

IMO

HRVATSKA I EUROPSKA UNIJA Prednosti i izazovi članstva



Uredili

Sanja Tišma, Višnja Samardžija, Krešimir Jurlin

HRVATSKA I EUROPSKA UNIJA

Prednosti i izazovi članstva

Knjiga je rezultat aktivnosti provedenih u okviru IMO dugoročnih znanstveno-istraživačkih projekata podržanih od Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa Republike Hrvatske.

Knjiga je objavljena uz podršku Delegacije Europske unije u Republici Hrvatskoj



Delegacija Europske unije
u Republici Hrvatskoj

CIP zapis dostupan je u računalnom katalogu Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu pod brojem 792399

ISBN 978-953-6096-59-6

HRVATSKA I EUROPSKA UNIJA

Prednosti i izazovi članstva

Urednici

Sanja Tišma

Višnja Samardžija

Krešimir Jurlin

Institut za međunarodne odnose – IMO
Zagreb, 2012.

Nakladnik

Institut za međunarodne odnose – IMO, Zagreb u suradnji s Delegacijom Europske unije u Republici Hrvatskoj

Izvršni urednik

Hrvoje Butković

Autori

Hrvoje Butković (IMO), Maja Bogdan (Ministarstvo vanjskih i europskih poslova), Saša Čvrljak (IMO), Mirjana Drlje (IMO), Krešimir Jurlin (IMO), Danijela Kuliš (Institut za javne financije), Senka Neuman-Stanivuković (Sveučilište Groningen), Ivona Ondelj (IMO), Jakša Puljiz (IMO), Višnja Samardžija (IMO), Nedica Skakelja (Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja RH), Mladen Staničić (IMO), Senada Šelo Šabić (IMO), Sanja Tišma (IMO).

Recenzenti

Mladen Andrić (Ministarstvo vanjskih i europskih poslova), Boris Antunović (Poljoprivredni fakultet Sveučilišta u Osijeku), Ana-Maria Boromisa (IMO), Miroslav Božić (Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja RH), Tamara Čapeta (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu), Siniša Petrović (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu), Jaka Primorac (IMO), Siniša Rodin (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu), Siniša Zrinščak (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu).

Tehnička podrška

Ana Butumović (IMO)
Ivana Keser (IMO)

Lektura

Mirjana Paić-Jurinić

Izrada naslovnice

Uniforma Studio Zagreb

Priprema i tisak

Kolor Klinika d.o.o.

Broj primjeraka

1000

Rukopis završen u studenom 2011.

Sadržaj

Predgovor	7
Riječ čitateljima	9
Uoči referenduma	11
Europsko građanstvo	19
Institucionalni aspekti pristupanja EU-u	23
Sloboda kretanja roba	29
Sloboda kretanja radnika	33
Sloboda pružanja usluga i poslovni nastan	37
Sloboda kretanja kapitala	41
Javna nabava	45
Carinska unija i vanjskotrgovinska politika	51
Tržišno natjecanje	57
Informacijsko društvo i mediji	61
Poljoprivredna politika i ruralni razvoj	65
Sigurnost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika	73
Ribarstvo	79
Promet	85
Energetika	91
Oporezivanje	95
Koordinacija ekonomskih politika i monetarna unija	101
Socijalna politika i zapošljavanje	107
Poduzetnička i industrijska politika	115
Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata	119
Sudstvo i borba protiv korupcije	125
Javna uprava	131
Pravda, sloboda i sigurnost	137
Znanost i obrazovanje	143
Zaštita okoliša	149
Zaštita potrošača	155
Zajednička vanjska i sigurnosna politika	159
Kratice	165
Literatura	171

Predgovor

Nakon završetka pregovora i potpisivanja Pristupnog ugovora između Republike Hrvatske i Europske unije predstoji referendum na kojem će građanke i građani Hrvatske moći iskazati svoj stav o članstvu u Europskoj uniji. Predstojeći referendum, zakazan za 22. siječnja 2012., otvara brojna pitanja od kojih su najvažnija ona o neposrednim posljedicama članstva na svakodnevni život građana, o europskoj budućnosti Hrvatske te u konačnici budućnosti same Europske unije.

