio njih imati pravo na državne potpore za mala i srednja poduzeća, otvorit će im se i kanali pristupa raznovrsnim izvorima financiranja, uključujući fondove rizičnog kapitala, uzajamnog kapitala i mikrofinancijske fondove. Uspješnost korištenja opisanih mogućnosti financiranja, pa tako i uspješnost korištenja strukturnih i Kohezijskog fonda, izravno će ovisiti o tehničkoj pripremljenosti i institucionalnoj podršci sektoru malog i srednjeg poduzetništva.

Troškovi ulaska u Uniju bit će povezani s ulaganjima u ljudski kapital, tehnologiju i razne vrste poticaja s ciljem unapređenja konkurentne sposobnosti poduzeća te izdacima države kojima bi se osiguralo poticajno poduzetničko okruženje. Pritom će se dio navedenih troškova prilagodbe sufinancirati iz pretpristupnih fondova, a postojat će i mogućnost sudjelovanja u drugim programima Europske unije poput Okvirnog programa za istraživanje i razvoj (FP7), Programa za konkurentnost i inovacije (CIP) i programa JEREMIE.

Većina će se očekivanih koristi ostvariti tek u srednjem i duljem roku, no mogu se predvidjeti i kratkoročne neto mikroekonomske koristi poput poboljšanja niza pokazatelja poslovne učinkovitosti poduzeća potaknutog pritiskom konkurencije. Pravovremeno će usklađivanje sa zakonodavstvom i normama Europske unije u konačnici smanjiti administrativne prepreke i regulatorno opterećenje poslovanju. Zbog smanjivanja ostalih troškova poslovanja i nastupa na tržištu Unije, poduzeća će biti konkurentnija i bilježiti profitabilnije poslovanje.

Koristi, naravno, nisu zajamčene, već ovise o spremnosti i sposobnosti iskorištavanja prilika koje će se otvoriti hrvatskim poduzetnicima. Olakšani pristup inovacijama, novim tehnologijama, istraživanjima, stručnim znanjima i upravljačkim vještinama dovest će do koncentracije jednog dijela malih i srednjih poduzeća u propulzivnim i profitabilnim gospodarskim djelatnostima. Veće uključivanje konkurentno sposobnih poduzeća u djelatnosti veće dodane vrijednosti poput informatičko-komunikacijske tehnologije, bio-tehnologije i sl. povećat će potencijal rasta tih poduzeća. Širenje na regionalna tržišta i razvoj novih proizvoda i usluga povezani su s okrupnjavanjem poduzeća i jačanjem ovoga sektora.

Nasuprot tome, ostanak izvan Unije bio bi povezan s nizom negativnih učinaka koji bi ponajprije proizišli iz slabijih poticaja za unapređenje konkurentnosti hrvatskih malih i srednjih poduzeća, osobito na vanjskom tržištu. Također se ne bi mogao očekivati znatniji priljev inozemnih izravnih ulaganja, a smanjila bi se i ponuda financijskih izvora za rast i razvoj poduzetništva. Usporavanje rasta i razvoja malih i srednjih poduzeća izravno bi se odrazilo na smanjivanje broja novih radnih mjesta. U slučaju ostanka izvan Unije, odgodilo bi se ili usporilo, usvajanje potrebnih tehničkih, zdravstvenih i ekoloških standarda te bi došlo do slabljenja ukupnih izvoznih mogućnosti. Izostalo bi i raspolaganje fondovima Unije koji predstavljaju dodatnu mogućnost financiranja malih i srednjih poduzeća.

8. Turizam

Turizam je posljednjih godina jedna od najdinamičnijih djelatnosti hrvatskoga gospodarstva. Ukupna je turistička potrošnja u 2005. procijenjena na 7,5 milijardi eura ili otprilike 25 posto BDP-a. U razdoblju od 2001. do 2005. broj ostvarenih noćenja se povećao za 18 posto, a broj dolazaka turista za 27 posto. Iako Europska unija nema posebno formuliranu politiku u području turizma, već je ona u nadležnosti svake članice, pristupanje Uniji značajno utječe na turistički sektor, i to na više načina. Članstvo u Europskoj uniji pozitivno utječe na imidž zemlje te donosi veću konkurenciju i kvalitetu usluga. Ono podrazumijeva i nove investicije u javnu infrastrukturu, kao i veći interes privatnog kapitala za ulaganjem u razvoj turističke ponude. Pristupanje Uniji pretpostavlja i primjenu znatno strožih standarda, osobito u području zaštite potrošača i zaštite na radu te ekoloških standarda, što uz povećane koristi donosi i veće troškove poslovanja turističkog sektora.

8.1. Konkurentnost hrvatskog turizma

Konkurentnost hrvatskog turizma procijenjena je na temelju dostignutog stupnja kvalitete u odnosu na ključne čimbenike uspjeha, i to s obzirom na idealno stanje turističke ponude kojemu bi trebalo težiti, a ne u odnosu na druga turistička odredišta. Ta je ocjena dana na panelu u kojem su sudjelovali turistički stručnjaci iz zemlje i inozemstva te predstavnici svih relevantnih turističkih organizacija, udruženja i strukovnih institucija u Hrvatskoj. Svaki od ključnih čimbenika uspjeha mogao je dobiti ocjenu od 1 (loše) do 5 (odlično).

Na temelju rezultata provedenog istraživanja može se zaključiti da je današnja konkurentnost hrvatskog turizma osrednja, uz prosječnu ocjenu 2,96. Najbolje su ocijenjeni geostrateški položaj zemlje, čista i očuvana priroda, resursi i znamenitosti te gostoljubivost. S druge strane, u najlošije ocijenjene čimbenike uspjeha svrstani su bogatstvo (tj. siromaštvo) neugostiteljskih sadržaja, parkirališne zone, lokalna gastronomija, raspoloživost informacija te destinacijski menadžment. Istraživanje je provedeno tijekom listopada 2006. godine na uzorku od 34 sudionika, a rezultati su prikazani u tablici 8.1.

Tablica 8.1. **Ocjena konkurentnosti hrvatskog turizma**

Ključni čimbenici uspjeha i ocjena postojećeg stanja	1	2	3	4	5
Geostrateški položaj zemlje	■	■	■	■	
Urbana estetika i uređenost javnih površina u turističkim mjestima	■	■	■		
Čista i očuvana priroda; ljepota pejzaža	■	■	■	■	
Resursi i znamenitosti koji mogu privući turiste	■	■	■	■	
Kontrola razine zagađenja i buke	■	■	■		
Informacije o atrakcijama, uslugama, proizvodima i aktivnostima na stranim jezicima	■	■			
Dostupnost iz drugih zemalja	■	■	■		
Dostupnost unutar zemlje	■	■	■		
Prometno označavanje i oznake u gradovima	■	■	■		
Sustav turističkog označavanja	■	■	■		
Razina osobne i komercijalne sigurnosti	■	■	■	■	
Kvaliteta, količina i raznovrsnost smještajnih objekata	■	■	■		
Kvaliteta, količina i raznovrsnost objekata hrane i pića	■	■	■		
Bogatstvo ostalih neugostiteljskih sadržaja ponude	■				
Kvaliteta komplementarnih usluga i javni prijevoz	■	■	■		
Parkirališne zone	■	■			
Lokalna gastronomija i njeno korištenje u svojstvu turističkog proizvoda	■	■			
Organizacija destinacijskog menadžmenta	■	■			
Sofisticiranost klijenata	■	■	■		
Profesionalnost i kvaliteta ljudskih potencijala	■	■	■		
Sposobnost osmišljavanja novih proizvoda i aktivnosti	■	■	■		
Gostoljubivost	■	■	■	■	
Interes za investiranjem u turistički sektor Hrvatske	■	■	■		
Svijest lokalnog stanovništva o važnosti očuvanja prirodne i kulturne baštine zemlje	■	■	■		

Izvor: Institut za turizam, Zagreb.

8.2. Područja prilagodbe pravnoj stečevini Europske unije

Područja povezana s turizmom, odnosno djelatnošću ugostiteljstva, u kojima zemlje kandidatkinje moraju izvršiti prilagodbe obuhvaćena su u sljedećih nekoliko poglavlja pravne stečevine Unije:

- Slobodno kretanje usluga – prilagodbe se uglavnom odnose na izjednačavanje uvjeta dobivanja dozvole za pružanje različitih usluga u turizmu za domaće rezidente i rezidente ostalih članica Unije;
- Slobodno kretanje osoba – prilagodbe se odnose na izjednačavanje uvjeta zapošljavanja za domaće fizičke osobe i rezidente ostalih članica Unije te uklanjanje prepreka prelasku državnih granica;

- Slobodno kretanje roba – prilagodbe se ponajviše odnose na uklanjanje ograničenja u prometu roba koje dolaze s područja članica Unije;
- Politika prijevoza – obuhvaća prilagodbe u području kopnenog, vodenog i zračnog prijevoza;
- Zaštita potrošača i zdravlja – prilagodbe se uglavnom odnose na prava potrošača na naknadu u slučaju nekonzumiranja usluge, odnosno konzumiranja usluge neprimjerene kvalitete, kao i na kontrolu kvalitete prehrambenih proizvoda;
- Socijalna politika i zapošljavanje – prilagodbe se ponajviše odnose na uvjete rada i korištenje radne opreme;
- Mala i srednja poduzeća – prilagodbe se uglavnom odnose na način poticanja i promocije poslovanja malih i srednjih poduzeća;
- Tržišna utakmica – prilagodbe se odnose na osiguravanje jednakih uvjeta tržišne utakmice za sve pravne osobe iz članica Unije.

8.3. Direktne mjerljive koristi pristupanja Uniji – analiza scenarija

U tablici 8.2. navedene su osnovne kvantitativne implikacije scenarija ulaska Hrvatske u Uniju 2009. godine i procjene koristi i troškova tog scenarija na hrvatski turistički sektor, odnosno hrvatsko ugostiteljstvo.

U trenutku ulaska u Uniju hrvatsko bi ugostiteljstvo trebalo raspolagati s ukupno 582 hotelska objekta, što je 80 objekata više nego u 2005. godini, dok bi se kapaciteti u kampovima i privatnom smještaju smanjili. Kao rezultat takvih kretanja, ukupan bi broj smještajnih kapaciteta bio nešto veći nego danas, ali bi se njihova struktura popravila. Sukladno ovom scenariju, ukupan bi se broj noćenja povećao s 51,4 milijuna u 2005. godini na 55,3 milijuna, dok bi se prihodi ugostiteljstva povećali na približno 2,5 milijardi eura (ili 0,7 milijardi eura više nego u 2005. godini). Takav bi financijski rezultat ponajviše bio posljedica izgradnje većeg broja novih hotelskih objekata više i visoke kategorije, viših ostvarenih prosječnih cijena po smještajnoj jedinici te povećanog korištenja hotelskih kapaciteta uslijed poboljšanog imidža Hrvatske kao turističkog odredišta. Također treba istaknuti kako ovaj scenarij pretpostavlja otprilike 2,4 milijarde eura novih ulaganja.

S obzirom na činjenicu da će se troškovi i koristi ulaska Hrvatske u Europsku uniju pojavljivati i u godinama nakon pristupanja, njihovo se djelovanje na sektor turizma, odnosno djelatnost ugostiteljstva, može podijeliti na dva razdoblja:

- razdoblje do pristupanja Uniji;
- razdoblje od pristupanja do trenutka gospodarske stabilizacije u novim uvjetima.

Tablica 8.2. **Stanje u turističkom sektoru 2005. i projekcije za 2009. i 2015.**

	Stanje 2005. godine		Stanje u vrijeme ulaska u EU 2009. godine		Stanje 2015. godine	
Smještajni kapacitet, tisuće	smještajne jedinice	ležajevi	smještajne jedinice	ležajevi	smještajne jedinice	ležajevi
- Hoteli	52,8	102,7	67,3	134,6	82,4	164,9
- 5*	2,6	5,1	5,3	10,6	7,2	14,4
- 4*	5,0	9,3	9,8	19,5	15,6	31,2
- 3*	28,7	55,8	35,0	70,0	41,3	82,5
- 2*	14,2	28,0	16,2	32,3	17,3	34,5
- 1*	2,3	4,6	1,1	2,2	1,1	2,2
- Turistička naselja	12,9	28,0	14,4	31,2	15,7	34,0
Hoteli i slično	79,8	173,2	96,2	210,3	113,6	246,6
- Kampovi	69,0	205,8	63,1	188,3	58,5	174,5
- Privatni smještaj	186,4	372,9	180,7	361,5	170,5	341,0
- Ostalo	12,0	90,8	10,7	88	10,2	77,0
Ukupno	**347,2**	**842,6**	**350,7**	**840,9**	**352,8**	**839,1**
Broj objekata						
- Hoteli	502		582		725	
- Turistička naselja	50		53		55	
- Kampovi	224		205		190	
- Privatni smještaj	54.675		53.000		50.000	
Ukupno	**56.200**		**54.520**		**51.640**	
Dolasci turista, milijuni						
- domaći gosti	1,5		1,7		2,0	
- strani gosti	8,5		9,4		10,8	
Ukupno	**10,0**		**11,1**		**12,8**	
Noćenja, milijuni						
- domaći gosti	5,4		6,2		7,3	
- strani gosti	46,0		49,1		56,2	
Ukupno	**51,4**		**55,3**		**63,5**	
Korištenje soba, %						
- Hoteli	...		47,4		54,2	
- Turistička naselja	...		29,0		30,0	
- Privatni smještaj	...		12,0		13,5	
Korištenje kreveta, %						
- Hoteli	39,5		42,0		46,7	
- Turistička naselja	28,3		30,7		31,8	
- Privatni smještaj	10,4		10,8		12,2	
Prihodi ugostiteljstva, milijarde EUR	1,8		2,5		3,4	
Broj stalno zaposlenih, tisuće	37,1		46,7		55,2	
Ulaganja u djelatnost Hoteli i restorani, milijarde EUR	...		2,4 (2005.-2009.)		3,4 (2009.-2015.)	

Napomena: ... - podaci nisu dostupni.
Izvor: Stanje 2005. godine - Državni zavod za statistiku; projekcije za 2009. i 2015. - procjena autora (listopad 2006.).

Pod pretpostavkom da će Hrvatska pristupiti Uniji tijekom 2009. godine, a razdoblje stabilizacije privređivanja u novim uvjetima završiti do 2015. godine, očekivane direktne mjerljive koristi u odnosu na 2009. godinu procijenjene su u tablici 8.3.

Tablica 8.3. **Direktne (mjerljive) koristi ulaska u EU od 2009. do 2015. godine**

	U apsolutnom iznosu	U %
Povećavanje broja dolazaka turista, tisuće	**1.660,8**	**14,9**
- domaći	291,7	16,8
- inozemni	1.369,1	14,5
Povećavanje broja noćenja, tisuće	**8.169,6**	**14,8**
- domaći	1.050,1	16,8
- inozemni	7.119,5	14,5
Rast bruto prihoda ugostiteljstva, mlrd. EUR	**0,9**	**36,5**
Povećavanje broja hotela	**143**	**24,6**
Promjena strukture smještajne ponude (+/- broja objekata)		
- hoteli i slični objekti - povećavanje broja objekata	150	15,0
- kampovi - smanjivanje	-15	-7,3
- privatni smještaj - smanjivanje	-3.000	-5,7
Povećavanje broja dana pune zauzetosti	**22,3**	**15,0**
Povećavanje korištenja ukupnog kapaciteta, %	**2,7**	**-**
Povećavanje prihoda po smještajnoj jedinici, EUR	**2.532,4**	**35,7**
Povećavanje prihoda po noćenju, EUR	**8,5**	**18,9**
Nova ulaganja, mlrd. EUR	**2,6**	**-**
- domaća	1,1	-
- strana	1,6	-
Povećavanje zaposlenosti	**8.534**	**18,3**
Broj novih obiteljskih hotela	**60**	**-**

Izvor: Procjena autora (listopad 2006.).

Konačno, direktne mjerljive očekivane koristi scenarija ulaska u Uniju, u odnosu na alternativni scenarij ostanka izvan Unije, prema stanju u 2015. godini procijenjene su u tablici 8.4.

Tablica 8.4. **Direktne (mjerljive) koristi pristupanja u odnosu na scenarij ostanka izvan EU-a (stanje 2015. godine)**

	U apsolutnom iznosu	U %
Povećavanje broja dolazaka turista, tisuće	**1.174,5**	**10,1**
- domaći	219,3	12,1
- inozemni	955,2	9,7
Povećavanje broja noćenja, tisuće	**5.937,3**	**10,3**
- domaći	970,5	15,3
- inozemni	4.966,8	9,7
Rast bruto prihoda ugostiteljstva, mlrd. EUR	**0,9**	**35,9**
Povećavanje broja hotela	**140**	**23,9**
Promjena strukture smještajne ponude (+/- broja objekata)		
- hoteli i slični objekti – povećavanje broja objekata	131	12,9
- kampovi – smanjivanje	-25	-11,6
- privatni smještaj – smanjivanje	-11.000	-18,0
Povećavanje broja dana pune zauzetosti	**12,2**	**19,2**
Povećavanje korištenja ukupnog kapaciteta, %	**3,3**	**-**
Povećavanje prihoda po smještajnoj jedinici, EUR	**2.009,5**	**46,8**
Povećavanje prihoda po noćenju, EUR	**10,1**	**23,2**
Nova ulaganja, mlrd. EUR	**2,5**	**104,1**
- domaća	0,5	30,5
- strana	2,0	250,6
Povećavanje zaposlenosti	**5.772**	**46,7**
Broj novih obiteljskih hotela	**73**	**185,9**

Izvor: Procjena autora (listopad 2006.).

8.4. Nemjerljive koristi i troškovi pristupanja Uniji

Očekivane nemjerljive koristi pristupanja Uniji na području turizma:

- Iako se ne bi trebala povezivati isključivo s ulaskom Hrvatske u Uniju, očekivana promjena u strukturi turističke potražnje povezana je s imidžom koji neka zemlja ima u očima međunarodne zajednice. Pristupanje Uniji neće samo jednokratno podići ukupni rejting zemlje, već će, kroz različite aktivnosti, inicijative i politiku Unije, trajno doprinositi pozitivnom imidžu Hrvatske;

- Uslijed usklađivanja obrazovnih programa, pojačanog interesa globalnih hotelskih brendova, povećanih mogućnosti zapošljavanja i stjecanja radnih iskustava u drugim članicama Unije, ukupna će se razina usluživanja u ugostiteljstvu Hrvatske postupno ujednačiti s onom u razvijenim članicama;

- Rastom povjerenja u kvalitetu turističkih proizvoda, Hrvatsku će posjećivati sve veći broj zahtjevnijih gostiju više kupovne moći. S unapređenjem imidža rast će i udio individualnih gostiju, što pretpostavlja više cijene smještaja, dok će se udio alotmana i grupa postupno smanjivati;

- Kako porast i promjena u strukturi potražnje za Hrvatskom kao turističkom destinacijom podrazumijevaju ubrzanu diversifikaciju ponude, razvitak novih turističkih proizvoda i obogaćivanje izvansmještajne ponude, može se očekivati postupno produljenje turističke sezone;

- Kao posljedica usklađivanja hrvatskog zakonodavstva s pravnom stečevinom Unije i povećane učinkovitosti cjelokupnog administrativnog aparata, mogu se očekivati unapređenja u sustavu planiranja, korištenja i upravljanja prostorom, odnosno podizanje ukupne razine transparentnosti poslovanja;

- Smanjit će se rizici poslovanja u Hrvatskoj, što će se pozitivno odraziti na dugoročni kreditni rejting zemlje, a time i na cijenu kapitala. To će povećati investicijsku potražnju te se pozitivno odraziti na razvoj novih poduzetničkih poduhvata.

Očekivani troškovi pristupanja Uniji na području turizma:

- Povećavanje troškova poslovanja u ugostiteljskoj djelatnosti, i to zbog primjene strožih propisa u području zaštite potrošača i zaštite na radu te poštivanja ekoloških standarda (uvođenje dodatnih kontrola higijene, porijekla i kvalitete prehrambenih proizvoda, otklanjanja sigurnosnih manjkavosti i nedostataka u objektima turističke ponude);

- Investiranje javnog sektora u komunalnu infrastrukturu, posebice u zbrinjavanje otpada i odvodnje, što će jedinice lokalne samouprave, kroz pojačanu poreznu presiju, djelomično prevaliti na krajnje korisnike, tj. pravne osobe i stanovništvo;

- S obzirom na potpuno otvaranje hrvatskog gospodarskog prostora, može se očekivati pojačana selekcija radne snage. Ulazak stranih pravnih osoba na hrvatsko tržište i pojačani interes za kvalificiranim, radno fleksibilnim i mobilnim zaposlenicima, uvjetovat će određene poremećaje na tržištu rada;

- Pojačani interes stanovnika Unije za posjedovanjem nekretnina u Hrvatskoj mogao bi rezultirati nedovoljno kontroliranim zauzimanjem kvalitetnog prostora i povećavanjem stupnja izgrađenosti iznad razine dugoročne održivosti;

- Unapređenje imidža zemlje uvjetovat će i veći interes globalnih hotelskih lanaca, ali i brojnih drugih hotelskih poduzeća. Iako taj proces ima mnogobrojne pozitivne učinke, inozemna konkurencija, operativni standardi i kvaliteta menadžmenta otežat će poslovanje domaćih hotelskih kuća. To će se odraziti na dodatna ulaganja domaćih hotelskih kuća u tržišno repozicioniranje, podizanje razine usluživanja, trajno obrazovanje zaposlenih i menadžmenta, ali i na visinu troškova povezanih s promidžbom i komercijalizacijom proizvoda (uključujući i eventualnu kupovinu međunarodnog brenda, korištenje usluga globalnih distributivnih sustava, i sl.);

- Povećani interes globalnih hotelskih lanaca i rast poželjnosti Hrvatske kao turističke destinacije, u uvjetima sve niže cijene kapitala, povoljnijih uvjeta financiranja i brojnih drugih alternativnih izvora financiranja, uvjetovat će dodatnu investicijsku potražnju domaćih poduzetnika. Time će doći do stalnog rasta pritiska na prostor, kao i na postojeće infrastrukturne kapacitete, koji će postati uska grla razvoja. Osim što će njihovo eventualno uklanjanje biti povezano s novim javnim ulaganjima, treba upozoriti i na opasnost od fenomena tzv. turističke preizgrađenosti, koji podrazumijeva gubitak ekskluzivnosti destinacije;

- Rast cijena nekretnina, neovisno o tome radi li se o građevinskom zemljištu ili objektima namijenjenim stanovanju, pojačat će želju velikog broja njihovih sadašnjih vlasnika za dugoročnim rješavanjem vlastitih egzistencijalnih problema, što će pogodovati brzoj promjeni strukture vlasnika nekretnina. Takav proces, koji je već započeo, osobito je štetan u slučaju nekih priobalnih gradova (npr. Dubrovnika, Primoštena, Trogira, Rovinja) u kojima će stare gradske jezgre, nekad stjecišta događanja i života, sve više odumirati i umrtvljavati se tijekom najvećeg dijela godine. Ukoliko bi se taj proces nastavio, moglo bi se govoriti o djelomičnom gubitku izuzetno vrijednog elementa kulturnog naslijeđa.

Može se očekivati da će pristupanje Uniji, uz veću raznovrsnost ponude, donijeti i osjetno povećanje kvalitete turističkog proizvoda Hrvatske. Počet će se primjenjivati novi, znatno stroži prostorno-planski standardi i mjere zaštite okoliša, dok će se imidž Hrvatske kao (još uvijek) prilično jeftine turističke destinacije uvelike promijeniti. Hrvatska će sve više moći računati na rast potražnje turista srednje, više i visoke kupovne moći, i to ne samo u nekoliko ljetnih mjeseci, već tijekom cijele godine. Turistički sektor neće bitno unaprijediti samo kvalitetu i raznovrsnost postojećih turističkih proizvoda te mjerljive poslovne rezultate, već i odnos prema resursima i načinu korištenja prostora.

9. Poljoprivreda i razvoj ruralnih područja

Uvidjevši značenje poljoprivrede za svoj gospodarski razvitak i blagostanje, Europska unija je oblikovala sveobuhvatan skup politika usmjerenih reguliranju poljoprivredne proizvodnje i ruralnog razvoja, dok je utjecaj poljoprivredne politike istodobno osnažila namijenivši joj značajan dio proračunskih sredstava. Iako dobro uređen i financijski potpomognut, sektor poljoprivrede je na jedinstvenom tržištu Unije izložen konkurenciji, visokim zahtjevima kvalitete te različitim ograničenjima. Ulazak poljoprivrednika iz novih članica na takvo tržište izaziva određenu bojazan, tim više što u prvim godinama članstva oni ne mogu uživati one pogodnosti koje su dostupne poljoprivrednicima iz starih članica. Ovaj će dio studije pokazati kakve bi učinke na poljoprivredu i ruralni razvoj mogao imati ulazak Hrvatske u Europsku uniju.

9.1. Iskustva novih članica u pregovorima s Europskom unijom

U procesu pregovora između Europske unije i deset zemalja koje su joj pristupile 2004. godine poljoprivreda je zauzimala važno mjesto. Većina tih zemalja raspolaže značajnom količinom obradivih površina pogodnih za proizvodnju koju Unija najviše potpomaže Zajedničkom poljoprivrednom politikom (ZPP). S obzirom da financijska pomoć koja proizlazi iz ZPP-a još uvijek čini njegov važan dio, pristupanje deset novih članica predstavljalo je velik teret za proračun Unije. Ujedno je Unija smatrala da bi visoka zaštita poljoprivredne proizvodnje, koja bi proizišla iz potpune primjene ZPP-a, mogla negativno utjecati na poljoprivredu novih članica te umrtviti poticaje za njezinu reformu i restrukturiranje. Zbog toga je pregovore u području poljoprivrede obilježilo određivanje proizvodnih kvota i postavljanje ograničenja uvođenju izravnih plaćanja. Dogovoreno je da nove članice postupno uvode izravne poticaje kakvi u Uniji već postoje. Izravni su poticaji 2004. godine bili ograničeni na 25 posto razine poticaja u Europskoj uniji, 2005. na 30 posto, 2006. na 35 posto, a od 2007. će se povećavati za 10 posto godišnje, te će 2013. godine dosegnuti punu razinu tada primjenjive razine poticaja u Uniji.

Glavna pregovaračka područja u okviru poljoprivredne politike uključivala su horizontalne mjere (izravna plaćanja, jedinstvena plaćanja po površini, poljoprivredni garancijski fondovi, trgovinski mehanizmi, politika kvalitete, organska poljoprivreda, državna pomoć, državne zalihe), organizaciju zajedničkog tržišta (referentne količine za ratarske kulture, žitarice, uljarice, stočnu hranu, šećer, vlakna), specijalizirane kulture (voće i povrće, vino i alkohol, banane, maslinovo ulje, duhan), životinjske proizvode (mlijeko i mliječni proizvodi, meso), ruralni razvoj te veterinarsko i fitosanitarno zakonodavstvo.

Nasuprot nekim drugim područjima, proces pristupanja Uniji u području poljoprivrede u većini je zemalja trajao dugi niz godina jer je ZPP, kao jedna od najopsežnijih politika u

Europskoj uniji, zahtijevala dugo razdoblje prilagodbe. ZPP se sastoji od zakona, ciljeva i mjera kojima se regulira proizvodnja, prerada, prodaja i marketing poljoprivrednih proizvoda na zajedničkom tržištu, kao i trgovina s trećim zemljama. Važan dio čini i politika ruralnog razvoja. Uključivanje u ZPP zahtijeva prilagodbu nacionalnog sustava potpora i proizvodnje, ali i donosi slobodan pristup drugim tržištima Unije, pristup fondovima za ruralni razvoj i postupno uključivanje u sustav izravnih potpora. Pristupanje Uniji je u novim članicama dovelo do povećanja dohotka poljoprivrednika i vanjske trgovine poljoprivrednim proizvodima.

9.2. Hrvatska poljoprivreda i njezin razvojni potencijal

Istraživanja pokazuju da su potencijali hrvatske poljoprivrede nedovoljno iskorišteni. Hrvatska je zemlja vrijednih prirodnih resursa. Zemljište je razmjerno dobre plodnosti i jedno od bolje očuvanih u Europi, a uz kvalitetne vodne resurse, šume i obalni pojas omogućuje razvoj poljoprivrede, ribarstva, šumarstva i svih oblika ruralnog turizma. Poljoprivreda, kao glavna ruralna djelatnost, važan je sektor nacionalnog gospodarstva. Zaposleni u poljoprivredi, lovu i šumarstvu činili su 17 posto ukupno zaposlenih u 2005. godini (prema Anketi o radnoj snazi). Udio poljoprivrede u stvaranju BDP-a iznosi 7 posto. Poljoprivreda i poljoprivredno-prerađivačka industrija ostvaruju oko 10 posto vanjske trgovine.

Podijelimo li Hrvatsku prema agroekološkim obilježjima na Panonsku, Mediteransku i Gorsku regiju, pokazuje se da se u Panonskoj regiji nalazi većina vrsta poljoprivredne proizvodnje i kapaciteta. Gotovo cjelokupna hrvatska proizvodnja žitarica, šećerne repe i industrijskog bilja, kao i najveći dio stočne proizvodnje te proizvodnje voća, krmnog bilja i grožđa odvija se u toj regiji. Mediteranska regija obiluje pašnjacima, maslinicima i vinogradima te prednjači po proizvodnji vina i maslina. U Gorskoj se regiji nalazi razmjerno veliko bogatstvo pašnjaka i livada, a proizvodi se nešto više mlijeka nego na području Mediteranske regije. Od biljne proizvodnje Gorska regija ostvaruje značajniji udio samo u proizvodnji krmnog bilja i povrća.

Uzimajući u obzir samo gospodarstva koja posjeduju više od 2 hektara poljoprivredne površine, pa se mogu smatrati komercijalnim ili potencijalno komercijalnim, u Hrvatskoj postoji gotovo 149 tisuća poljoprivrednih gospodarstava. Uz prirodna obilježja, pokazuje se da je veličina posjeda ograničavajući čimbenik u ratarskoj proizvodnji i s njom povezanim stočarstvom.

Veći dio poljoprivredne djelatnosti čine obiteljska poljoprivredna gospodarstva koja posjeduju oko 80 posto zemljišta i stočnog fonda, sudjeluju s 37,9 posto u otkupu poljoprivrednih proizvoda i 52,7 posto u ukupnoj vrijednosti poljoprivredne proizvodnje i

usluga. Više od 70 posto tih gospodarstava ima manje od tri hektara, u pravilu vrlo usitnjenih poljoprivrednih površina.

Danas je hrvatska poljoprivreda nekonkurentna u međunarodnim razmjerima, što potvrđuje i negativna vanjskotrgovinska bilanca. Prinosi su niski, kao i razina samodostatnosti velikog broja proizvoda. Ove su slabosti rezultat nerazvijene tržišne infrastrukture, neučinkovitih distribucijskih kanala, nedostatne razine vertikalne integracije, neorganiziranosti poljoprivrednika u lancu vrijednosti, nerazvijenog tržišta zemljištem i ruralnog financijskog tržišta, kao i još uvijek prisutnih ratnih šteta. Nepovoljna je i obrazovna, te starosna struktura poljoprivrednika, dok su njihove upravljačke vještine neodgovarajuće. Poljoprivredna su gospodarstva relativno mala, s raznovrsnom proizvodnjom pretežito za vlastite potrebe, što umanjuje ekonomije obujma, učinkovitost proizvodnje i prinose.

9.3. Hrvatska poljoprivredna politika u procesu prilagodbe ZPP-u

Hrvatska poljoprivredna politika važan je čimbenik razvoja poljoprivrede. Iako su provedene brojne reforme i uložena znatna sredstva državnog proračuna, nekonkurentnost i strukturni problemi hrvatske poljoprivrede još uvijek nisu riješeni, što i dalje ograničava njen razvoj. Stoga hrvatska poljoprivredna politika treba pojačati mjere kojima se stvara i unapređuje okruženje u kojem poljoprivrednici mogu iskoristiti svoje snage te povećati proizvodnost i učinkovitost.

U tijeku je prilagodba hrvatskog zakonskog okvira sukladno zahtjevima i standardima ZPP-a. Učinjen je velik napredak u uspostavljanju Agencije SAPARD, integriranog administrativnog i kontrolnog sustava, sustava identifikacije zemljišnih čestica, Upisnika poljoprivrednih gospodarstava i sustava poljoprivrednog računovodstva.

Iako je već dosta učinjeno, zakonodavni i institucionalni okvir još uvijek nije u potpunosti usklađen. Nužne su daljnje aktivnosti u primjeni strategije seoskog razvitka, kao polazišta za osmišljavanje, provedbu, nadzor i praćenje programa razvoja seoskih područja. Dodatne napore i sredstva treba uložiti u usklađivanje i nadzor provedbe zakona iz područja kakvoće i sigurnosti hrane i stočne hrane, veterinarskih i fitosanitarnih mjera.

Ocjenjuje se kako će trebati osigurati znatna financijska sredstva za izgradnju kapaciteta institucija za administriranje ZPP-a. U području fitosanitarnih mjera potrebne su dodatne aktivnosti nužne u primjeni zakonodavstva i jačanju administrativnih kapaciteta (kako u broju, tako i u kvalifikacijama). To konkretno znači da je u području biljnog zdravstva i zaštite bilja, unatoč napretku, potrebno dodatno poboljšati infrastrukturu i stručnost osoblja

(granične inspekcije). Područje zaštite bilja ostvaruje dobar napredak, kao i područje proizvodnje sjemena i biljnog reprodukcijskog materijala, pa se koristi usklađivanja zakonodavstva očekuju nakon 2008. godine, do kada bi se trebali uskladiti i svi operativni dokumenti.

9.4. Koristi i troškovi pristupanja za poljoprivredu i ruralni razvitak

Pristupanje Europskoj uniji nesumnjivo će snažno utjecati na hrvatsku poljoprivredu. Zbog različitih mehanizama djelovanja ZPP-a, učinke je pristupanja na poljoprivredu teško kvantitativno ocijeniti. Ipak, može se pretpostaviti da će dominantan utjecaj na strukturu i vrijednost proizvodnje, cijene hrane i dohodak poljoprivrednih proizvođača imati sustav zaštite poljoprivrednika koji će se početi primjenjivati ulaskom u Uniju.

U ovom će se dijelu pokušati kvantitativno ocijeniti učinci pristupanja na poljoprivredu, uz primjenu statičkog i modelskog pristupa. Cilj je statičkog pristupa ocijeniti kretanje primitaka i izdataka sektora poljoprivrede nakon ulaska u Uniju. Modelskim se pristupom ocjenjuje utjecaj potpora, koje će hrvatski poljoprivredni sektor nakon ulaska u Uniju moći ostvariti iz proračuna ZPP-a, na kretanje vrijednosti i dodane vrijednosti poljoprivredne proizvodnje u nekoliko odabranih scenarija, koji se razlikuju s obzirom na pretpostavljene mjere agrarne politike.

Oba pristupa polaze od jedinstvene projekcije vrijednosti poljoprivredne proizvodnje u razdoblju od 2006. do 2010. godine.

Ocjena kretanja vrijednosti poljoprivredne proizvodnje od 2006. do 2010.

Da bi se izradila projekcija kretanja vrijednosti poljoprivredne proizvodnje u razdoblju od 2006. do 2010. procijenjena je vrijednost poljoprivredne proizvodnje u 2005., koja je poslužila kao polazna godina. Prema toj procjeni, 2005. je ukupna vrijednost poljoprivredne proizvodnje iznosila oko 11,1 milijardi kuna, a ukupna vrijednost poljoprivredne proizvodnje i usluga u poljoprivredi 11,5 milijardi kuna. Iste su godine, ukupni rashodi poljoprivrede iznosili oko 6,9 milijardi kuna. Na temelju procijenjenih vrijednosti izračunata je bruto dodana vrijednost poljoprivrede u iznosu od 4,6 milijardi kuna.

Uz odabrane pretpostavke u pogledu godišnjeg porasta vrijednosti proizvodnje, proizvođačkih cijena, troškova, regionalne strukture proizvodnje i poljoprivrednih površina, posjedovne strukture poljoprivrednih gospodarstava, kretanja kapaciteta i djelovanja operativnih programa razvitka poljoprivrede, izrađena je i projekcija do 2010. godine.

Prema njoj će vrijednost proizvodnje do 2010. porasti za 23,4 posto, a bruto dodana vrijednost za 22,7 posto u tekućim cijenama u odnosu na 2005.

Statički pristup ocjeni troškova i koristi pristupanja Uniji u području poljoprivrede

Statičkim se pristupom utvrđuje razlika koristi i troškova u uvjetima članstva Hrvatske u Uniji u odnosu na razdoblje prije pristupanja. Namjera je ovog pristupa pokazati moguću razliku između koristi i troškova povezanih s izravnom proizvodnjom i proračunskim transferima za poljoprivredu.

Koristima se smatraju primici od vrijednosti proizvodnje, primici od poreza na dodanu vrijednost, poticaji iz proračuna Unije u visini od 35 posto potpora koje danas ostvaruju stare članice i korištenje fondova Unije (SAPARD/IPARD do ulaska u Uniju, poljoprivredni fondovi Unije nakon ulaska), uz pretpostavku njihova iskorištavanja u visini od 25 posto.

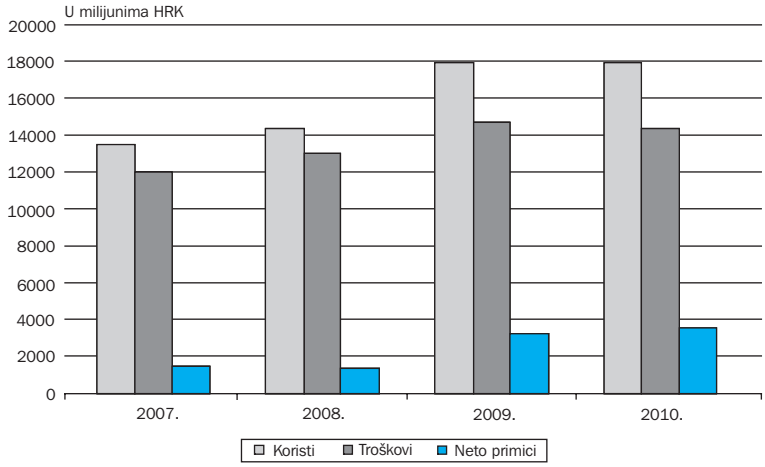
Troškovima se smatraju izdaci za državne potpore, financiranje i kreditiranje poljoprivrede, prilagodbu, nacionalni dodatak za pretpristupne fondove, izdvajanja lokalne samouprave za poljoprivredu, izdvajanja iz proračuna za ZPP i izdvajanje dijela PDV-a koje će uslijediti nakon 2009.

Na temelju korištenih podataka dolazi se do zaključka da bi se ulaskom Hrvatske u Europsku uniju trebale ostvariti značajne pozitivne razlike u primicima i izdacima, što bi trebalo rezultirati neto primicima od 3,2 milijarde kuna u 2009. te oko 3,5 milijardi kuna u sljedećoj godini (slika 9.1.). Navedeni se iznosi mogu uvjetno smatrati osnovnim koristima koje poljoprivredi donosi pristupanje Uniji jer predstavljaju povećanje izravnih transfera tom sektoru.

Modelski pristup ocjeni učinaka mjera agrarne politike na hrvatsku poljoprivredu

U svrhu ocjene učinaka mjera agrarne politike povezanih s pristupanjem Uniji primijenjen je model koji se temelji na tzv. PAM metodi, odnosno matrici za analizu učinaka mjera ekonomske politike (*Policy Analysis Matrix - PAM*). Ta metoda raščlanjuje ekonomiku pojedinih proizvodnih sustava na njihov pojedinačni i društveni dio, razdvajajući privatnu i društvenu dobit. Najveći dio razlike između tih dijelova rezultat je učinaka određene politike, posebice tržišno-cjenovne politike. Teoretska osnova metode je jednostavan model parcijalne ravnoteže međunarodne trgovine.

Slika 9.1. **Koristi, troškovi i neto primici u poljoprivredi**



Izvor: Procjena autora.

Osnovne ulazne podatke čine domaće i svjetske cijene poljoprivrednih proizvoda, razina vanjskotrgovinske zaštite i domaća potpora poljoprivrednim proizvodima. Pomoću njih se izračunavaju pokazatelji državne intervencije u poljoprivredi, odnosno nominalna stopa zaštite i efektivna stopa zaštite te proizvođački subvencijski ekvivalent i efektivna stopa pomoći. Promjene u njihovoj visini, koje proizlaze iz različitih scenarija, upućuju na promjene u visini vrijednosti poljoprivredne proizvodnje i dodane vrijednosti poljoprivredne proizvodnje.

U ovom se dijelu analiziraju sljedeći scenariji: osnovni scenarij, realni scenarij A, realni scenarij B i scenarij maksimalnih koristi. Kao osnova za usporedbu rezultata mogućih opcija u sustavu potpora nakon pristupanja, koje su povezane sa scenarijima A, B i scenarijem maksimalne koristi, služe stanje bez intervencije i osnovni scenarij. Usporedba sa stanjem bez intervencije, odnosno bez potpora iz nacionalnog proračuna, pokazuje pozitivan učinak izravnih potpora ZPP-a na vrijednost proizvodnje i dodanu vrijednost proizvodnje, dok usporedba s osnovnim scenarijem pokazuje koliko bi sredstava iz domaćih izvora trebalo dodati izravnim potporama ZPP-a kako se vrijednost proizvodnje i dodana vrijednost proizvodnje nakon pristupanja ne bi smanjile.

Obilježja navedenih scenarija su:

Osnovni scenarij ocjenjuje sadašnje stanje u hrvatskoj poljoprivredi, koje je rezultat sustava subvencioniranja uvedenog nakon 2003. godine i primjene Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

Realni scenarij A pretpostavlja ulazak u Eurpopsku uniju 2009. godine, funkcioniranje poljoprivrede u uvjetima Unije i ostvarivanje izravnih plaćanja u okviru Agende 2000 u visini od 35 posto razine starih članica. Ovaj je postotak izabran jer se zbog sadašnjeg, razmjerno visokog stupnja zaštite u Hrvatskoj smatra da bi 35 postotna razina zaštite trebala biti donja granica u pregovorima s Unijom. O ovoj su razini potpore pregovarale i nove članice.

Realni scenarij B pretpostavlja pristupanje Uniji 2009. godine, ali polazi od toga da će se hrvatska poljoprivreda morati prilagoditi politici tzv. »rasparenih plaćanja« u okviru tzv. Srednjoročnog pregleda (*Mid-term Review - MTR*). Rasparena plaćanja označavaju zamjenu cjenovne potpore s dohodovnim potporama, što dovodi do slabljenja veze između visine primljenih potpora i količine proizvodnje. Odvajanje potpora od količine proizvodnje znači da poljoprivrednici dobivaju potpore bez obzira bave li se proizvodnjom.

Scenarij maksimalnih koristi također smatra neupitnim ulazak Hrvatske u Uniju 2009. godine, ali i pretpostavlja učinkovito korištenje pretpristupnih fondova i preustroj poljoprivrednog sektora, što bi omogućilo kvalificiranje Hrvatske za 100 postotnu razinu potpore.

Rezultati analize prikazani su u tablici 9.1.

Tablica 9.1. **Rezultati analize scenarija primjenom PAM metode**

	Poljoprivredna proizvodnja u 2009. u odnosu na:	
	stanje bez intervencije (u %)	**osnovni scenarij (u %)**
Realni scenarij A		
Ukupna vrijednost	+7	-11
Dodana vrijednost	+17	-23
Realni scenarij B		
Ukupna vrijednost	-5	-21
Dodana vrijednost	-12	-42
Scenarij maksimalnih koristi		
Ukupna vrijednost	+19	-1
Dodana vrijednost	+49	-2

Izvor: Procjena autora.

Rezultati pokazuju da bi u realnom scenariju A i scenariju maksimalne koristi izravne potpore ZPP-a dovele do porasta ukupne vrijednosti proizvodnje i dodane vrijednosti proizvodnje u odnosu na stanje bez intervencije. U realnom bi scenariju B izravne potpore ZPP-a bile nedovoljne da spriječe smanjivanje ukupne vrijednosti i dodane vrijednosti u odnosu na stanje bez intervencije. Svi scenariji, međutim, pokazuju da bi izravne potpore

ZPP-a u visini od 35 posto razine potpore koju uživaju stare članice bile nedovoljne da se ostvari vrijednost proizvodnje i dodana vrijednost koja bi postojala uz današnju razinu zaštite temeljenu na potporama iz nacionalnih izvora.

Iz tih rezultata proizlazi da bi trebalo uložiti određena sredstva iz domaćih fondova i pridodati ih potporama ZPP-a, kako bi se vrijednost proizvodnje i dodana vrijednost proizvodnje zadržale na razini predviđenoj osnovnim scenarijem, odnosno na razini koja bi postojala uz sadašnju razinu zaštite poljoprivredne proizvodnje. Iznos tih sredstava prikazan je u tablici 9.2.

Tablica 9.2. **Troškovi održavanja vrijednosti i dodane vrijednosti proizvodnje**

U milijunima HRK, godišnje

	Troškovi održavanja vrijednosti proizvodnje	Troškovi održavanja dodane vrijednosti
Realni scenarij A	445,4	338,4
Realni scenarij B	2.895,2	2.283,8
Scenarij maksimalnih koristi	111,4	84,6

Izvor: Procjena autora.

Rezultati pokazuju da bi u scenariju maksimalnih koristi, odnosno u slučaju učinkovitog korištenja pretpristupnih fondova i preustroja poljoprivrednog sektora, troškovi održavanja vrijednosti poljoprivredne proizvodnje i dodane vrijednosti bili najniži, od 84,6 do 111,4 milijuna kuna godišnje, dok bi u slučaju druga dva scenarija bili puno viši.

Ostali učinci pristupanja na poljoprivredu i ruralni razvoj

Osim koristi od izravnih potpora poljoprivrednoj proizvodnji, pristupanje Europskoj uniji može donijeti i niz drugih pozitivnih i negativnih učinaka.

Očekuje se da će pristupanje Uniji omogućiti ostvarivanje sljedećih koristi:

- prilagođavanje ZPP-u;
- povećavanje tržišta i kvalitete poljoprivredne proizvodnje;
- reformirana poljoprivredna politika racionalizirat će i usmjeriti poljoprivredni proračun, olakšati planiranje i time unaprijediti poljoprivredno poslovanje;
- korištenje sredstava iz fondova Unije za programe restrukturiranja poljoprivredne proizvodnje omogućit će podizanje konkurentnosti;

- administrativna prilagodba i povoljniji makroekonomski okvir osigurat će stabilnije tržište poljoprivrednih proizvoda i inputa;
- financiranje razvojnih projekata iz proračuna Unije djelomično će rasteretiti nacionalni proračun.

Ostali troškovi pristupanja odnosit će se na:

- financijske troškove prilagodbe ZPP-u i sufinanciranje programa iz proračuna Unije;
- visoke troškove administrativnog prilagođavanja Europskoj uniji i dugotrajno prilagođavanje poljoprivrednika složenim administrativnim procedurama.

S obzirom na postojeća ograničenja u ruralnom prostoru i u samoj poljoprivrednoj proizvodnji, očekuje se da će u kratkoročnom razdoblju nakon pristupanja Uniji troškovi biti razmjerno visoki, dok će se koristi više osjetiti kroz duže vremensko razdoblje.

Iako je Hrvatska učinila određeni napredak u sektoru poljoprivrede, još uvijek su potrebni znatni napori kako bi se ubrzale pripreme za ulazak u Uniju. To pretpostavlja daljnju reformu sustava potpora u smislu snižavanja tržišno-cjenovnih i proizvodnih potpora u korist mjera strukturne politike i politike ruralnog razvitka. Dodatne napore treba uložiti u unapređenje tržišta poljoprivrednih proizvoda (reguliranje tržišnih redova i institucija), unapređenje unutarnje kontrole životinjskih i biljnih bolesti, ubrzavanje aktivnosti oko donošenja odgovarajuće regulative iz područja sigurnosti hrane (Strategija sigurnosti hrane) i uklanjanje tehničkih prepreka kod izvoza. Mjere za poticanje konkurentnosti trebaju postati prioritet jer će se samo tako ostvariti uvjeti za maksimalno iskorištavanje prava na određenu razinu plaćanja i smanjivanje poremećaja uzrokovanih promjenama politike.

10. Ribarstvo

Proces pristupanja Uniji u području ribarstva otvara niz pitanja koja se tiču ribarske flote, ribolovnog napora i očuvanja resursa, te organizacije i razvoja sustava upravljanja, nadzora i trženja ulova. Promjene koje donosi proces pristupanja Uniji imat će dalekosežne posljedice na sve dionike u sektoru ribarstva: ribare i o ribarstvu ovisne zajednice, prerađivače, trgovce, državnu administraciju i društvo u cjelini.

10.1. Zajednička ribarstvena politika Europske unije

Pravna stečevina Europske unije u području ribarstva sastoji se od uredbi, odnosno provedbenih propisa koji se izravno primjenjuju u svim članicama. To znači da se od zemlje pristupnice očekuje spremnost za njihovu primjenu od dana stupanja u punopravno članstvo. Kako primjena pojedinih odredbi može imati značajnije socijalne, ekonomske i političke učinke, zemlje pristupnice se potiče na postupnu prilagodbu pravnoj stečevini. Prilagodba se u najvećoj mjeri tiče uspostave odgovarajućih administrativnih struktura sposobnih preuzeti i provesti mehanizme Zajedničke ribarstvene politike Unije (ZRP), odnosno uspostave odgovarajućih sustava i mehanizama u pojedinim područjima ribarstva.

ZRP se odnosi na upravljanje ribarstvom i akvakulturom, promatra more i resurse mora kao zajedničko dobro, a dugoročni joj je cilj osigurati iskorištavanje živih resursa mora u skladu s kriterijima održivosti. Stoga se zasniva na načelu predostrožnosti i pristupu upravljanju resursima koje uvažava ekosustave. U središtu pozornosti ZRP-a nalaze se sljedeća ključna područja:

- očuvanje resursa i ograničavanje utjecaja ribarstva na ekosustave;
- struktura, veličina i upravljanje ribarskom flotom;
- jedinstveno tržište ribarskih proizvoda;
- odnos s dionicima izvan Europske unije.

U pravnoj stečevini Europske unije definirana su sljedeća područja ribarstva, odnosno ribarstvene politike: resursi, flota, sustav praćenja brodova, inspekcija i kontrola, tržište, državne potpore, strukturne mjere i međunarodni ugovori.

U 2006. godini provedena je reforma ZRP-a potaknuta neravnomjernim razvojem i zastupljenošću sektora ribarstva u gospodarstvima članica Unije. Također su ustanovljeni novi prioriteti - promoviranje održive ravnoteže između resursa i kapaciteta ribarske flote te zaštita i unapređenje okoliša i prirodnih resursa; jačanje konkurentnosti sektora ribarstva i njegove ekonomske učinkovitosti; podrška održivom razvitku i većoj kvaliteti života u

obalnim i kopnenim područjima vezanim uz ribarstvo te promocija ravnopravnosti spolova u razvoju sektora ribarstva, kao i obalnih područja ovisnih o ribarstvu.

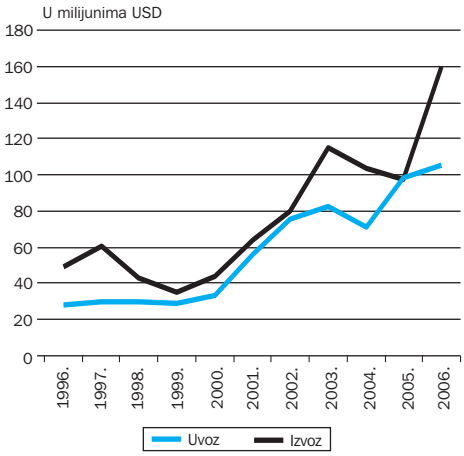
Sredstva namijenjena članicama Unije za aktivnosti u ribarstvu od siječnja 2007. godine objedinjava Europski fond za ribarstvo (*European Fisheries Fund* - EFF). U odnosu na instrument koji mu je prethodio, on više uvažava i naglašava značaj ljudskih resursa u ribarstvu, ekonomske i društvene potrebe zaposlenih, razvoj ribarskih područja i lokalnih zajednica ovisnih o ribarstvu. Što se tiče politike financiranja, EFF funkcionira isključivo na osnovi partnerstva, pa se sredstva Fonda dodjeljuju samo za prethodno odobrene aktivnosti koje su dijelom financirane iz lokalnih, regionalnih ili nacionalnih fondova članica. Od svake se članice zahtijeva izrada (srednjoročnog) Nacionalnog strateškog plana i Operativnog programa razvoja ribarstva.

10.2. Stanje ribarstva u Hrvatskoj

Na temelju statističkih podataka iz 2005., ribarstvo možemo opisati sljedećim pokazateljima:

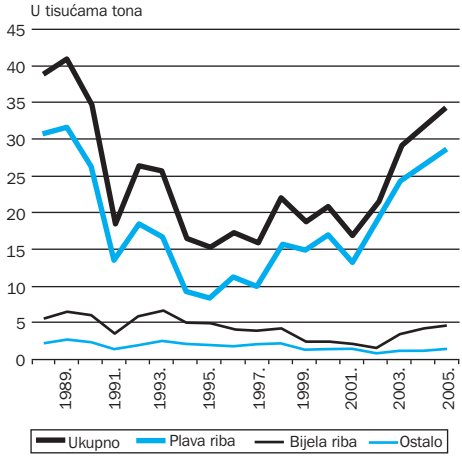
- udio ribarstva u BDP-u Hrvatske iznosi 0,3 posto;
- oko 90 posto BDP-a ribarstva odnosi se na morsko ribarstvo;
- oko 10 posto BDP-a morskog ribarstva ostvaruje mali ribolov, tj. ribolov za osobne potrebe;
- u strukturi BDP-a prerade ribe prevladava soljena i konzervirana riba s udjelom od oko 78 posto;
- udio ribarstva u ukupnoj zaposlenosti Hrvatske iznosi 0,3 posto;
- udio žena u strukturi zaposlenih u ribarstvu iznosi oko 10 posto;
- prosječna mjesečna bruto plaća u ribarstvu iznosi oko 73 posto prosječne bruto plaće u Hrvatskoj;
- u sektoru ribarstva je registrirana 571 pravna osoba, od kojih je aktivno tek nešto više od 38 posto;
- uvoz ribe i ribljih proizvoda iznosi 98, a izvoz 97 milijuna USD. Uvoz ribe i ribljih prerađevina u proteklih je deset godina rastao snažnije od izvoza, no najnoviji podaci upućuju na snažan oporavak izvoza i usporavanje rasta uvoza u 2006. godini (slika 10.1.). Najvažniji izvozni proizvod je tuna, čiji udio u ukupnoj vrijednosti izvoza iznosi gotovo 52 posto.

Slika 10.1. **Uvoz i izvoz riba i ribljih proizvoda**



Izvor: Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva.

Slika 10.2. **Ulov morske ribe**



Izvor: Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva.

Morsko ribarstvo čini glavninu ribarstva u Hrvatskoj, a njegove su osnovne značajke:

- **razmjerno veliko bogatstvo resursa i niska razina eksploatacije** - razina eksploatacije sitne plave ribe u ribolovnom moru iznosi 8 posto procijenjenih biozaliha. Unatoč povećanom interesu zbog izvoza u Italiju, ulov inćuna iznosi tek nešto više od 8 posto procijenjene biomase. Ribolovni je napor koncentriran na unutrašnje ribolovno more, tako da u kanalima sjevernog Jadrana iznosi 10,3 posto, a u kanalima srednjeg Jadrana 8,3 posto procijenjene biomase. Ribarenje u otvorenom ribolovnom moru izuzetno je niskog intenziteta i iznosi samo 0,8 posto procijenjene biomase;
- **oporavak ulova morske ribe** - u 2005. godini ulov morske ribe je udvostručen u odnosu na 2001. pa se postupno približava predratnom razdoblju (slika 10.2.). U strukturi ulova prevladava plava riba, čiji bi se izlov trebao i dalje povećavati;
- **porast broja gospodarskih ribara i ribarskih plovila** - u razdoblju od 1999. do 2005. zabilježen je visok porast broja gospodarskih ribara (preko 46 posto), kao i broja ribarskih plovila (gotovo 42 posto). Ovaj je porast djelomično posljedica veće mogućnosti otvaranja sezonskog obrta koju su iskoristili mali ribari;
- **nepovoljna struktura ribolovne flote** - prosječna tonaža ribolovnih jedinica iznosi 11,25 BRT, a prosječna snaga motora 67 kW. Plovila dužine do 12 m (brodice) čine 87 posto ukupne ribolovne flote. Ribarska su plovila zastarjela, nemaju opremu za proizvodnju leda i ne pružaju uvjete za sigurnu plovidbu, život i rad na brodu, zbog

čega je u slučaju većine plovila broj ribolovnih dana u godini vrlo nizak, a ribolov na vanjskom ribolovnom moru onemogućen;

- **velik značaj ribolova za osobne potrebe (malog ribolova)** - broj malih ribara je veći od 13 tisuća, što je nekoliko puta više od broja gospodarskih ribara. Mali ribari značajno povećavaju ribolovni pritisak na pojedine kategorije prirodnih biozaliha. Budući da ova vrsta ribolova osigurava egzistenciju stanovnicima razmjerno nerazvijenih područja otoka i priobalja, dopuštanje malog ribolova ima, na neki način, ulogu mjere socijalne politike;
- **stabilna prerada ribe uz promjenu asortimana** - prerada ribe se prilagođava promjenama na tržištu, pa se uočava porast proizvodnje soljene ribe i fileta, kao i značajno smanjenje tradicionalne proizvodnje konzervirane male plave ribe.

U području akvakulture prevladava marikultura s uzgojem tune. Uzgoj slatkovodnih vrsta je manje zastupljen, a uzgoj školjaka tek izlazi iz recesije. Zahvaljujući velikim neiskorištenim prirodnim potencijalima, povećanoj potražnji za ribom i morskim organizmima te očekivanoj stagnaciji izlova potaknutog nužnošću očuvanja resursa, u budućnosti se predviđa izuzetan rast marikulture.

Problemi povezani s ribarskom logistikom i infrastrukturom

Hrvatsko je ribarstvo suočeno sa specifičnim problemima uzrokovanim disperzijom ribolovnih i uzgojnih aktivnosti na širokom prostoru, kao i s bitnim razlikama u intenzitetu tijekom godine i po pojedinim ribolovnim područjima. Slaba prometna povezanost usitnjenih ribolovnih centara nameće potrebu osmišljenog i sustavnog pristupa problemima ribarskog sektora u području ribarske infrastrukture i tržišta koji se godinama nisu rješavali. Kao najozbiljniji problemi izdvajaju se nesiguran vez, neorganiziran otkup ribe, neorganizirana opskrba brodova i nedostatak servisnih radionica, neprimjereni skladišni i rashladni kapaciteti te nedostatak ostalih uslužnih djelatnosti i institucija.

Državna potpora ribarstvu

Državna potpora ribarstvu provodi se na nekoliko načina - novčano poticanje proizvodnje, poticanje kapitalnih ulaganja, potpora osiguranju proizvodnje i otkup povlastica za koćarski ribolov.

10.3. Troškovi i koristi pristupanja Europskoj uniji u području ribarstva

U ovom će se dijelu studije ocijeniti mogući troškovi i koristi pristupanja Europskoj uniji prema sljedećih osam područja, odnosno aktivnosti: upravljanje resursima, upravljanje flotom, sustav praćenja plovila, prikupljanje podataka, kontrola i nadzor, strukturne mjere, tržišne mjere i državne potpore ribarstvu. Zbog nedovoljne dostupnosti podataka o ulovu, dozvolama i flotama, koji bi bili neophodni za provedbu kvantitativne analize, provedena je analiza kvalitativnog karaktera. Ona obuhvaća posljedice koje će pristupanje Uniji donijeti svim dionicima u području ribarstva.

Upravljanje resursima

Hrvatski su propisi o morskom ribarstvu već u mnogim područjima restriktivniji od propisa Europske unije o zaštiti ribolovnih resursa. No, usklađivanje sa zakonodavstvom Unije u ovom području zahtijeva funkcioniranje sustava upravljanja resursima, odnosno nadzor nad korištenjem resursa. Reguliranje upravljanja resursima zahtijevat će izmjene i dopune Zakona o morskom ribarstvu, kao i podzakonskih akata te donošenje novih pravilnika o označavanju ribolovnih alata, mjerenju mrežnog tega i minimalnim ulovnim veličinama. Također će se morati smanjiti broj povlastica u morskom ribolovu, ograničiti kapacitet flote i redefinirati kategoriju malog ribolova odnosno negospodarskih ribolovnih alata. Konačno, bit će nužna i izmjena ustroja Uprave ribarstva.

Ove će aktivnosti uzrokovati troškove zakonske i institucionalne prilagodbe te troškove opreme i prostora. Iako bi se djelomično mogli financirati sredstvima PHARE programa, najveći dio institucionalnih troškova morat će se financirati sredstvima državnog proračuna.

Koristi će reguliranja upravljanja resursima biti višestruke, a obuhvatit će koristi za resurse proizišle iz njihovog održivog korištenja, koristi za ribare i lokalne zajednice koje će nastati osiguranjem dugoročnog korištenja resursa, a time i dugoročnih izvora prihoda i hrane, te koristi suzbijanja sivog tržišta ribe i drugih morskih organizama.

Upravljanje flotom

Dok je izmjera ribarskih brodova i brodica u Hrvatskoj usklađena sa zakonodavstvom Unije, to ne vrijedi za označavanje ribarskih brodova. Nadalje, sustav uključivanja ili povlačenja plovila iz ribolovne flote nije definiran na odgovarajući način, a registar povlastica ne

uključuje sve povlastice propisane uredbom o registru flote Europske unije. Stoga je nužno izraditi registar flote i omogućiti primjenu mehanizama ZRP-a za upravljanje ribolovnim naporom i kapacitetom flote.

Navedene aktivnosti pretpostavljaju sljedeće troškove: troškove izrade registra flote, revizije povlastica, zapošljavanja novih djelatnika i promjene ustrojstva Uprave ribarstva budući da se obnova i povećanje ribarske flote nakon pristupanja Uniji neće smjeti financirati iz državnih izvora. Prije pristupanja se mogu očekivati značajni proračunski troškovi modernizacije postojećih i izgradnje novih plovila.

S druge strane, mogu se izdvojiti sljedeće koristi: koristi za ribare uzrokovane većom sigurnosti rada na ribarskim plovilima i evidencijom zaposlenja i rada, učinkovitija kontrola ulova i suzbijanje sive ekonomije te dobivanje bolje slike stanja ribolovne flote i ribolovnog napora u hrvatskom moru.

Sustav praćenja plovila

U Hrvatskoj nije ustrojen sustav praćenja plovila propisan zakonima Europske unije. Stoga će biti potrebno uspostaviti operativni satelitski sustav praćenja ribarskih plovila koji iziskuje osnivanje ribarskog nadzornog centra za praćenje vlastitih ribarskih plovila, plovila Unije i trećih zemalja te razmjenu podataka s drugim centrima za praćenje i Europskom komisijom.

S ovom će aktivnošću biti povezani troškovi nabave i instaliranja uređaja za praćenje te uspostavu središnjeg sustava za primanje i razmjenu informacija, novog zapošljavanja i dodatnog obrazovanja, koji će se većinom financirati iz državnog proračuna, a manjim dijelom sredstvima PHARE programa i vlastitim sredstvima ribara.

Koristi uspostavljanja sustava praćenja plovila ponajprije se odnose na koristi za ribare zbog veće sigurnosti posade na plovilu te koristi za prirodne resurse zbog boljeg praćenja ribolovnog napora, kao i otkrivanja eventualnih nesreća te sprečavanja nastanka šteta na resursima.

Prikupljanje podataka

Iako je prikupljanje statističkih podataka o ribolovu i ribolovnom naporu u Hrvatskoj regulirano zakonima, raspoloživi podaci nisu dovoljni za ozbiljnije analize, a imaju i niz nedostataka. Propisi Unije navode podatke koje treba redovito prikupljati i obrađivati, a propisuju i sezonske provjere statističkih podataka. Stoga domaće propise treba uskladiti s

propisima Unije o prikupljanju podataka o ulovu ribe i ribolovnom naporu, izraditi šestogodišnji program njihovog prikupljanja, ustrojiti sustav prikupljanja podataka u ribarskim lukama i iskrcajnim mjestima te uspostaviti elektronsku bazu podataka.

Iz navedene obveze prikupljanja podataka proizlaze troškovi izrade šestogodišnjeg programa prikupljanja podataka, troškovi novog zapošljavanja i troškovi kontinuiranog prikupljanja podataka na terenu.

S druge strane, doprinos suzbijanju sive ekonomije, koristi praćenja stanja resursa i njihova izlova, odnosno uzgoja, te izravna financijska korist zbog naknade polovine troškova za izradu ribarstvene statistike nakon pristupanja Uniji mogu se navesti kao osnovne koristi uspostavljanja statistike.

Kontrola i nadzor

Usklađivanje s propisima Europske unije zahtijevat će promjene u zakonodavnom i institucionalnom okviru koje će se odnositi na inspekciju na kopnu i tržištu ribe i ribljih proizvoda, kao i inspekciju na moru. Također će trebati uspostaviti iskrcajne luke u kojima će se iskrcana roba evidentirati i dobiti odgovarajuću popratnu dokumentaciju. Kako bi se omogućilo provjeravanje podataka, bit će potrebno donijeti Pravilnik o standardima i deklariranju svježe ribe i svježih morskih i slatkovodnih organizama te uspostaviti evidenciju o trgovanju ili posredovanju u trgovini ribom pri iskrcaju. Nadalje, trebat će se propisati nadležnost ribarske inspekcije, odrediti kazne za prekršaje i unaprijediti suradnju ribarske inspekcije i temeljne i granične inspekcije. U području inspekcije na moru, osim donošenja zakona i pravilnika za reguliranje nadzora nad aktivnostima morskog ribarstva sukladno propisima Europske unije, bit će neophodno izraditi programe obuke ribarskih inspektora te upute i priručnike za inspektore.

Ove aktivnosti pretpostavljaju troškove povećanja administrativnog kapaciteta. Predvidive koristi obuhvaćaju sprečavanje širenja sivog tržišta, bolje praćenje morskih organizama, njihova izlova i uzgoja, te veću dostupnost riba i drugih vodenih organizama, kao i osiguravanje standarda njihove kvalitete.

Strukturne mjere

U Hrvatskoj postoje određene mjere potpore ribarstvu, no one nisu usklađene sa strukturnim mjerama predviđenim pravnom stečevinom Unije. Isto tako, nije izrađen operativni i razvojni plan za primjenu strukturnih mjera u ribarstvu, niti postoje odgovarajući administrativni kapaciteti. Stoga je u ovom području nužno donijeti operativni i razvojni

plan gospodarenja kojim će se predvidjeti način primjene strukturnih mjera. Pritom je važno prioritet dati održivom i komercijalno isplativom razvoju sektora ribarstva, održivoj eksploataciji resursa, ponudi brojnih visokokvalitetnih i konkurentnih proizvoda, ali i poticanju razvoja obalnog područja.

Provedba strukturnih mjera donosi troškove potpora koje će snositi državni proračun, novog zapošljavanja i obrazovanja, izrade razvojnih programa, investicijske troškove za gospodarske subjekte u ribarstvu i troškove uzrokovane ukidanjem postojećih poticaja.

Očekuje se da će koristi ovih mjera premašivati njihove troškove, a osobito se ističu koristi mogućeg proširenja proizvodnje, novog zapošljavanja i stvaranja dodane vrijednosti u ribarstvu te porasta životnog standarda u lokalnim zajednicama ovisnim o ribarstvu.

Tržišne mjere

U Hrvatskoj ne postoji pravni okvir za formiranje organizacija proizvođača predviđenih propisima Unije, ali u praksi postoje oblici njihovog udruživanja poput zadruga i interesnih udruga. Postojeće bi zadruge mogle prerasti u proizvođačke organizacije kakve poznaje Unija, jer su one preduvjet za korištenje sredstava EEF-a. U Hrvatskoj ne postoji ni organizirano tržište ribom i ribljim prerađevinama, niti su tržišni standardi za proizvode ribarstva usklađeni sa standardima Unije. Stoga je potrebno ojačati administrativne kapacitete, ujednačiti tržišne standarde s onima u Uniji, osigurati provedbu zajedničke organizacije tržišta u ribarstvu i akvakulturi, stvoriti odgovarajuće zakonodavne podloge i poticati uspostavu i rad proizvođačkih organizacija.

Troškovi ovih aktivnosti obuhvaćaju troškove izrade, usklađivanja i provedbe propisa, kao i nadzora te provedbe, troškove novog zapošljavanja i dodatnog obrazovanja, opremanja postojećih i osnivanja novih institucija te troškove potpora koje se financiraju iz državnog proračuna.

S druge strane, očekuje se da će uvođenje tržišnih mjera rezultirati značajnim koristima, kao što su bitno smanjenje količine neprijavljenog ulova, veća dostupnost proizvoda ribarstva, porast kvalitete prehrane stanovništva, mogućnost natjecanja za sredstva Europske unije i dr.

Državne potpore ribarstvu

Do pristupanja Europskoj uniji Hrvatska treba reformirati sustav državnih potpora budući da postojeće potpore nisu usklađene s vrstama i uvjetima koji su predviđeni ZRP-om, niti s pravilima Unije o njihovoj dodjeli. No, važno je napomenuti kako bi revizija povlastica i reforme sustava državnih potpora ribarstvu bila neophodna i unatoč pristupanju Uniji.

Reforma sustava državnih potpora uzrokovat će nastanak određenih troškova za ribarsku populaciju zbog ukidanja dijela do sada važećih potpora. S druge strane, očekuje se da će korisnici novih oblika potpora imati financijske koristi koje će doprinijeti razvoju ribarstva, a time i razvoju lokalnih zajednica ovisnih o ribarstvu.

10.4. Izazovi preuzimanja pravne stečevine u području ribarstva

U području se ribarstva mogu identificirati sljedeći problemi o kojima treba voditi računa tijekom pregovora o pristupanju Europskoj uniji:

- **alati i tehnike ribolova** - nakon 2007., odnosno 2008. godine, pojavit će se pitanje mogućnosti primjene pojedinih, većinom tradicionalnih alata, osobito u priobalnom ribolovu;
- **status malog ribolova** - sukladno odredbama ZRP-a, mali ribari neće smjeti koristiti gospodarske ribarstvene alate, pa će se dio njih vjerojatno registrirati u kategoriji profesionalnih ribara, a dio potražiti zaposlenje u prerađivačkoj industriji i akvakulturi;
- **povećanje i modernizacija flote** - registrirana ribarska flota u trenutku pristupanja Uniji postat će i maksimalna veličina hrvatske flote, dok se izgradnja i modernizacija flote nakon ulaska u Uniju više neće moći financirati sredstvima državnog proračuna;
- **konkurentnost domaćih subjekata** - u trenutku pristupanja Uniji nestat će carinska i druga vanjskotrgovinska ograničenja, što će olakšati plasman domaćih proizvoda na tržište Unije, ali i omogućiti nesmetani plasman proizvoda iz Europske unije na hrvatsko tržište. Konkurentnost domaćih proizvođača moguće je povećati smanjenjem različitih naknada i boljom organizacijom zajedničkog plasmana na inozemna tržišta;
- **obrazovanje u ribarstvu** - struktura zaposlenih u ribarstvu nije primjerena zahtjevima tržišta. Ribarstvom se bave oni kojima to nije struka, a mnogima predstavlja tek privremeni izvor prihoda. Nedostaje visokoobrazovanih kadrova iz područja upravljanja, kvalificiranih tehničara, pa i ribara. Stoga je neophodan napor mjerodavnih državnih tijela za dodatnim ulaganjima u proces obrazovanja potrebnih struka.

10.5. Zaključak

Pristupanje će Europskoj uniji imati dalekosežne posljedice za hrvatsko ribarstvo. Prilagodba standardima i propisima Unije bit će povezana s ulaganjem velikih napora i sredstava te nužnošću pronalaženja prikladnih rješenja za niz izazova. Očekuje se kako će ta ulaganja opravdati brojni pozitivni učinci ulaska u Uniju. U konačnici bi aktivnosti potaknute pristupanjem Uniji trebale pridonijeti oživljavanju svih djelatnosti unutar sektora ribarstva, s povoljnim učincima na zapošljavanje, životni standard, BDP sektora i porezne prihode. Tome u prilog djelovat će i korištenje fondova Unije u svrhu pokrića značajnog dijela troškova aktivnosti koje bi ionako trebalo provesti u području ribarstva, neovisno o procesu pristupanja, a slijedom niza međunarodnih konvencija i ugovora. Zbog unapređenja upravljanja resursima, pristupanje će pozitivno utjecati i na prirodne resurse, što će jamčiti očuvanje i poboljšanje stanja ribljeg fonda i fonda ostalih vodenih organizama. Posredno će se promjene u ribarstvu pozitivno odraziti i na kvalitetu prehrane, a time i zdravlje stanovnika Hrvatske. Među očekivane se posredne koristi mogu ubrojiti i razvoj ruralnih, posebice obalnih i otočnih područja, integralni razvitak obalnih područja te privlačenje investicija, posebice u području izgradnje tržišne infrastrukture.

Zbirni pregled očekivanih troškova i koristi pristupanja Uniji u području ribarstva prikazan je u tablici 10.1.

Tablica 10.1. **Pregled očekivanih troškova i koristi pristupanja EU-u u području ribarstva**

Troškovi	Koristi
Administrativni i institucionalni troškovi: • troškovi izrade, usklađivanja, provođenja i nadzora pravnih propisa; • troškovi reorganizacije i opremanja postojećih i osnivanja novih institucija; • troškovi novog zapošljavanja; • troškovi dodatnog obrazovanja; • troškovi informiranja i uključivanja javnosti (lokalnih zajednica).	**Koristi za prirodne resurse (žive resurse mora i voda):** • izravne koristi odgovornog upravljanja resursima; • izravne koristi odgovornog upravljanja živim resursima i ukupne okolišno odgovorne politike u ribarstvu. **Koristi za zdravlje i standard života stanovnika:** • organizirano tržište i kontrola u ribarstvu omogućavaju veću dostupnost riba, drugih vodenih organizama i njihovih proizvoda na tržištu, uz kontrolu i oznaku kvalitete proizvoda.
Infrastrukturni i operativni troškovi: • troškovi razrade i provođenja sustava nadzora i upravljanja resursima; • troškovi razrade i provođenja sustava registracije flote i povlastica; • troškovi primjene sustava praćenja ribarskih plovila; • troškovi uspostave i primjene prikupljanja podataka u ribarstvu; • troškovi funkcioniranja sustava kontrole i nadzora; • troškovi provođenja strukturnih i tržišnih mjera; • (potencijalni) troškovi zbrinjavanja ribara iz kategorije malog ribolova.	**Ekonomske koristi**: • koristi koje proizlaze iz organiziranog sustava kontrole ulova, uzgoja i distribucije (smanjenje sive ekonomije, porast BDP-a, izvoza, fiskalnih prihoda i dohotka u sektoru, veća zaposlenost); • koristi koje proizlaze iz mogućnosti povrata/pokrića dijela troškova izgradnje sustava nadzora i kontrole; • povećavanje (registriranog) dohotka za zaposlene u ribarstvu kao i sigurnosti na radu; • otvaranje mogućnosti natjecanja za sredstva EU-a prije i nakon pristupanja putem stvaranja preduvjeta za rad proizvođačkih organizacija.
Troškovi za ribare: • troškovi sustava praćenja plovila; • troškovi obnove i/ili proširenja flote koje snose ribari (nakon pristupanja); • troškovi prestanka bavljenja ribarstvom koje snose ribari (nakon pristupanja).	**Šire ekonomske i društvene koristi*:*** • razvoj ruralnih, posebice obalnih i otočnih područja; • održavanje tradicije (tradicionalni alati i tehnike ribolova); • diversifikacija proizvodnje, posebice u preradi ribe i morskih organizama; • integralni razvitak obalnih područja u sinergiji s poljoprivredom i turizmom; • razvoj i primjena novih tehnologija; • privlačenje investicija, posebice u području izgradnje tržišne infrastrukture.

11. Zaštita okoliša i kvaliteta života

Proces približavanja i stjecanja punopravnog članstva u Europskoj uniji otvara nove izazove zemljama kandidatkinjama, posebice u usklađivanju s pravnom stečevinom Europske unije u području okoliša. Iskustva deset novih članica pokazuju da je približavanje politici i standardima Unije u tom području zahtjevno zbog bitnih razlika u zakonodavnom i administrativnom ustroju. Stoga su potrebne sustavne institucionalne i organizacijske promjene te investicijska ulaganja kako bi se udovoljilo postavljenim ciljevima europskog zakonodavstva.

Pravnu stečevinu Unije u području zaštite okoliša (*environmental acquis communautaire*) čini oko 300 pravnih dokumenata razvrstanih u: horizontalno zakonodavstvo (integracija zaštite okoliša u sve gospodarske sektore, strateška procjena utjecaja na okoliš, pristup informacijama, izvještavanje o primjeni direktiva o okolišu), kakvoća zraka i klimatske promjene, gospodarenje otpadom, kakvoća voda, zaštita prirode, kontrola industrijskog onečišćenja i procjena rizika, kemikalije i genetski modificirani organizmi (GMO), buka te šumarstvo, koje je od kraja 2005. zamijenilo nuklearnu sigurnost i zaštitu od zračenja.

Sve zemlje kandidatkinje moraju, u partnerstvu s Unijom, formulirati i provoditi dugoročne nacionalne strategije za postupnu i učinkovitu prilagodbu. Te strategije moraju identificirati prioritetna područja i ciljeve koje treba ostvariti prije pristupanja, kao i vremenski raspored pune primjene pravne stečevine Unije. Slijed obveza je uključen i u ugovore o pristupanju, a sve nove investicije moraju biti usklađene s pravnim propisima Unije.

Cilj je ovoga dijela studije identificirati najznačajnije dodatne troškove i koristi procesa pristupanja u području zaštite okoliša u odnosu na scenarij u kojem Hrvatska ostaje izvan granica Europske unije. Teško je pretpostaviti kakva bi se politika zaštite okoliša vodila u tom slučaju budući da je sastavni dio šire razvojne politike, pa stoga na nju utječe i makroekonomsko okruženje koje djeluje na stanje okoliša. U slučaju ostanka izvan Unije mogu se očekivati niže stope gospodarskog rasta, a samim tim i manja potrošnja energije te niže emisije stakleničkih plinova, što utječe na smanjivanje pritisaka na okoliš. Usporavanjem bi se gospodarskog rasta vjerojatno usporila motorizacija u sektoru kućanstava, što bi rezultiralo i manjim emisijama plinova iz prometa. S druge strane, ekonomsko usporavanje ne pogoduje smanjenju emisije onečišćujućih tvari poput prašine, sumporovog dioksida i dušikovih oksida. Zbog visokog je stupnja neizvjesnosti u pogledu stanja okoliša nemoguće jasno razgraničiti što bi za područje zaštite okoliša značio scenarij pristupanja, a što scenarij ostanka izvan Unije. Budući da već duže vrijeme Hrvatska unapređuje nacionalnu politiku zaštite okoliša, ocjenjuje se da bi se taj proces nastavio i u slučaju ostanka izvan Unije, doduše s neizvjesnim opsegom i dinamikom.

Utjecaj je Europske unije u području okoliša dobrodošao jer ubrzava i intenzivira unapređivanje cjelokupnog sustava zaštite okoliša ponajprije putem horizontalnog zakonodavstva. Usvajanjem pravne stečevine Europske unije u drugim područjima unapređuje se sveukupno okruženje i omogućava integracija okoliša u druge razvojne politike. Pored toga, zakonodavstvo Europske unije utječe i na veću primjenu ekonomskih instrumenata u financiranju okoliša, što doprinosi osiguravanju stabilnijih i izdašnijih financijskih sredstava.

Imajući u vidu ova ograničenja, u nastavku se razmatraju osnovni troškovi i koristi pristupanja Uniji u području okoliša. Potrebno je naglasiti kako omjer troškova i koristi nije moguće procijeniti jer se pri toj procjeni javljaju elementi čiju novčanu vrijednost nije moguće iskazati.

11.1. Troškovi u području zaštite okoliša

Na prvi se pogled čini da je procjena troškova znatno lakši zadatak od mjerenja koristi, te da se jednostavnim zbrajanjem svih očekivanih izdataka za opremu i zaposlene na nadzoru onečišćenja i izdataka za zakonodavne aktivnosti države, uključujući pripremu, praćenje i provedbu zakona, može doći do vjerodostojne procjene. Primjena je takvog, «inženjerskog pristupa» mjerenju troškova vrlo raširena. Njegova uspješnost ovisi o točnosti pretpostavki o budućem ponašanju poduzeća s obzirom na izbor tehnologija, stupnja provedbe propisa i sl. Taj je pristup primijenjen i ovdje, no prilikom interpretacije rezultata potrebno je imati na umu da se iznos procijenjenih troškova temelji na cijelom nizu pretpostavki koje se tiču nosilaca politike, procesa donošenja odluka u poduzećima, cijena pojedinih vrsta opreme, kao i drugim parametrima. Upravo zbog toga, najvažniji dio procjene troškova čine pretpostavke na kojima se zasniva. Ako se naruši neka od pretpostavki, konačni rezultat može biti precijenjen ili podcijenjen.

Sve u nastavku izložene procjene temelje se na zajedničkim pretpostavkama:

- neovisno o trenutnim političkim i institucionalnim zaprekama unutar Unije, Hrvatska će postati punopravna članica u budućem srednjoročnom razdoblju;
- u tom će razdoblju institucije i tijela državne uprave pojačati dinamiku prilagodbe s ciljem jačanja institucionalnih, ljudskih i administrativnih kapaciteta, i njihove učinkovitosti, što znači da će pitanje prilagodbe biti prioritetno;
- s obzirom na stanje u sektoru industrije i energetike te iskustva novih članica Unije, Hrvatska će nastojati odgoditi provedbu pojedinih «teških» direktiva;
- sektor industrije i energetike usmjerit će nova ulaganja u suvremene tehnologije, čime će se izbjeći transfer zastarjelih tehnologija u Hrvatsku, a time i povećanje pritisaka na okoliš;

- zaštita okoliša, odnosno postizanje graničnih vrijednosti definiranih najboljim raspoloživim tehnikama (*Best Available Technology* - BAT), postat će integralni dio poslovnih planova poduzeća;
- Hrvatska će u kratkoročnom razdoblju, očekivano 2007. godine, ratificirati Kyotski protokol, čime će se ostvariti pretpostavke za provedbu mjera i tržišnih mehanizama za smanjenje emisija stakleničkih plinova;
- Hrvatska će vlastitim financijskim institucijama (npr. Fond za zaštitu okoliša i energetsku učinkovitost, Hrvatska banka za obnovu i razvoj), i uz pomoć vanjskih programa financiranja, pojačati i unaprijediti financijsko tržište za ulaganja i usluge u zaštiti okoliša.

Prikazana se procjena troškova temelji na tzv. *top-down* pristupu, u kojem se na temelju agregiranih podataka na razini promatranih sektora i podsektora, kao i podataka o specifičnim ili graničnim troškovima, procjenjuju investicijski i operativni troškovi. U nastavku su prikazani troškovi koji se odnose na tri područja pravne stečevine okoliša i čija prilagodba predstavlja najveće financijske izazove.

Troškovi u području zraka i klimatskih promjena

U području kakvoće zraka i klimatskih promjena obuhvaćeni su investicijski i operativni troškovi, a njihova se procjena temelji na:

- ekspertnoj procjeni potreba za proširenjem i unapređenjem upravljanja kakvoćom zraka;
- procjeni troškova usklađivanja velikih uređaja za loženje u pogledu graničnih vrijednosti emisija sumporovog dioksida, dušikovih oksida i čestica ugradnjom najboljih raspoloživih tehnika, isključujući zamjenu pogonskog goriva;
- procjeni potencijalnih troškova kontrole emisija hlapivih organskih spojeva, koje se javljaju kod skladištenja i distribucije benzina, temeljenoj na iskustvima drugih zemalja;
- ekspertnoj procjeni potencijalnih troškova obrade hlapivih organskih spojeva nastalih upotrebom otapala (ove se procjene temelje na ukupnom iznosu emisije i jediničnoj cijeni);
- procjeni investicijskih planova modernizacije rafinerija.

Tablica 11.1. **Procijenjeni troškovi u području zraka i klimatskih promjena u razdoblju 2005.-2015.**

U milijunima HRK

Direktiva	Investicijski trošak
Upravljanje kakvoćom zraka	16,7
Veliki uređaji za loženje (LCP)	5.934,8
Kontrola industrijskog onečišćenja (IPPC)	-
Kontrola emisija hlapivih organskih spojeva kod skladištenja i distribucije benzina	185,0
Obrada emisija hlapivih organskih spojeva kod upotrebe otapala	444,0
Kakvoća goriva	2.960,0
Klimatske promjene	281,2
Ukupno	**9.821,7**

Napomena: Ukupni troškovi ne uključuju trošak provedbe IPPC Direktive (Integrated Pollution Prevention Control), koji je dijelom pokriven kroz provedbu drugih direktiva s područja emisija iz stacionarnih izvora. Ocjenjuje se da bi troškovi mogli biti približno jednaki troškovima provedbe LCP Direktive (Large Combustion Plants).
Izvor: Procjene autora.

Na temelju prikazanog se može utvrditi kako će investicijski troškovi prilagodbe zakonodavstvu Unije u području kakvoće zraka i klimatskih promjena iznositi približno 9,8 milijardi kuna u razdoblju od 2005. do 2015., kada se očekuje da će većina direktiva iz ovoga područja biti u potpunosti provedena. Usklađivanje će također biti povezano s operativnim i administrativnim troškovima koji mogu približno iznositi 960 milijuna kuna godišnje.

Troškovi u području gospodarenja otpadom

Glavne se zahtjeve propisa Unije vezanih uz otpad razmatra kroz četiri područja, koja istovremeno predstavljaju i najznačajnije potrebne investicijske zahvate. To su:

- sanacija postojećih službenih i divljih odlagališta otpada;
- uspostavljanje novih centara (županijskih ili regionalnih) za gospodarenje otpadom s potrebnim uređajima i opremom za obradu otpada;
- izgradnja potrebnih postrojenja za obradu i zbrinjavanje proizvodnog otpada, osobito opasnog dijela otpada;
- ulaganje u sustave i opremu za primarno odvajanje pojedinih komponenti otpada.

Procjena je troškova u području otpada ograničena na analizu najvažnijih, tj. financijski najzahtjevnijih investicijskih objekata u razdoblju 2005.-2010. U analizi se pretpostavilo da će do 2010. godine nacionalno zakonodavstvo biti usklađeno sa svim osnovnim

dokumentima Unije vezanim uz otpad. Na temelju provedene analize, te uzimajući u obzir europsku i našu osnovnu regulativu, do 2010. je godine potrebno učiniti sljedeće:

- sanirati postojeća službena odlagališta otpada i sva divlja odlagališta otpada;
- licencirati i pustiti u rad barem dva regionalna centra za gospodarenje otpadom s postrojenjem za mehaničko-biološku obradu (MBO) i proizvodnjom goriva iz otpada (RDF);
- izgraditi spalionicu komunalnog otpada u Zagrebu;
- izgraditi spalionicu opasnog otpada i unaprijediti sustav izdvajanja biorazgradivih tvari iz komunalnog otpada.

Slijedom navedenih aktivnosti, u sljedećoj se tablici nalazi prikaz ukupnih investicija u infrastrukturu planiranih do 2010. godine, čiji je cilj usklađivanje s propisima Europske unije u području gospodarenja otpadom.

Tablica 11.2. **Potrebne investicije u području gospodarenja otpadom do 2010. godine**

U milijunima HRK

Područje	Količina	Ukupna investicija
Sanacija službenih odlagališta otpada	208	1.998
Sanacija divljih odlagališta otpada	3.000	592
Centri za gospodarenje otpadom	2	115
MBO postrojenje	2	252
Spalionica komunalnog otpada	1	1.480
Spalionica opasnog otpada	1	592
Ukupno		**5.029**
Licenciranje i projektiranje, 7%		352
Ostalo i nepredviđeno, 10%		503
Sveukupno		**5.884**

Izvor: Procjene autora.

Važno je naglasiti da se za sve članice, pa tako i Hrvatsku, zahtjevi Unije u području gospodarenja otpadom povećavaju nakon 2010. godine. To znači da će u slučaju pristupanja Uniji 2009. godine Hrvatska morati nastaviti investirati u nove objekte, sukladno preuzetim obvezama. Ključna je 2013. godina, do koje je biorazgradivi otpad odložen na odlagališta potrebno smanjiti za još 25 posto, odnosno za dodatnih 400 tisuća tona godišnje. To znači da bi do 2013., uz provođenje dodatnih aktivnosti vezanih uz primarno izdvajanje biorazgradivog otpada trebalo izgraditi preostala dva regionalna centra, nekoliko županijskih centara i manjih spalionica ili kompostana. Stoga se može očekivati da će nakon 2010. godišnje financijsko opterećenje vezano uz ispunjavanje uvjeta u području gospodarenja otpadom vjerojatno rasti.

Troškovi u području voda

Za područje je upravljanja vodama izrađena strategija koja sadrži i osnovne procjene troškova izgradnje i održavanja sustava u budućem razdoblju. U skladu s tim dokumentom, troškovi se vodnog gospodarstva, na «strateškoj» razini, mogu podijeliti u tri osnovne kategorije:

- redoviti poslovi obavljanja javne službe, uključujući i troškove naplate prihoda, koji se otprilike procjenjuju na 233 milijuna kuna godišnje;
- troškovi redovitih gospodarskih i tehničkih održavanja vodotoka, vodnog dobra i vodnih građevina (vode I. reda 405 milijuna kuna godišnje; vode II. reda 510 milijuna kuna godišnje);
- troškovi ulaganja u razvoj (javna vodoopskrba, odvodnja i pročišćavanje komunalnih otpadnih voda i zaštita od štetnog djelovanja voda), uključujući redovite godišnje troškove obavljanja stručnih poslova (troškovi nadzora, provođenja istražnih radova, pripreme studijske dokumentacije i sl.).

Potonji se troškovi uglavnom odnose na ispunjavanje hrvatskih strateških ciljeva, no mogu se, isto tako, promatrati u svjetlu ostvarivanja dijela preduvjeta za podizanje razine standarda na razinu propisanu zakonodavstvom Europske unije. Konkretno:

- u području javne vodoopskrbe - projekcije su pokazale da bi se ulaganjem od oko 10 milijardi kuna mogli postići ciljevi razvoja javne vodoopskrbe, a stupanj opskrbljenosti stanovništva povisiti sa sadašnjih 76 na 85-90 posto, koliko prosječno iznosi u Europskoj uniji;
- u području odvodnje i pročišćavanja komunalnih otpadnih voda - zbog bitno nižeg stupnja izgrađenosti komunalne infrastrukture za zbrinjavanje otpadnih voda, procijenjena su ulaganja u sustave odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda viša i iznose oko 11,5 milijardi kuna;
- u području zaštite od štetnog djelovanja voda - u dokumentu Strategija upravljanja vodama izabran je konzervativniji scenarij koji podrazumijeva nešto niža ulaganja u prvom investicijskom ciklusu do 2023. godine. U tom *će se* razdoblju sanirati sve ratne i ostale štete, dok će se sustav kontinuirano održavati u dovoljnoj mjeri, pa će 2010. godine funkcionalnost zaštite od poplava biti u stanju u kojem je bila 1990. godine, prije ratnih razaranja. U drugom *će se* investicijskom ciklusu do 2035. godine ostvariti sve potrebne investicije, i to isključivo u funkciji razvoja. Sustav će se i dalje održavati u dovoljnoj mjeri, pa će 2025. godine funkcionalnost zaštite od poplava dostići razinu od 90 posto.

U tablici 11.3. iznose se procjene ulaganja u razvitak javne vodoopskrbe, sustav odvodnje i pročišćavanja komunalnih otpadnih voda i sustav zaštite od štetnog djelovanja voda.

Tablica 11.3. **Procijenjeni troškovi ulaganja u razvoj vodnog gospodarstva za razdoblje 2008.-2023.**

U milijunima HRK

Namjena	Ukupno za razdoblje izgradnje
Razvoj sustava javne vodoopskrbe	9.960
Razvoj sustava odvodnje i pročišćavanja komunalnih otpadnih voda	11.512
Razvoj sustava zaštite od štetnog djelovanja voda	2.895
Ukupno	**24.367**

Izvor: Hrvatske vode (2006, str. 163).

Intenzivniji je porast ulaganja u razvoj i brže postizanje standarda i uvjeta obveznih za zemlje članice Unije odgođen za drugi investicijski ciklus (2023.-2035.). Poznavajući iskustva zemalja iz posljednjeg kruga proširenja, koje su za infrastrukturno zahtjevne direktive u području voda uspjele dobiti prijelazno razdoblje od desetak godina, može se primijetiti da bi u slučaju ulaska u Uniju 2009. godine do investicijskog zamaha trebalo doći prije 2023. godine.

Iako nisu obuhvaćeni u ovoj procjeni, troškovi će se sigurno javljati i u drugim područjima poput zaštite prirode ili kemikalija i GMO-a. Međutim, ocjenjuje se kako će financijski pritisak usklađivanja u tim područjima pravne stečevine okoliša biti značajno manji od ovdje navedenih procjena.

11.2. Potencijalne koristi usklađivanja s pravnom stečevinom Unije u području zaštite okoliša

Prilikom mjerenja koristi uvijek je prisutan visok stupanj neizvjesnosti, već i zbog same činjenice da su koristi koje proizlaze iz unapređenja kvalitete okoliša dugoročne, tj. da je pozitivan utjecaj poboljšanog stanja okoliša vidljiv i mjerljiv u nekom odgođenom trenutku u budućnosti, o čemu nemamo dovoljno kvalitetnih informacija i znanja. Stoga, iako je dio koristi moguće mjeriti, a dio čak i novčano izraziti, njihov je opseg značajno manji od ukupnih koristi koje se javljaju zbog poboljšanog stanja okoliša.

Tablica 11.4. prikazuje pet osnovnih vrsta koristi koje proizlaze iz unapređenja stanja okoliša. Ovdje se unapređenje stanja okoliša promatra kroz kakvoću zraka i vode, zaštitu prirode (biološka raznolikost) i rješavanje problema otpada.

Tablica 11.4. **Podizanje standarda u području okoliša i vrste koristi**

Vrsta	Zrak	Voda	Otpad	Zaštita prirode
Koristi za zdravlje ljudi	Smanjivanje rizika od bolesti respiratornog sustava	Smanjivanje rizika od bolesti povezanih s onečišćenjima voda	Smanjeni rizici pojave metana s odlagališta	Unapređenje kvalitete življenja
Koristi za zdravlje resursa	Smanjivanje šteta na zgradama i usjevima	Čistije podzemne i površinske vode	Smanjivanje utrošaka primarnih materijala	Zaštita podzemnih voda i šumskog fonda
Koristi za zdravlje ekosustava	Smanjivanje emisije stakleničkih plinova	Unaprijeđena kvaliteta vodnih ekosustava	Smanjivanje emisije stakleničkih plinova	Zaštićena područja prirode, zaštićene biljne i životinjske vrste
Društvene koristi	Manje štete na objektima kulturne baštine	Rekreacija na vodnim resursima	Svijest o vlastitoj odgovornosti i utjecaju na okoliš	Pristup zaštićenim područjima prirode
Šire ekonomske koristi	Povećana atraktivnost turističke ponude; privlačenje investicija; zapošljavanje kroz pružanje okolišnih dobara	Povećanje turističkog prometa; smanjivanje troškova pripreme određene investicije	Smanjen uvoz primarnih sirovina; privlačenje investicija zbog kvalitete lokacije	Eko-turizam

Izvor: ECOLAS, IEEP i Elektroprojekt (2005).

Proces pristupanja Uniji u području okoliša nije važan samo zbog usklađivanja sa standardima zaštite okoliša, već i zbog usvajanja novih procedura. Može se reći da će povećanje standardizacije procesa i proizvoda te poboljšanje učinkovitosti poslovanja predstavljati značajnu korist provođenja pravnih stečevina zaštite okoliša. Hrvatski se gospodarstvenici pripremaju za više ekološke standarde u proizvodnji. Standardizacija procesa i proizvoda potiče poslovnu (proizvodnu) suradnju jer se smanjuju tehnološki rizici i odgovornost za ekološke štete.

11.3. Zaključak

Još jednom je nužno istaknuti da je procjena troškova i koristi pristupanja Uniji u području okoliša opterećena visokim stupnjem neizvjesnosti, i to zbog nepostojanja potrebnih podataka, ograničenja u metodologiji, dugog vremenskog horizonta i sl. Nadalje, zbog aktivnog pristupa politici zaštite okoliša u posljednjih petnaest godina, teško je procijeniti koliki je dio tih troškova i koristi posljedica pristupanja, a koliko nacionalne politike zaštite okoliša. Ipak, moguće je identificirati očekivane vrste troškova i koristi koje proizlaze iz procesa pristupanja. Sažeti prikaz takvih troškova i koristi dan je u tablici 11.5.

Tablica 11.5. **Pregled troškova i koristi u području okoliša**

Troškovi	Koristi
Administrativni i institucionalni troškovi tijela državne uprave koja imaju ovlasti u formuliranju, provođenju, nadzoru i vrednovanju politike zaštite okoliša: • troškovi pripreme, provođenja i nadzora provođenja pravnih propisa; • troškovi mijenjanja ustroja institucija i osnivanja novih institucija; • troškovi novog zapošljavanja; • troškovi dodatnog obrazovanja i specijalizacije.	**Koristi za zdravlje ljudi:** • izravne koristi manjeg broja obolijevanja/smrti zbog onečišćenja. **Koristi za zdravlje resursa:** • koristi za resurse koji se koriste u komercijalne svrhe poput ribljeg fonda, šuma i sl. **Koristi za zdravlje ekosustava:** • koristi za ekosustave i prirodni okoliš koji se ne koriste u komercijalne svrhe. **Društvene koristi:** • koristi za društvo koje proizlaze iz politika čuvanja i unapređenja kvalitete prirodnog okoliša, ali i kulturnih spomenika (očuvanje povijesnih zgrada); društvena kohezija i razvitak civilnog društva (povećanje dostupnosti informacija, poticanje sudjelovanja u odlučivanju i sl.).
Infrastrukturni i operativni troškovi koji nastaju kao posljedica provođenja stečevina okoliša EU-a: • horizontalno zakonodavstvo; • kakvoća zraka i klimatske promjene; • gospodarenje otpadom; • kakvoća voda; • zaštita pri rode; • kontrola industrijskog onečišćenja i procjena rizika; • kemikalije i GMO; • buka; • šumarstvo.	**Šire ekonomske koristi:** • koristi koje ne proizlaze iz izravnog komercijalnog iskorištavanja resursa okoliša nego i iz lokalnog i regionalnog razvoja – npr. zbog privlačenja investicija; povećanje zaposlenosti kroz investicije u okoliš; razvijanje novih industrija i tehnologija; koristi zbog većeg dolaska turista i sl.

12. Znanost i istraživanje

Hrvatska je u lipnju 2006. godine otvorila, i privremeno zatvorila, pregovore s Europskom unijom u području znanosti i istraživanja. Europska unija nije postavila obvezujuće uvjete, a Hrvatska je dobrovoljno prihvatila slijediti zajedničke smjernice, akcije i preporuke koje u ovom području vrijede za njene članice, pa je bez posebnih uvjeta dobila mogućnost samostalno izabrati brzinu reformi i način prilagodbe Uniji.

U ovom se dijelu studije polazi od ciljeva koje Europska unija planira ostvariti u području znanosti i istraživanja do 2010. godine. Potom se uspoređuju pokazatelji za Hrvatsku i članice Unije. Na kraju se uspoređuju troškovi i koristi u slučaju pristupanja Uniji, kao i u slučaju ostanka izvan njenih granica.

12.1. Ciljevi Europske unije u području znanosti i istraživanja

U usporedbi s SAD-om i Japanom, Europska unija se u području znanosti i istraživanja suočava s najdubljim jazom u odnosu na sve druge komponente konkurentnosti, zbog čega posebnu pažnju posvećuje ovom području. Stare članice Unije su 2004. godine postigle u prosjeku 1,95 posto istraživačkog intenziteta, koji se mjeri udjelom izdataka za istraživanje i razvoj u bruto domaćem proizvodu. Istraživački intenzitet EU-25 se poslije velikog vala priključenja deset zemalja smanjio na 1,9 posto. Stoga Unija značajno zaostaje za SAD-om i Japanom, čiji istraživački intenzitet iznosi 2,59 odnosno 3,15 posto. Neke članice poput Finske i Švedske već sada ostvaruju visoke stope istraživačkog intenziteta (preko 3 posto) dok druge, kao što su Belgija, Danska i Austrija, brzo napreduju i u pogledu se visine izdataka za istraživanje i razvoj nalaze daleko iznad prosjeka Unije. Treću skupinu zemalja čine mediteranske zemlje, primjerice Portugal i Grčka, koje stopom istraživačkog intenziteta od samo 0,58 posto znatno zaostaju za tim prosjekom. Među novim članicama prednjači Slovenija, s 1,61 posto istraživačkog intenziteta, dok u slučaju zemalja koje su pristupile 2004. godine prosjek iznosi niskih 0,7 posto.

U pojedinim zemljama Europske unije vrijednosti pokazatelja u području znanosti i istraživanja snažno odstupaju od prosječnih vrijednosti, dok je sadašnja stopa rasta istraživačkog intenziteta Unije nedovoljna za brzo sustizanje konkurentskih gospodarstava. Zbog toga je prvim strateškim ciljem u području znanosti i istraživanja postavljen istraživački intenzitet od 3 posto, koji bi trebalo ostvariti do 2010. godine. U slučaju zemalja sa znatno nižom razinom istraživačkog intenziteta u odnosu na sadašnji prosjek EU-25 ne očekuje se postizanje tog cilja, već najveće moguće povećanje njegove razine koje će doprinijeti podizanju ukupnog prosjeka Unije.

Drugi se strateški cilj odnosi na promjenu strukture izvora financiranja. U skladu s njim, poslovni bi sektor dominirao s dvije trećine ulaganja u istraživanje i razvoj. Poslovni je sektor

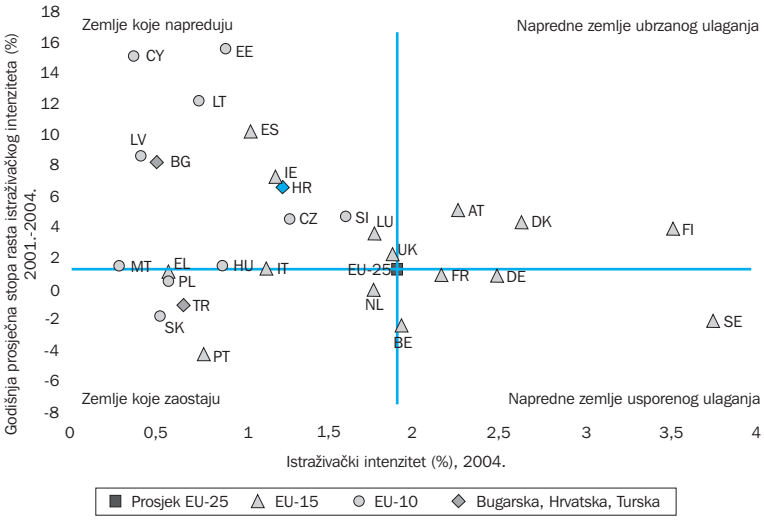
2003. godine financirao 54,3 posto izdataka za istraživanje i razvoj EU-25, dok je u SAD-u i Japanu sudjelovao sa 69,1, odnosno 74,9 posto. Glavna razlika izmedu Europske unije i njenih konkurenata nalazi se upravo u udjelu doprinosa poslovnog sektora u financiranju znanstvenoistraživačke aktivnosti.

Zaostajanje Europske unije u području znanosti i istraživanja proizlazi iz nepovoljnih strukturnih obilježja koja se, u načelu, mogu izmijeniti tek u duljem roku. Kako se svake godine taj jaz produbljuje, sve je veći pritisak na intenziviranje istraživanja i razvoja unutar Unije, pa se u relativno kratkim vremenskim razmacima ispituju učinci Lisabonske strategije i donose nove preporuke, smjernice i planovi.

12.2. Usporedba istraživačkog intenziteta Hrvatske i Europske unije

Usporedba istraživačkog intenziteta i prosječne godišnje stope njegova rasta za Hrvatsku i EU-25 pokazuje kako je sadašnji položaj Hrvatske vrlo dobar, pa se ona nalazi u grupi zemalja koje napreduju (slika 12.1.).

Slika 12.1. **Istraživački intenzitet i njegova godišnja stopa rasta u članicama i pristupnicama EU-a**



Napomena: (1) Izuzeci od referentne godine za istraživacki intenzitet: TR (2002.); ES, IT, LU, PT, UK (2003.).
(2) Godišnja prosječna stopa rasta: LU (2000.-2003.); TR (2001.-2002.); ES, IT, PT, UK (2001.-2003.); HR (2002.-2003.); MT (2002.-2004.).
Izvor: EUROSTAT (2005), Research and Development in the EU, News Release 156/2005; DZS, Godišnja izvješća.

U 2004. godini istraživački je intenzitet Hrvatske iznosio 1,2 posto, te je u skupini novih članica i zemalja pristupnica Hrvatska imala najpovoljniju vrijednost ovog pokazatelja, zajedno sa Slovenijom (1,61 posto) i Češkom (1,28 posto). U usporedbi s EU-25, Hrvatska u prosjeku zaostaje za 0,7 postotnih bodova.

Bez obzira na dosadašnju povoljnu razinu istraživačkog intenziteta, postoji čitav niz strukturnih problema koji ograničavaju daljnji razvoj znanosti i istraživanja u Hrvatskoj. Oni nisu bitno drugačiji od problema u zemljama Europske unije. Kao osobito važni se izdvajaju:

- **nepovoljna struktura izvora financiranja** - u strukturi izvora financiranja istraživanja i razvoja u Hrvatskoj država sudjeluje sa 60, a poslovni sektor s 40 posto, iako bi upravo obrnuti omjer bio poželjan;

- **manjak istraživača** - broj istraživača na temelju ekvivalenta pune zaposlenosti na tisuću radno sposobnih stanovnika u Hrvatskoj iznosi 3,8. Istodobno, Europska unija ima 5,4, SAD 9, a Japan 10,1 istraživača na tisuću radno sposobnih stanovnika;

- **mala pokretljivost istraživača** - pokretljivost hrvatskih istraživača je niska, kako unutar međunarodne znanstvene zajednice, tako i između poslovnog i znanstvenog sektora. Pokretljivost istraživača ovisi o fleksibilnosti ponude i potražnje istraživača koja je ograničena postojanjem niza institucionalnih prepreka. Slaba pokretljivost negativno djeluje na istraživačku konkurentnost i kvalitetu rezultata istraživanja;

- **niska konkurentnost znanstvenih radova** - u SAD-u nastaje većina najkvalitetnijih znanstvenih radova, dok Europska unija predvodi u pogledu ukupnog broja znanstvenih radova. Hrvatska nije konkurentna u ovoj kategoriji, ni po broju znanstvenih radova niti po njihovoj kvaliteti, pri čemu postoje bitne razlike među znanstvenim područjima, poljima i znanstvenim disciplinama;

- **manjkava statistika znanosti i istraživanja** - statistika se znanosti i istraživanja u Hrvatskoj ne prati sustavno i cjelovito, pa mnogi podaci ostaju nedostupni međunarodnim izvorima statističkih podataka;

- **nedovoljna transformacija istraživanja u inovacije** - u ovom području postoji samo jedno statističko istraživanje, i to iz 2002. godine. O nedovoljnoj transformaciji istraživanja u inovacije govori činjenica da je broj patenata na milijun stanovnika izuzetno nizak, iako stopa njegova rasta napreduje. O tome također svjedoči slaba povezanost poslovnog sektora i znanstvenika, što je posljedica nedovoljne motiviranosti jedne i druge strane.

12.3. Učinci scenarija pristupanja i ostanka izvan Europske unije

Ulaganje u znanje je investicija koja osigurava visoki privatni i društveni povrat uloženog. Znanje ne poznaje granične i jezične prepreke, a uspješno se potvrđuje jedino na međunarodnom tržištu. Stoga se može tvrditi da će se znanost razvijati i u scenariju pristupanja i u scenariju ostanka izvan Europske unije. S visokim se stupnjem pouzdanosti može predvidjeti i da će rasti troškovi ulaganja u znanost i istraživanje. Odnos troškova i koristi ovisi o tome kako i u što će se ulagati. Svako investicijsko ulaganje nosi rizik, pa tako i ulaganje u znanstvenoistraživačke aktivnosti, no on će se smanjivati ako se reformski procesi usklade s onima u Uniji, a sredstva usmjere u akcije koje ostvaruju najveće društvene povrate uloženog.

Hrvatska se dobrovoljno obvezala slijediti europsku politiku u području znanosti i istraživanja, čime je postala «članica u sjeni». Stoga će do ulaska u Uniju, a vjerojatno i nakon toga, njeni izdaci rasti. Dobra je okolnost što u pogledu istraživačkog intenziteta Hrvatska već sada ima povoljan položaj u odnosu na nove, pa i neke stare članice Unije, zbog čega ne treba ubrzano povećavati stopu rasta izdataka. U kratkom razdoblju do ulaska u Uniju dostizanje zadanog cilja od 3 posto nije potrebno, niti poželjno, s obzirom da on nije obvezujući. S druge strane, poželjna je veća učinkovitost pojedinih znanstvenih područja, kao i promjena izvora financiranja. Zbog toga je važno da se svako daljnje ulaganje u znanstvenoistraživačke aktivnosti usmjeri u pravcu kvalitete i uklanjanja spomenutih strukturnih slabosti. U tome Unija može pomoći jer nudi razne programe financiranja i zajednički projekt Europskog istraživačkog prostora. Udruženo ulaganje Europske unije i Hrvatske u područje znanosti i istraživanja višestruko je korisno za akumulaciju znanja, koja može značajno povećati faktorsku proizvodnost, inovativne procese i učinke prelijevanja znanja na sve gospodarske subjekte, i tako utjecati na ukupni ekonomski rast i zaposlenost.

Moguće je predvidjeti više scenarija rasta troškova za znanstvenoistraživačke aktivnosti. Zbog dostupnosti sredstava iz fondova Unije povećava se mogućnost porasta ulaganja, pogotovo ako se nastavi proces pristupanja i Hrvatska postane punopravnom članicom. U slučaju ostanka izvan Unije, ulaganja bi se također povećavala, ali s nužno manjim intenzitetom i uz manje neto koristi nego u suprotnom scenariju. Iako državni sektor ima ograničene mogućnosti dodatnog ulaganja u znanstvenoistraživačke aktivnosti, njegova uloga ostaje iznimno važna, ponajviše stoga što država raspolaže instrumentima i mjerama kojima može potaknuti suradnju gospodarstva i znanosti, a potom i zbog promicanja kriterija kvalitete (izvrsnosti) u financiranju projekata. Ipak, najveći će teret u povećavanju izdataka za znanost i istraživanje biti na poslovnom sektoru i privatnim izvorima financiranja.

Razvoj sektora znanosti i istraživanja ovisi o vanjskom okruženju i globalnim procesima, koji utječu na pojedina znanstvena područja s obzirom na svoju otvorenost i izloženost međunarodnim kriterijima vrednovanja. Scenarij pristupanja Europskoj uniji omogućava lakšu i bržu integraciju u Europski istraživački prostor i internacionalizaciju znanstvenoistraživačke aktivnosti uz pomoć europskih sredstava, odnosno uz smanjenu potrebu ulaganja iz oskudnih domaćih izvora. Veće otvaranje i jače povezivanje s Europskim istraživačkim prostorom omogućava i provođenje unutrašnjih reformi sektora u skladu s aktivnostima ostalih zemalja koje imaju vrlo slične strukturne probleme. Na taj se način može očekivati postupno povećavanje ukupne konkurentne sposobnosti ovog sektora prema međunarodnim kriterijima te prelijevanje pozitivnih izravnih i neizravnih učinaka na sve gospodarske sektore. U procesu bi pristupanja naglasak trebalo staviti na kvalitetu ulaganja i otklanjanje strukturnih prepreka, a ne na visinu ulaganja.

13. Visoko obrazovanje

Europska unija u posljednjih desetak godina prolazi razdoblje intenzivnih reformi u području visokog obrazovanja. Stoga ulazak Hrvatske u Europsku uniju znači suočavanje s dodatnim izazovima i zahtjevima u pogledu potrebnih reformi u ovom području. Istodobno, prihvaćanje takvog izazova jamči transformaciju Hrvatske u gospodarstvo znanja, koje će se zahvaljujući inovacijama i primjeni novih tehnologija moći nositi s rastućom konkurencijom i gospodarski se snažnije razvijati.

Okvir opće razvojne politike Europske unije definiran je Lisabonskom strategijom iz 2000., Barcelonskom deklaracijom iz 2002. i revidiranom Lisabonskom strategijom iz 2005. Cilj je te politike povećati konkurentnost, gospodarski rast, a samim tim i broj zaposlenih. Taj se cilj ponajprije namjerava postići jačanjem uloge istraživanja i razvoja. Tako visoko obrazovanje postaje ključnim čimbenikom ostvarenja Lisabonske strategije, jer ono povezuje obrazovanje, istraživanje i inovacije u jedinstven proces na kojem se zasniva gospodarstvo znanja.

Temeljni instrumenti kojima Unija nastoji ojačati razvoj i istraživanje, inovacije te obrazovanje su:

- stvaranje zajedničkog istraživačkog prostora;
- stvaranje jedinstvenog Europskog prostora visokog obrazovanja;
- promicanje mjera inovacijske politike u svrhu povezivanja znanosti i gospodarstva.

Povezivanje europskih sveučilišta u jedinstveni prostor visokog obrazovanja pokrenuto je Bolonjskom deklaracijom iz 1999. godine s ciljem provođenja reformi i usklađivanja visokog obrazovanja u Europi. Hrvatska je Bolonjskom procesu pristupila 2001. godine, obvezavši se svoj sustav visokog obrazovanja prilagoditi ciljevima Bolonjske deklaracije do 2010. godine. S obzirom da proces integracije u Europski prostor visokog obrazovanja traje nekoliko godina, već su postignuti određeni rezultati. Stoga će ovaj dio studije naznačiti tek preostale korake potrebne u procesu prilagodbe sustava visokog obrazovanja, kao i s njima povezane troškove. Također će objasniti pozitivne učinke pristupanja Hrvatske Uniji sa stajališta visokog obrazovanja.

13.1. Bolonjski proces i ciljevi revidirane Lisabonske strategije

Bolonjski je proces najvažniji i najrasprostranjeniji reformski proces na području visokog obrazovanja u Europi. On je temelj stvaranja Europskog prostora visokog obrazovanja (*European Higher Education Area* - EHEA), a njegovi su ciljevi:

- prihvaćanje sustava lako prepoznatljivih i usporedivih akademskih i stručnih stupnjeva te uvođenje dodatka diplomi (opis studija) radi bržeg i lakšeg zapošljavanja te međunarodne konkurentnosti Europskog prostora visokog obrazovanja;
- prihvaćanje jedinstvenog sustava dvaju ciklusa studiranja, dodiplomskog i postdiplomskog;
- uvođenje bodovnog sustava (tzv. ECTS sustava), pri čemu se bodovi mogu akumulirati i izvan visokoškolskog obrazovanja u programima cjeloživotnog učenja;
- promicanje mobilnosti i prevladavanje zapreka slobodnom kretanju studenata i nastavnika;
- promicanje europske suradnje u svrhu osiguravanja kvalitete;
- promicanje potrebne europske dimenzije u području visokog obrazovanja.

Revidirana je Lisabonska strategija ponudila mjere i dala upute članicama Unije za daljnje korake koje je nužno poduzeti da bi se ostvarili njeni ciljevi. U navedenim je uputama naglasak stavljen na aktivnosti kojima bi Europa postala privlačnije područje za investiranje i razvoj znanja i inovacija, kao i za stvaranje većeg broja kvalitetnijih poslova. Visoko bi obrazovanje trebalo odigrati važnu ulogu upravo u promicanju razvoja i zapošljavanja.

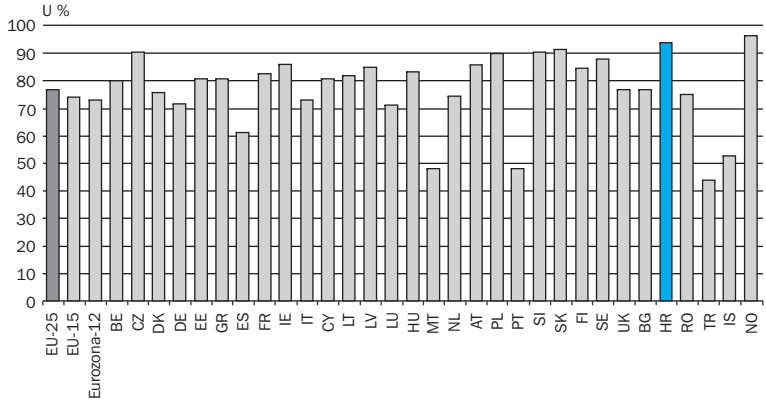
Nakon revizije Lisabonske strategije, provedbom se Bolonjskog procesa maksimalno nastoji intenzivirati i ubrzati modernizacija europskih sveučilišta te ukloniti njihovi nedostaci i strukturni problemi. Taj bi proces trebao rezultirati osposobljavanjem velikog broja novih istraživača, i tako zajamčiti porast ulaganja u istraživanje i razvoj do 3 posto BDP-a, što je jedan od ciljeva Lisabonske strategije.

13.2. Hrvatski sustav visokog obrazovanja

Trenutačno stanje visokog obrazovanja u Hrvatskoj obilježavaju:

- **relativno nizak udio visokoobrazovanih stanovnika** - prema posljednjem popisu stanovnika, završenu višu, odnosno visoku školu ili fakultet ima oko 12 posto stanovništva Hrvatske, što je malo u usporedbi s prosjekom EU-25 koji iznosi 20 posto. Udio visokoobrazovnih u dobi od 30 do 34 godine također je nizak i iznosi 16,3 posto, dok prosjek zemalja EU-25 iznosi 24,3 posto. S druge strane, među mlađim je stanovništvom Hrvatske (od 20 do 24 godine) vrlo visok udio onih koji su završili srednje obrazovanje (slika 13.1.). Stoga velik izazov danas čini upućivanje mladih sa srednjim obrazovanjem na završavanje visokoškolskog obrazovanja te prilagodba sposobnosti stanovništva sa srednjoškolskim obrazovanjem tržišnim potrebama;

Slika 13.1. **Postotak osoba u dobi 20-24 godine sa završenim srednjim obrazovanjem, 2005.**



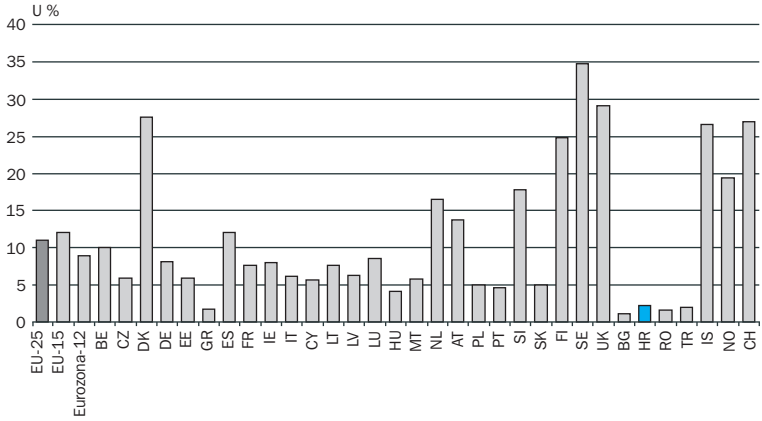
Izvor: Eurostat.

- **nedovoljna uspješnost studiranja** - osim što je udio upisanih studenata u ukupnom stanovništvu razmjerno malen, studij u roku završava tek 14,5 posto upisanih studenata, a prosječno je trajanje studija dugo i iznosi 7,5 godina. Uz tako nisku učinkovitost studiranja, udio se visokoobrazovanog stanovništva neće moći značajno povećavati. Zato je nužno smanjiti postotak studenata koji napuštaju visoko obrazovanje i povećati ukupan broj onih koji diplomiraju. Također je važno utjecati na povećanje udjela doktora znanosti u ukupnom stanovništvu, koji danas iznosi 0,25 posto;

- **slaba zastupljenost radno sposobnog stanovništva u obrazovanju** - samo 2,3 posto stanovništva u dobi od 25 do 64 godine sudjeluje u nekom obliku obrazovanja i usavršavanja, dok prosjek EU-25 iznosi 11 posto (slika 13.2.). Potreban je velik napor kako bi Hrvatska dostigla cilj Unije i do 2010. povećala udio odraslih uključenih u cjeloživotno obrazovanje na 12,5 posto;

- **razmjerno visoka mobilnost studenata i niska konkurentnost studiranja** - oko 7 posto hrvatskih studenata studira na visokim učilištima EU-25, što je puno u usporedbi s EU-25, gdje izvan zemlje studira 2,1 posto studenata, pa se može zaključiti da su hrvatski studenti mobilni. Istodobno, na hrvatskim sveučilištima studira samo 0,1 posto stranih studenata, što pokazuje da su među najmanje privlačnim sveučilištima u Uniji. Kako bi se smanjio problem odljeva mozgova, nužno je povećati konkurentnost nacionalnih sveučilišta;

Slika 13.2. **Udio stanovništva u dobi 25-64 godine koji sudjeluje u nekom obliku obrazovanja ili usavršavanja, 2005.**



Izvor: Eurostat.

- **niski ukupni izdaci za visoko obrazovanje** - u 2003. su izdaci javnog sektora za visoko obrazovanje dosegnuli 0,86 posto BDP-a, što je manje od prosjeka EU-25 (1,15 posto), ali i novih članica Unije (1,03 posto). Liberalizacijom tržišta visokog obrazovanja posljednjih su se godina povećala privatna ulaganja u to područje, no privatni su izdaci 2002. godine iznosili tek 0,15 posto BDP-a, što je manje nego u bilo kojoj zemlji Unije, osim Finske;

- **nepovoljan omjer studenata i nastavnog osoblja** - neki pokazatelji upućuju na zadovoljavajući omjer studenata i nastavnika, no međunarodno usporedivi podaci o omjeru studenata i nastavnika prema ekvivalentu pune zaposlenosti pokazuju da je vrijednost ovog pokazatelja u Hrvatskoj najnepovoljnija među zemljama Srednje i Istočne Europe. Zbog toga je potrebno značajno povećati broj nastavnika na hrvatskim sveučilištima ili uključiti istraživače i stručnjake iz gospodarstva;

- **neodgovarajuća struktura diplomiranih studenata** - većina studenata u Hrvatskoj diplomira u društvenim i humanističkim znanostima (oko 60 posto), a najmanje u prirodnim i biotehnološkim znanostima, što nije u skladu s potrebama suvremenog tehnološkog razvoja.

13.3. Integriranje Hrvatske u Europski prostor visokog obrazovanja

Od pristupanja su Bolonjskom procesu učinjeni značajni napori kako bi se hrvatski sustav visokog obrazovanja uskladio s ciljevima Bolonjske deklaracije, pa je 2005. godine na Konferenciji ministara visokog školstva o provedbi Bolonjskog procesa njegova provedba dobila ocjenu «dobar». Najbolje su ocjene dobili priznavanje diploma i ratifikacija Lisabonske konvencije te uvođenje dvostupanjskog ciklusa studiranja.

Imajući na umu rezultate provedbe Bolonjskog procesa, može se zaključiti da je učinjen snažan iskorak u formalno-pravnoj i institucionalnoj prilagodbi sustava visokog obrazovanja te da je prva faza integracije u Europski prostor visokog obrazovanja uspješno okončana.

Ta je faza uključivala usvajanje dokumenata i osnivanje institucija potrebnih za provedbu Bolonjskog procesa (Agencije za znanost i visoko obrazovanje, Savjeta za financiranje znanstvene djelatnosti i visokog obrazovanja, ENIC/NARIC ureda za priznavanje inozemnih diploma, Nacionalne skupine za praćenje Bolonjskog procesa, ECTS povjerenstava pri sveučilištima te Povjerenstva Rektorskog zbora za provedbu i praćenje primjene Bolonjske deklaracije), usvajanje jedinstvenog sustava dvaju ciklusa studiranja kao nacionalnog standarda, uvođenje ECTS sustava kao obveznog sustava, priznavanje stranih visokoškolskih kvalifikacija te izdavanje dodatka diplomi.

Međutim, druga faza, koja obuhvaća suštinske aspekte Bolonjskog procesa poput podizanja kvalitete nastave, konkurentnosti sveučilišta i mobilnosti, tek je na početku. Da bi se uspješno provela do 2010. godine potrebno je provesti niz aktivnosti u različitim područjima sustava visokog obrazovanja i ostvariti sljedeće prioritete:

- **integracija i autonomija sveučilišta** - sve bi sastavnice sveučilišta trebale djelovati jedinstveno i usklađeno, ponajprije u pogledu akademskih pitanja, financijskog poslovanja i investicija, utvrđivanja znanstvenoistraživačkih pitanja i akademske suradnje. Pravna bi se integracija trebala dovršiti do kraja 2007., a do kraja 2010. bi mogla biti provedena i funkcionalna integracija sveučilišta;

- **povećanje udjela visokoobrazovanog stanovništva** - trebalo bi povećati udio visokoobrazovanog stanovništva do europskog prosjeka od 20 posto;

- **reforma doktorskih studija i povećanje broja doktora znanosti u odnosu na ukupnu populaciju** - udio doktora znanosti u ukupnoj populaciji trebalo bi postupno povećavati barem do 1 posto, uz provedbu reformi doktorskih studija predviđenih Bolonjskim procesom;

- **porast učinkovitosti studiranja** - trebalo bi smanjiti postotak studenata koji napuštaju visoko obrazovanje sa 69,5 na 50 posto, a ukupan broj onih koji diplomiraju povećati za 30 posto, te skratiti prosječno vrijeme studiranja;

- **povećanje broja nastavnika** - broj nastavnika bi trebao porasti za 20 do 25 posto;

- **intenzivnije ulaganje u visoko obrazovanje** - budući da uvođenje Bolonjskog procesa i veća kvaliteta nastave podrazumijevaju veće troškove visokog obrazovanja, javni izdaci za ovaj sektor trebali bi porasti do najmanje 1 posto BDP-a u 2010. godini;

- **uspostavljanje sustava jamstva kvalitete** - do 2010. se planira provesti vanjsko vrednovanje kvalitete visokoškolskih programa i ustanova, uz razvoj jedinica za jamstvo kvalitete na visokim učilištima;

- **poticanje mobilnosti** - predviđa se dovršavanje programa TEMPUS, nastavak sudjelovanja Hrvatske u programu CEEPUS, daljnja bilateralna razmjena studenata i profesora, uključivanje u programe Socrates i Leonardo da Vinci te jačanje sustava vertikalne i horizontalne pokretljivosti studenata afirmacijom sustava ECTS bodova;

- **objedinjavanje visokoškolskog i znanstvenoistraživačkog prostora** - ovaj cilj podrazumijeva reformu doktorskih studija u cilju povezivanja istraživačke i znanstvene aktivnosti;

- **uspostavljanje dvojnog sustava obrazovanja** - uspostava dvojnog sustava obrazovanja zahtijeva jačanje stručnih studija, koji se izvode isključivo na veleučilištima i visokim školama, te porast kvalitete sveučilišnih studija;

- **jačanje sustava cjeloživotnog obrazovanja** - osim povećanja udjela odraslih u procesu obrazovanja na 12,5 posto do 2010. godine, cilj je redefinirati programe obrazovanja odraslih, uskladiti ih s očekivanjima na tržištu rada te stvoriti baze podataka o programima i institucijama obrazovanja odraslih;

- **kontinuirani razvoj informacijskog sustava.**

13.4. Procjena učinaka pristupanja Uniji u području visokog obrazovanja

Troškovi pristupanja Uniji na području visokog obrazovanja mogu se podijeliti na izravne i neizravne. Izravni troškovi proizlaze iz institucionalne prilagodbe i reforme sustava, dok neizravni troškovi nastaju zbog neučinkovitosti u provedbi tih reformi. Dok se prvi mogu ocijeniti i kvantificirati, za druge se može samo pretpostaviti da će biti razmjerno niski.

Izravni troškovi povezani s institucionalnom prilagodbom obuhvaćaju troškove Agencije za znanost i visoko obrazovanje, provedbe Bolonjskog procesa, uvođenja novog načina financiranja visokog školstva (projekt *lump sum*) i informatizacije visokih učilišta. Može se pretpostaviti da će se povećavati za 30 posto na godišnjoj razini i do 2010. godine ukupno iznositi oko 250 milijuna kuna. U troškove institucionalne prilagodbe ubrajaju se i troškovi uključivanja Hrvatske u programe Socrates, Leonardo da Vinci i TEMPUS. No, vjeruje se da će se oni u potpunosti nadoknaditi sredstvima Europske unije, pa neće stvarati dodatno opterećenje za državni proračun.

Izravni će troškovi povezani s reformom sustava visokog obrazovanja, koja podrazumijeva podizanje razine kvalitete nastave i mobilnosti, iziskivati veća sredstva. Procjenjuje se da će organizacija nastave u skladu s Bolonjskim procesom, zbog porasta broja nastavnika i nastavnih sati te povećanih ulaganja u opremu i prostorne kapacitete, uvećati troškove nastave najmanje za 30 posto u narednih pet godina. Uz takvo povećanje izdataka, ukupni bi izdaci za visoko obrazovanje u 2010. godini mogli dosegnuti 1,16 posto BDP-a ili 0,27 postotnih bodova više nego 2005., dok bi uz 50-postotno povećanje porasli na 1,33 posto BDP-a. Dio bi porasta javnih izdataka u ovom području mogli kompenzirati povećani privatni izdaci.

Koristi se pristupanja Uniji teško mogu kvantitativno izraziti, no one su, nedvojbeno, vrlo velike. Provedba Bolonjskog procesa i prihvaćanje standarda Unije jamči unapređenje sustava visokog obrazovanja koje može značajno doprinijeti stvaranju konkurentnog gospodarstva utemeljenog na znanju. Ulazak u Uniju će pripadnicima akademske zajednice omogućiti korištenje sredstava Europske unije za uključivanje u mreže mobilnosti studenata i nastavnika, osigurati bolju kvalitetu studiranja putem veće konkurencije sveučilišta i pospješiti međunarodnu mobilnost radne snage stjecanjem međunarodno priznatih diploma. Unapređenje sustava visokog obrazovanja može dugoročno imati snažan pozitivan učinak na proizvodnost i porast BDP-a, kao i na povećanje zaposlenosti i plaća te smanjenje siromaštva. Ostankom izvan Bolonjskog procesa, a posebice izvan Unije, izostao bi poticaj za učinkovitom provedbom svrsishodne reforme, pa je upitno bi li se u tom slučaju mogao razviti sustav visokog obrazovanja primjeren suvremenom gospodarstvu znanja koji bi ostvarivao preduvjete za gospodarski napredak i međunarodnu konkurentnost hrvatskog gospodarstva.

14. Zaštita potrošača

Pravnom stečevinom Europske unije definirano je pet temeljnih prava potrošača koja trebaju biti ugrađena u nacionalne politike njenih članica. To su:

- pravo potrošača na zdravlje i sigurnost;
- pravo potrošača na zaštitu ekonomskih interesa;
- pravo potrošača na informiranje i obrazovanje;
- pravo na naknadu štete;
- pravo na udruživanje, zastupanje i sudjelovanje radi ostvarivanja svojih prava.

U svrhu prilagodbe pravnoj stečevini Unije, Hrvatska svojim nacionalnim zakonima mora osigurati zaštitu ekonomskih interesa potrošača i opću sigurnost proizvoda. Osim zakonskog reguliranja navedenih područja, koje se već provodi u okviru procesa usklađivanja nacionalnog zakonodavstva, potrebno je osigurati i regulirati rad institucija zaduženih za provedbu odgovarajućih zakona. Konkretno, potrebno je ojačati sustav nadzora tržišta, unaprijediti sustav alternativnog rješavanja sporova i jačati rad udruga za zaštitu potrošača.

Mnoge bi promjene potaknute priključivanjem Europskoj uniji Hrvatska ionako morala provesti radi vlastitih potreba i interesa. Razvoj sustava alternativnog rješavanja sporova, koji za sada nije dovoljno rasprostranjen u Hrvatskoj, morao bi se unaprijediti i u okviru drugih područja pravosuđa (npr. radno zakonodavstvo). Slično vrijedi i za sustav nadzora tržišta, koji u Hrvatskoj postoji, ali nije dosegao razinu razvijenijih tržišnih gospodarstava.

14.1. Troškovi i koristi prilagodbe institucionalnog okvira

Daljnje prilagodbe u području zaštite potrošača i zdravlja u Hrvatskoj ne iziskuju uspostavljanje novih institucija, s obzirom da su se razvile već tijekom prethodnog razdoblja. U većini je slučajeva, potrebno unaprijediti rad postojećih institucija, reorganizirati ih ili im dati nove zadaće i ovlasti. Pritom treba naglasiti kako će se same institucije, kao i opseg njihovih zadataka, razvijati i nakon ulaska u Europsku uniju, jer će se mijenjati i zakonodavstvo Unije.

Zbog potrebe jačanja institucija i udruga te poticanja određenih procesa, prilagodba će zakonodavstva u početku iziskivati troškove. Međutim, oni će opadati kako će se cijeli sustav razvijati. Ukupni iznos troškova ovisit će o učinkovitom radu hrvatske administracije. Europska unija ne propisuje način uređivanja nadzora tržišta ili sustava alternativnog

rješavanja sporova. Postoje opće smjernice kojih se treba pridržavati, ali se način provedbe prepušta nacionalnim zakonodavstvima.

Imajući u vidu postojeći institucionalni okvir, u sljedećem je razdoblju moguće očekivati ove vrste troškova, koji će biti povezani s procesom unapređenja rada institucija:

- **trošak novog zapošljavanja i usavršavanja** - kako će se pojačavati nadzor tržišta, javit će se potreba dodatnog zapošljavanja inspektora i/ili reorganizacije postojećeg načina rada. To će uvjetovati kontinuirano obrazovanje inspektora i odgovarajuće materijalne uvjete rada;
- **trošak razvoja institucija** - razvoj institucionalnog okvira zaštite potrošača podrazumijeva i daljnji razvoj sustava alternativnog rješavanja sporova. Može se pretpostaviti kako će razvijanje tog sustava biti povezano sa sljedećim aktivnostima, koje će izazvati određene troškove:
  - osnivanje centara za izvansudske postupke u potrošačkim sporovima;
  - uspostavljanje ureda za mirenje i registra miritelja;
  - obrazovanje trenera koji će provoditi obrazovne programe;
  - promotivne kampanje i troškovi informiranja javnosti.

Razvoj institucionalnog okvira istodobno će omogućiti i ostvarivanje pozitivnih učinaka, koji će biti široko rasprostranjeni. Oni mogu biti:

- **veći stupanj sigurnosti proizvoda** - poboljšanje nadzora tržišta vjerojatno će donijeti bolju kontrolu kršenja zakonskih odredbi i poštivanje zakonskih normi. To će dovesti do većeg stupnja sigurnosti proizvoda na hrvatskom tržištu, od čega će koristi imati svi građani. Naime, upotreba nesigurnih proizvoda može rezultirati ozljedama ili čak smrtnim slučajevima. Njihovo će pravovremeno sprečavanje pozitivno utjecati na smanjivanje privatnih i javnih izdataka za liječenje, ali i povećanje općeg blagostanja građana;
- **daljnji razvoj civilnog društva** - poticanje rada udruga za zaštitu potrošača utjecat će na daljnji razvoj civilnog društva. Aktivniji rad udruga može doprinijeti većoj informiranosti građana/potrošača, čime će jačati njihov utjecaj na formiranje i učinkovitost provedbe politike zaštite potrošača;
- **rasterećenje sudova** - uspostavljanje učinkovitog sustava alternativnog rješavanja sporova utjecat će na rasterećivanje sudova, što će se odraziti na skraćivanje sudskih postupaka, odnosno smanjivanje ukupnih troškova pravosuđa, ali i na jačanje povjerenja građana u hrvatski pravni sustav.

14.2. Zaštita ekonomskih interesa potrošača: troškovi i koristi

Direktive Europske unije o zaštiti potrošača općenito se dijele na one koje se odnose na zaštitu ekonomskih interesa potrošača i one kojima se regulira opća sigurnost proizvoda. Zaštita ekonomskih interesa potrošača uključuje reguliranje nekih pitanja, kao što su zavaravajuće i komparativno oglašavanje, isticanje cijena na proizvodima, potrošački zajam, uvjeti u prodaji na daljinu i od vrata do vrata, putovanja u paket aranžmanima, kupovina prava na vremenski ograničenu upotrebu nekretnina, sudski nalozi za zaštitu interesa potrošača, određeni aspekti prodaje potrošačke robe i popratna jamstva te prodaja financijskih usluga na daljinu.

Troškovi koji se očekuju u procesu daljnjeg usklađivanja odgovarajućeg zakonodavstva su:

- izravni troškovi primjene pojedinih neusklađenih odredbi, ili cijelih direktiva, i uredbi u hrvatski pravni sustav;
- troškovi provedbe pojedinih primijenjenih odredbi;
- dodatni troškovi inspekcijskog nadzora uslijed primjene tih odredbi;
- troškovi organizacije i koordinacije suradnje nadležnih tijela za zaštitu potrošača s onima u članicama Unije.

Koristi će usklađivanja zakonodavstva osjetiti svi potrošači i one će biti široko rasprostranjene. Ponašanje ponuđača na tržištu bit će u većoj mjeri regulirano, te će se sprečavati potencijalni ekonomski gubici potrošača. Uređeniji se tržišni odnosi neće pozitivno odraziti samo na domaće potrošače, već će utjecati i na povećanje kvalitete hrvatskog turizma. Stoga se ocjenjuje da će već u kraćem vremenskom razdoblju hrvatski građani osjetiti dio ukupnih koristi. Tu ocjenu potvrđuje i dosadašnja praksa razvoja politike zaštite potrošača.

14.3. Sigurnost proizvoda: očekivani troškovi i koristi

Područje sigurnosti proizvoda uključuje odgovornost za neispravne proizvode, opasne imitacije proizvoda i opću sigurnost proizvoda. Očekuje se da će se usklađivanjem s pravnom stečevinom Unije u ovom području javljati sljedeći troškovi:

- izravni troškovi izmjene postojećeg zakonodavstva o općoj sigurnosti proizvoda;
- troškovi potrebe za inspekcijskim nadzorom proizvoda koji se nalaze na tržištu, kako bi se identificirale opasne imitacije;
- troškovi poduzeća čiji proizvodi predstavljaju opasne imitacije, što dovodi do povlačenja proizvoda s tržišta;

- troškovi uspostave uspješnog funkcioniranja «kontakt točke» sustava RAPEX. RAPEX (*Rapid Alert System*) je sustav putem kojeg se razmjenjuju upozorenja i informacije o opasnim neprehrambenim proizvodima koji su namijenjeni potrošačima, s izuzetkom farmaceutskih i medicinskih proizvoda. Državni inspektorat identificiran je kao kontakt točka za primjenu RAPEX sustava u Hrvatskoj;
- troškovi razvoja i provedbe učinkovitih modela nadzora, kao što su uzimanje uzoraka proizvoda, podvrgavanje sigurnosnim provjerama i sl.

Upravo se uključivanjem u sustav RAPEX ispunjava nekoliko ključnih zadaća u pogledu podizanja razine opće sigurnosti proizvoda:

- sprečavanje prodaje proizvoda koji predstavljaju ozbiljan rizik za zdravlje i sigurnost potrošača, a gdje je to potrebno, i povlačenje takvih proizvoda s tržišta ili od samih potrošača (za proizvode koji su već kupljeni);
- provođenje praćenja učinkovitosti i konzistentnosti nadzora tržišta i aktivnosti primjene propisa o općoj sigurnosti proizvoda u članicama Unije;
- identificiranje potrebe i osiguravanje osnova za akcije na razini cijele Europske unije ukoliko se to pokaže nužnim;
- pridonošenje konzistentnom provođenju propisa Unije o sigurnosti proizvoda i pravilnom funkcioniranju unutrašnjeg tržišta.

Povećanjem sigurnosti proizvoda na hrvatskom tržištu potrošači će ostvarivati koristi koje proizlaze iz:

- smanjenja broja ozljeda i posljedičnih troškova liječenja;
- smanjenja broja smrtnih slučajeva povezanih s korištenjem nesigurnih proizvoda;
- povećanja ukupne sigurnosti i kvalitete života potrošača.

14.4. Zaključak

Koristi koje će nastati u području zaštite potrošača i zdravlja dugoročnog su karaktera, a odnose se na cijelo stanovništvo Hrvatske. U konačnici, koristi koje će imati građani ogledavaju se u povećanju kvalitete njihova života, ponajprije zbog intenzivnije zaštite ekonomskih interesa potrošača, povećanja sigurnosti proizvoda koji se koriste u svakodnevnom životu i učinkovitije zaštite zdravlja potrošača.

Neki se učinci promjena u području zaštite potrošača ne odražavaju samo na potrošače, već su njihove posljedice vidljive i u drugim područjima. Od povećanja će sigurnosti proizvoda koristi imati potrošači, kao i hrvatsko zdravstvo, jer će se smanjiti troškovi

liječenja ozljeda i bolesti uzrokovanih korištenjem nesigurnih proizvoda. Od razvoja će izvansudskog rješavanja sporova koristi imati i hrvatsko pravosuđe jer će biti manje opterećeno, pa će postati učinkovitije. Istodobno će se povećanje stupnja zaštite potrošača pozitivno odraziti i na turizam, kao jednu od vrlo važnih djelatnosti hrvatskog gospodarstva.

Može se zaključiti kako će prilagodba zakonodavstva u području zaštite potrošača zahtijevati relativno male troškove u odnosu na neka druga područja. Istodobno, ti bi se troškovi vjerojatno javljali i unatoč pristupanju Europskoj uniji, i to zbog povećanih zahtjeva građana za višom razinom standarda zaštite potrošača. Stoga pristupanje Uniji samo ubrzava promjene koje bi se svejedno dogodile.

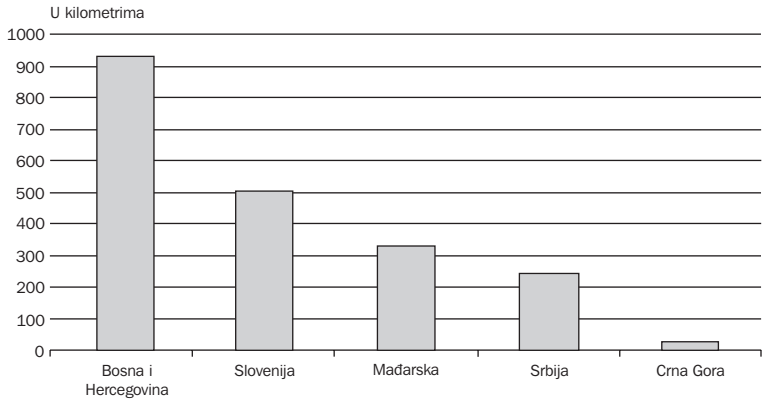
15. Uvođenje vanjske granice Europske unije

Pristupanjem Hrvatske schengenskom prostoru ukinut će se granična kontrola prema Italiji, Mađarskoj i Sloveniji, dok će granice prema Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori i Srbiji postati vanjske granice Europske unije. Procesom pristupanja, a time i uvođenjem vanjske granice Unije, Hrvatska se priključuje prostoru pravde, slobode i sigurnosti Europske unije bez unutrašnjih granica koji osigurava kretanje ljudi i roba na efikasan način, bez kontrola i zastoja.

U upravljanju i nadzoru hrvatske državne granice, uz graničnu policiju, sudjeluju carinska služba, fitosanitarna inspekcija i veterinarska inspekcija. Hrvatska, kao buduća članica, mora biti potpuno pripremljena u navedenim područjima kako bi na odgovarajući način primijenila zajednička pravila Unije. Prije svega, to zahtijeva snažan i dobro integriran administrativni kapacitet unutar agencija za provedbu zakona i drugih relevantnih tijela, koja moraju postići potrebne standarde.

Osnovna su obilježja hrvatske državne granice njena relativno velika dužina s obzirom na površinu zemlje, koja prema podacima Vlade Republike Hrvatske iznosi 3320 km, te veliki broj graničnih prijelaza. Dio hrvatske državne granice koji će ulaskom u Europsku uniju postati vanjska granica Unije iznosi 1198 km.

Slika 15.1. **Dužina hrvatske kopnene granice sa susjednim zemljama**



Izvor: Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija RH.

Uz navedena osnovna obilježja hrvatske državne granice, posebno značenje procesu uvođenja vanjske granice Unije daje i činjenica da je Hrvatska iznimno važna tranzitna zemlja preko koje vode mnogi europski cestovni, željeznički, morski i riječni pravci. Također je i važno turističko odredište. Problemi upravljanja granicom odnose se na još uvijek

neutvrđenu graničnu crtu sa Slovenijom i Srbijom, zaostala minska polja na pojedinim područjima uz granicu te relativno uski teritorij u dubrovačkom zaleđu. Navedena obilježja državne granice, kao i sam proces pristupanja Uniji, nameću potrebu učinkovitog upravljanja i nadzora nad vanjskim granicama.

Troškovi uvođenja vanjske granice Europske unije mogu se podijeliti u tri osnovne skupine: financijski, socijalno-ekonomski i socijalno-politički. Dio bi financijskih troškova postojao i unatoč procesu pristupanja, ali su oni najznačajniji ipak izravno povezani s procesom uvođenja vanjske granice Unije.

Financijski troškovi

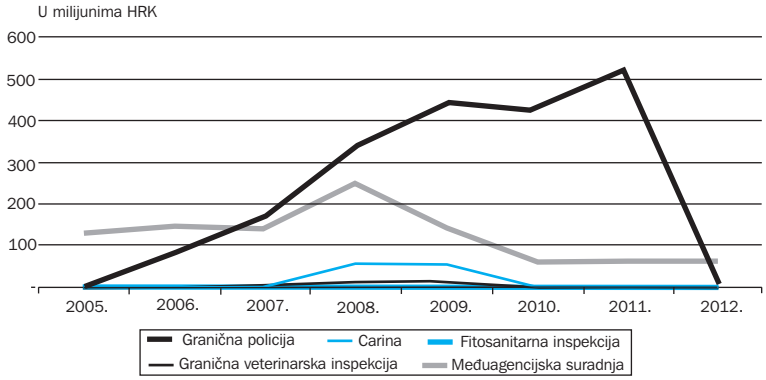
U razdoblju koje slijedi potrebno je u potpunosti dovršiti proces novog organizacijskog i kadrovskog ustroja u području kontrole vanjske granice. Hrvatska trenutno ima značajan manjak zaposlenih graničnih policajaca. Do 2012. je nužno znatno povećati sadašnji broj zaposlenih graničnih policajaca, čime bi se osigurala učinkovitost nadzora i kontrole vanjske granice u skladu sa schengenskim standardima.

Osim zapošljavanja i obuke policajaca, važno je i unapređenje standarda tehničke opremljenosti granične policije. Tehnička oprema i interventna sredstva koje trenutno koristi hrvatska granična policija, nisu dovoljni i djelomično su zastarjeli. Optimalna količina tehničke opreme ovisi i o novom organizacijsko-kadrovskom aspektu budući da će doći do znatnog porasta broja zaposlenih. To zahtijeva opremanje novih policijskih službenika osobnom opremom i naoružanjem, kao i drugom tehničkom opremom koja je normirana prema broju prijevoznih sredstava, broju ophodnji, odnosno ukupnom broju zaposlenih po organizacijskim jedinicama. Posebni izdaci moraju biti usmjereni na nabavku visokosofisticirane opreme (npr. termovizije), ali i plovila za nadzor morske granice te izgradnju novih objekata na budućoj vanjskoj granici (policijske postaje, granični prijelazi, tranzitni centri za strance).

Uz graničnu policiju, značajne se prilagodbe odnose i na carinsku službu. U protekle je dvije godine osnovni cilj bio poboljšati funkcionalnost i protočnost graničnih prijelaza pri tranzitu robe. Nužnim se pokazalo ujednačavanje i usklađivanje carinskih formalnosti s carinskim službama susjednih zemalja da bi se osigurao nesmetan protok robe i putnika preko hrvatskih graničnih prijelaza. Uz to je trebalo unaprijediti temelje carinske službe i upravljanje njenim ustrojstvenim jedinicama na graničnim prijelazima te osigurati preduvjete za poboljšanje komunikacije unutar same službe, njenu komunikaciju s tijelima i organizacijama državne uprave i drugim javnim institucijama, kao i ostalim sudionicima u međunarodnom robnom i putničkom prometu.

Slika 15.2. pokazuje planirano kretanje financijskih troškova svih agencija koje sudjeluju u upravljanju i nadzoru hrvatske državne granice. U početnim je godinama prisutan značajan porast troškova, da bi u razdoblju 2008.-2009. planirani iznos sredstava dosegnuo svoj maksimum (osim granične policije). To je i razumljivo budući da je upravo 2009. očekivana godina ulaska Hrvatske u Europsku uniju. Do tada bi i najveći dio poslova vezanih uz prilagodbu sustava vanjske granice pravnoj stečevini Unije trebao biti dovršen.

Slika 15.2. **Kretanje troškova uvođenja vanjske granice u razdoblju 2005.-2012.**



Izvor: Akcijski plan za provedbu strategije integriranog upravljanja granicom Republike Hrvatske (studeni 2006).

Najveći dio ukupnih financijskih troškova uvođenja vanjske granice odnosi se na troškove granične policije. Potom slijede troškovi suradnje među samim agencijama (tzv. međuagencijska suradnja) i troškovi carinske službe. Treba istaknuti da se na troškove granične policije i međuagencijske suradnje odnosi 95 posto ukupnih troškova. Udio carine u ukupnim troškovima iznosi 3,6 posto, dok se njihov neznatan dio odnosi na fitosanitarnu inspekciju i graničnu veterinarsku inspekciju (1,2 posto). Kao što pokazuje tablica 15.1., najveći dio troškova granične policije (koji u ukupnoj strukturi troškova sudjeluju s 63,4 posto) čine troškovi u području ljudskih potencijala i obuke. Kada je riječ o osnovnim pretpostavkama za cjelokupno upravljanje granicom, jedan od glavnih čimbenika predstavlja odgovarajuća kadrovska popunjenost. Osim zapošljavanja i osiguravanja dovoljnog broja službenika u uključenim službama, važan preduvjet za učinkovito upravljanje granicom čini i njihova odgovarajuća obrazovanost.

Tablica 15.1. **Prikaz troškova granične policije prema glavnim aktivnostima i područjima uvođenja vanjske granice u razdoblju 2005.-2012.**

U tisućama HRK

	Suradnja unutar službe	Međunarodna suradnja	Ukupno	Struktura u %
Pravni i regulativni okvir	2.319	1.511	3.830	0,19
Upravljanje i organizacija	883	242	1.124	0,06
Procedure	138	81	219	0,01
Ljudski potencijali i obuka	1.167.495	8.131	1.175.626	58,49
Komunikacija i razmjena informacija	206	1.376	1.582	0,08
Sustavi informacijske tehnologije	169.300	642	169.942	8,45
Infrastruktura i oprema	657.778	0	657.778	32,72
Ukupno	**1.998.119**	**11.982**	**2.010.101**	**100,00**

Izvor: Akcijski plan za provedbu strategije integriranog upravljanja granicom Republike Hrvatske (2006).

S obzirom na izvore financiranja, uspostava se vanjske granice financira iz proračuna i pretpristupnih fondova Unije, te ostale strane pomoći. Međunarodni projekti za graničnu policiju primarno su usmjereni na modernizaciju nadzora državne granice, implementaciju Schengenskog *acquisa* i izgradnju nacionalnog informacijskog sustava za upravljanje granicom. Investicije u graničnu policiju, koje se financiraju iz međunarodnih projekata (CARDS i PHARE), iznose preko 15 milijuna eura.

Neizravne učinke na proces uvođenja vanjske granice ima i politika viznoga režima Europske unije, koja, promatrajući troškove, čini značajno područje ulaganja. Stoga će biti neophodno ulagati u konzularna predstavništva, i to u područje organizacije i logistike, zapošljavanja i obrazovanja djelatnika, kao i nabave nove opreme. Nadalje, važan dio troškova primjene Schengenskog *acquisa* odnosi se na problematiku azila (opremanje informacijske baze za prijenos podataka, izgradnja centara za prihvat azilanata), nezakonitih imigracija (troškovi otpremanja) i suradnje u području pravosuđa i policije (troškovi dodatnog obrazovanja osoblja).

Socijalno-ekonomski troškovi

Socijalno-ekonomski karakter troškova uvođenja vanjske granice Unije odnosi se na činjenicu da se njeno uvođenje može odraziti na pojedine osobe/obitelji koje žive i rade u Hrvatskoj, a porijeklom su iz zemalja prema kojima Hrvatska ima obvezu uvesti vizni režim. Također se može očekivati kako će nova politika viza utjecati i na međunarodnu razmjenu s gospodarstvima tih zemalja.

Socijalno-politički troškovi

Socijalno-politički troškovi uvođenja vanjske granice podrazumijevaju prepuštanje dijela vlastite zakonodavne nadležnosti institucijama Europske unije u području određenih politika, tako da na temelju osnivačkih ugovora članice sudjeluju u zajedničkom donošenju pojedinih odluka na razini Unije i njihovoj zajedničkoj provedbi. Obveza prihvaćanja i provedbe Schengenskog *acquisa* ujedno znači i ograničavanje prioriteta u procesu donošenja političkih odluka.

Koristi uvođenja vanjske granice Unije

Analizirajući koristi, može se ustvrditi da će se primjena moderniziranog i učinkovitog sustava upravljanja vanjskim granicama, u skladu s pravnim stečevinama Unije, sasvim sigurno pozitivno odraziti na smanjenje kriminala i korupcije te osigurati povećanje sigurnosti u zemlji. Karakter Hrvatske kao značajnog turističkog odredišta dodatno naglašava važnost i koristi koje proizlaze iz porasta sigurnosti. Uvođenje će vanjske granice utjecati i na veću učinkovitost pravnog sustava, a može se očekivati da će neizravno djelovati i na gospodarski razvoj. Tako, na primjer, smanjenje kriminala i korupcije dovodi do poboljšanja investicijske klime. Očekivani pozitivni učinci u području uvođenja vanjske granice prepoznat će se nakon potpune primjene odgovarajućih standarda i odredbi Schengenskoga sporazuma. Promatrajući institucionalni okvir, sigurno je da će uspostava vanjske granice inicirati i razvoj institucija zaduženih za učinkovitu provedbu schengenskih odredbi.

Popis tematskih studija, autora i urednika

1. Makroekonomski učinci pridruživanja Hrvatske Europskoj uniji
Andrea Mervar (urednica), Ekonomski institut, Zagreb
Katarina Bačić, Ekonomski institut, Zagreb
Danijel Nestić, Ekonomski institut, Zagreb
Maruška Vizek, Ekonomski institut, Zagreb

2. Financijski troškovi pridruživanja, posebno troškovi državnog proračuna i implikacije za fiskalnu politiku
Dubravka Jurlina Alibegović (urednica), Ekonomski institut, Zagreb
Michael Faulend, Hrvatska narodna banka
Davor Mikulić, Ekonomski institut, Zagreb
Sunčana Slijepčević, Ekonomski institut, Zagreb

3. Procjena očekivanih koristi i troškova pridruživanja Republike Hrvatske Europskoj uniji na području liberalizacije kapitalnog računa bilance plaćanja
Željko Lovrinčević (urednik), Ekonomski institut, Zagreb
Tanja Broz, Ekonomski institut, Zagreb

4. Slobodno kretanje kapitala: liberalizacija tržišta nekretnina
Željko Lovrinčević (urednik), Ekonomski institut, Zagreb
Iva Čondić-Jurkić, Ekonomski institut, Zagreb
Tajana Dadić, Ekonomski institut, Zagreb
Maruška Vizek, Ekonomski institut, Zagreb

5. Tržište rada s posebnim naglaskom na učinke na zaposlenost i nezaposlenost te mobilnost radne snage i migracije
Valerija Botrić (urednica), Ekonomski institut, Zagreb
Zdenko Babić, Ekonomski institut, Zagreb
Ivan Čipin, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu
Danijel Nestić, Ekonomski institut, Zagreb

6. Ekonomski učinci promjena u sustavu državnih potpora s posebnim naglaskom na brodogradnju, proizvodnju čelika i slobodne zone
Dubravka Jurlina Alibegović, Ekonomski institut, Zagreb
Mustafa Nušinović, Ekonomski institut, Zagreb
Denis Redžepagić, Ekonomski institut, Zagreb
Sunčana Slijepčević, Ekonomski institut, Zagreb

7. Učinci pridruživanja Hrvatske Europskoj uniji za sektor malih i srednjih poduzeća

Maja Vehovec (urednica), Ekonomski institut, Zagreb
Jelena Budak, Ekonomski institut, Zagreb
Dragana Grubišić, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Splitu
Denis Redžepagić, Ekonomski institut, Zagreb
Gorana Roje, Ekonomski institut, Zagreb

8. Procjena očekivanih koristi i troškova pridruživanja Republike Hrvatske Europskoj uniji na području turizma

Ivo Kunst (urednik), Institut za turizam, Zagreb
Sanda Čorak, Institut za turizam, Zagreb
Snježana Boranić-Živoder, Institut za turizam, Zagreb
Marina Kovačević, Institut za turizam, Zagreb

9. Procjena očekivanih koristi i troškova pridruživanja Republike Hrvatske Europskoj uniji u području poljoprivrede i razvoja ruralnih područja

Dubravka Jurlina Alibegović (urednica), Ekonomski institut, Zagreb
Ivan-Damir Anić (urednik), Ekonomski institut, Zagreb
Tanja Broz, Ekonomski institut, Zagreb
Zoran Grgić, Agronomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu
Ramona Franić, Agronomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu
Mario Njavro, Agronomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu

10. Procjena očekivanih koristi i troškova pridruživanja Hrvatske EU na području ribarstva

Maja Fredotović (urednica), Ekonomski fakultet Sveučilišta u Splitu
Alen Soldo, Institut za oceanografiju i ribarstvo, Split
Armin Pallaoro, Institut za oceanografiju i ribarstvo, Split
Gorenka Sinovčić, Institut za oceanografiju i ribarstvo, Split
Vjekoslav Tičina, Institut za oceanografiju i ribarstvo, Split
Nedo Vrgoč, Institut za oceanografiju i ribarstvo, Split

11. Politika zaštite okoliša i kvaliteta života u Hrvatskoj

Željka Kordej-De Villa (urednica), Ekonomski institut, Zagreb
Irena Đokić, Ekonomski institut, Zagreb
Niko Malbaša, Institut za energetiku i zaštitu okoliša «Ekonerg», Zagreb
Marijana Sumpor, Ekonomski institut, Zagreb
Davor Vešligaj, Institut za energetiku i zaštitu okoliša «Ekonerg», Zagreb

12. Studija učinaka na znanost i istraživanje

Maja Vehovec (urednica), Ekonomski institut, Zagreb
Sonja Radas, Ekonomski institut, Zagreb
Zoran Aralica, Ekonomski institut, Zagreb

13. Procjena očekivanih koristi i troškova pridruživanja Republike Hrvatske Europskoj uniji na području visokog obrazovanja

Jadranka Švarc (urednica), Institut društvenih znanosti «Ivo Pilar», Zagreb
Darko Polšek, Institut društvenih znanosti «Ivo Pilar», Zagreb
Emira Bečić, Institut društvenih znanosti «Ivo Pilar», Zagreb

14. Potrošači i prilagodba zakonodavstva za zaštitu potrošača

Edo Rajh, Ekonomski institut, Zagreb
Ljiljana Božić, Ekonomski institut, Zagreb

15. Ekonomski i socijalni troškovi i koristi uvođenja vanjske granice Europske unije

Goran Buturac, Ekonomski institut, Zagreb

Izabrana bibliografija

Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, 2006, *Godišnje izvješće o državnim potporama za 2005. godinu*, Zagreb: Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, http://www.aztn.hr.

Arvai, Z., 2005, «Capital Account Liberalization, Capital Flow Patterns, and Policy Responses in EU's New Member States», IMF Working Paper, WP/05/213, Washington, D.C.: Međunarodni monetarni fond.

Balassa, B., 1964, «The Purchasing Power Parity Doctrine: A Reappraisal», *Journal of Political Economy*, 72, str. 584-596.

Boissay, C. i T. Kozluk, 2005, «Is Lending in Central and Eastern Europe Developing too Fast?», rad predstavljen na konferenciji o Europskoj ekonomskoj integraciji, Središnja banka Austrije, Beč, 14. studeni.

Budak, J., D. Jurlina Alibegović, Ž. Lovrinčević, D, Mikulić, i M. Nušinović, 2004, «Standardizirana metodologija za analizu i izvještavanje o državnim potporama u Republici Hrvatskoj», projektna studija, Zagreb: Ekonomski institut, Zagreb.

Car, M., 2006, «Monitoring Residential Property Prices in Slovakia», *Current topics*, 14(1), Slovačka središnja banka, str. 9-15.

Čučković, N. i W. Bartlett, 2007, «Entrepreneurship and Competitiveness: The Europeanization of SME Policy in Croatia», *Journal of Southeast European and Black Sea Studies*, 7(1), str. 37-56.

Državni zavod za statistiku, 2007, *Projekcije stanovništva Republike Hrvatske: 2004.-2051.*, Zagreb: Državni zavod za statistiku.

Ecolas, IEEP i Elektroprojekt, 2005, *Task 2 – Benefits for Croatia of Compliance with the Environmental Acquis* 2005, konačno izvješće za EC-DG Environment, Bruxelles: Europska komisija.

Europska komisija, 2002, *Consumer Policy Strategy 2002-2006*, Bruxelles: Europska komisija.

Europska komisija, 2004, *The Action Plan: The European Agenda for Enterpreneurship*, Bruxelles: Europska komisija.

Europska komisija, 2004, *About the Common Fishery Policy*, Bruxelles: Europska komisija, http://ec.europa.eu/.

Europska komisija, 2005, *Croatia 2005 Progress Report*, Bruxelles: Europska komisija, http://ec.europa.eu/.

Europska komisija, 2005, *The Evolution of Labour Law (1992-2003)*, Bruxelles: Europska komisija, http://ec.europa.eu/.

Europska komisija, 2006, «Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: a Roadmap for Equality Between Women and Men 2006-2010», Bruxelles: Europska komisija, http://eur-lex.europa.eu/.

Europska komisija, 2006, «Enlargement, Two Years After – An Economic Success», Occasional Papers, br. 24, Bruxelles: Europska komisija.

Europska komisija, 2006, «'Making Work Pay' Debates from a Gender Perspective: A Comparative Review of Some Recent Policy Reforms in Thirty European Countries», Bruxelles: Europska komisija, http://ec.europa.eu/.

Europska komisija, 2006, *Delivering on the Modernisation Agenda for Universities: Education, Research and Innovation*, Bruxelles: Europska komisija.

Europska komisija, 2006, *European Charter for Small Enterprises - 2006 Good Practice Selection*, Bruxelles: Europska komisija, http://ec.europa.eu/enterprise/.

Europska komisija, 2006, *European Union Financial Report 2005*, Bruxelles: Europska komisija.

Europska komisija, 2006, *State Aid Action Plan, Less and Better Targeted State Aid: A Roadmap for State Aid Reform 2005-2009*, Bruxelles: Europska komisija.

Europska komisija, 2006, *The European Employment Strategy: More and Better Jobs for All*, Bruxelles: Europska komisija, http://ec.europa.eu/.

Global Enterpreneurship Monitor 2006, 2007, Executive Report, Babson College and London Business School.

Hallet, M. i F. Keereman, 2005, «Budgetary Transfers between the EU and the New Member States: Manna from Brussels or a Fiscal Drag ?», in European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, *Country Focus*, 2(3), veljača, http://europa.eu.int.

Hrvatske vode, 2006, *Strategija upravljanja vodama* (nacrt), Zagreb: Hrvatske vode, http://www.voda.hr/docs/voh.

Ivandić, N. i suradnici, 2005, «Konkurentska sposobnost hrvatskog turizma – svodna studija», Zagreb, Institut za turizam.

Jović, I. i M. Kesner-Škreb, 2006, «Reforma državnih potpora» u K. Ott, ured., *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi ekonomske i pravne prilagodbe,* Zagreb: Institut za javne financije i Zaklada Friedrich Ebert, str. 107-131, http://www.ijf.hr/Eu/jovic-skreb.pdf.

Kesner-Škreb, M., i M. Mikić, 2003, «Državne potpore u Europskoj uniji» u K. Ott, ured., *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi sudjelovanja*, Zagreb: Institut za javne financije i Zaklada Friedrich Ebert, str., 227-264, http://www.ijf.hr/Eu4/skreb-mikic.pdf.

Kiss, G., M. Nagy i V. Vonnak, 2005, «Credit Growth in CEE: Trend, Cycle or a Boom?», Working Paper, Središnja banka Mađarske.

Lejour, A. M. i R. A. de Mooij, 2005, «Turkish Delight: Does Turkey's Accession to the EU Bring Economic Benefits?», *Kyklos*, 58, str. 87-120.

Lejour, A. M., R. Mooij i R. Nahuis, 2004, «EU Enlargement: Economic Implications for Countries and Industries», u H. Berger, T. Moutos i H-W. Sinn, ured., *Managing EU Enlargement*, u pripremi, Boston, Mass.: MIT Press.

Lejour, A. M., P. Veenendaal, G. Verweij i N. van Leeuwen, 2006, «WorldScan: A Model for International Economic Policy Analysis», CPB Document, br. 111, The Hague: Central Planning Bureau.

Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, 2003, «Analiza učinaka za područje zaštite na radu», neobjavljeni rad.

Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa, 2005, *Plan razvoja sustava odgoja i obrazovanja 2005-2010*, Zagreb: Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa.

Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa, 2006, *Higher Education in Croatia: Country Report of the OECD Thematic Review of Tertiary Education*, studija u postupku objavljivanja.

OECD, 2005, *Enterprise Policy Performance Assesment - Croatia*, Pariz: OECD.

Palacin, J. i R. C. Shelburne, 2005, «The Private Housing Market in Eastern Europe and the CIS», Discussion paper, br. 6, Geneva: United Nations Economic Commission for Europe.

Smith, M. i D. Hall, 2006, «Enlargement Implications for European Tourism» u D. Hall, M. Smith i B. Marciszweska, ured., *Tourism in the new Europe – The Challenges and Opportunities of EU Enlargement,* Oxon: CAB International, str. 32-43.

Svjetska banka, 2007, *World Bank EU8+2 Regular Economic Report,* 2007, Washington, D.C.: Svjetska banka.

Vlada Republike Hrvatske, 2001, *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju,* http://www.mvpei.hr/.

Vlada Republike Hrvatske, 2003, *Pretpristupni ekonomski program 2007.-2009.*, Zagreb: Vlada Republike Hrvatske.

Vlada Republike Hrvatske, 2003, *Strategija za gospodarski rast kroz europske integracije*, Svezak 2: Glavno izvješće, Zagreb: Vlada Republike Hrvatske.

Vlada Republike Hrvatske, 2005, *Strategija integriranog upravljanja granicom Republike Hrvatske*, Zagreb: Vlada Republike Hrvatske.

Vlada Republike Hrvatske, 2006, *Akcijski plan za provedbu Strategije integriranog upravljanja granicom Republike Hrvatske*, Zagreb: Vlada Republike Hrvatske.

Vlada Republike Hrvatske, 2006, *Nacionalni program Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj uniji – 2006. godina*, Zagreb: Vlada Republike Hrvatske, http://www.mvpei.hr.

World Economic Forum, 2006, *The Lisbon Review,* Geneva: World Economic Forum, http://www.weforum.org.

ekonomski institut, zagreb

FINANCIJE FINA
PODUZETNIŠTVO
POTPORE POTPOR
POLJOPRIVREDA
TURIZAM TURIZAM TU
RIBARSTVO RIBARS
ZNANOST ZNANOST
OBRAZOVANJE
OKOLIŠ OKOLIŠ
POTROŠAČI POTROŠAČI
GRANICE GRANICE
NEKRETNINE NEKRE
LIBERALIZACI
MOBILNOS
MAKROEK

FINANCIJE FINA
PODUZETNIŠTVO
POTPORE POTPOR
POLJOPRIVREDA
TURIZAM TURIZAM TU
RIBARSTVO RIBARS
ZNANOST ZNANOST
OBRAZOVANJE
OKOLIŠ OKOLIŠ
POTROŠAČI POTROŠAČI
GRANICE GRANICE
NEKRETNINE NEKRE
LIBERALIZACI
MOBILNOS
MAKROEK
FINANCIJE FINA
PODUZETNIŠTVO
POTPORE POTPOR
POLJOPRIVREDA
TURIZAM TURIZAM TU
RIBARSTVO RIBARS
ZNANOST ZNANOST
OBRAZOVANJE
OKOLIŠ OKOLIŠ
POTROŠAČI POTROŠAČI
GRANICE GRANICE
NEKRETNINE NEKRE
LIBERALIZACI
MOBILNOS
MAKROEK
FINANCIJE FINA
PODUZETNIŠTVO
POTPORE POTPOR
POLJOPRIVREDA
TURIZAM TURIZAM TU
RIBARSTVO RIBARS
ZNANOST ZNANOST
OBRAZOVANJE
OKOLIŠ OKOLIŠ
POTROŠAČI POTROŠAČI
GRANICE GRANICE
NEKRETNINE NEKRE
LIBERALIZACI
MOBILNOS
MAKROEK

ISBN 978-953-6030-33-0
9 789536 030330