Europska unija prolazi kroz turbulentno razdoblje i nastoji izaći iz krize jača i integriranija čvršćim pravilima odgovornosti i solidarnosti uz veće međusobno povjerenje. U tom su pravcu usmjerene duboke reforme koje nadopunjuju stratešku viziju Europe 2020 usmjerenu povećanju konkurentnosti gospodarstva „pametnim, održivim i uključivim rastom“.

Tako shvaćena Unija nije budućim državama članicama manje atraktivna. Hrvatska kao relativno mala zemlja s manje od 1% ukupnog stanovništva EU-a traži svoju perspektivu na unutarnjem tržištu s više od 500 milijuna potrošača, prema kojem već sada usmjerava više od 60% vanjskotrgovinske razmjene. Članstvo u EU-u donosi hrvatskim građanima mnoge dobrobiti, ali i izazove koje moramo poznavati i za koje se moramo i želimo pripremiti. Uspjeh članstva najviše ovisi o spremnosti da se što bolje iskoriste prilike i umanje poteškoće i opasnosti na svakom pojedinom području suradnje.

Pripreme za ulazak RH u Uniju traju već desetak godina, no u javnosti se relativno malo, možda i nedovoljno argumentirano i jednostavno, govori o prednostima i izazovima članstva. Institut za međunarodne odnose (IMO) iz Zagreba u suradnji s Delegacijom EU-a u Republici Hrvatskoj izradio je publikaciju pod naslovom *Hrvatska*

i Europska unija. Prednosti i izazovi članstva kojom uoči predstojećeg referenduma nastoji pridonijeti razumijevanju važnosti ulaska u EU za društvo u cjelini. Publikacija je rezultat rada znanstvenika Instituta za međunarodne odnose i vanjskih suradnika, stručnjaka za pojedina područja a realizirana je u sklopu dugoročnih znanstveno-istraživačkih projekata koje financira Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa Republike Hrvatske.

Cilj je na sustavan i pristupačan način obrazložiti pozitivne i negativne učinke integriranja na ključnim područjima koji izravno utječu na život građana. Teme koje se obrađuju slijede pregovaračka poglavlja, ali govori se i o pitanjima koja izlaze iz tog okvira zato što znatno utječu na svakodnevni život i rad. Svako poglavlje nastoji odgovoriti na pitanje koje su prednosti i eventualni nedostaci ili ključni izazovi, pa i ograničenja, koji nas očekuju ulaskom u EU, a što sve nije i ne bi smjelo biti nesavladiva prepreka hrvatskom društvu.

Ova publikacija nije plod sveobuhvatne i dubinske znanstvene *cost-benefit* analize kakva se uobičajeno provodi prije ulaska u članstvo nego sažet pregled na temelju izvještaja Europske komisije o napretku Hrvatske u pripremama za članstvo u EU-u, Ugovora o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji, pregovaračkih stajališta za pojedina poglavlja, analize podataka Eurostata, Državnoga zavoda za statistiku RH te pojedinih strateških i provedbenih dokumenta Vlade Republike Hrvatske te na temelju stajališta domaćih stručnjaka o učincima integriranja.

8

Institut za međunarodne odnose i urednici knjige posebno zahvaljuju Delegaciji Europske unije u Hrvatskoj koja je prepoznala značaj ovog istraživačkog napora i pomogla tiskanje knjige te na taj način omogućila građanima bolju informiranost o učincima članstva u EU. Također zahvaljujemo svim autorima na njihovim vrijednim doprinosima, recenzentima na korisnim komentarima i sugestijama i lektorici na jezičnim savjetima.

Urednici

Riječ čitateljima

Potpisivanjem Ugovora o pristupanju Europskoj uniji 9. prosinca 2011. Hrvatska je prišla još korak bliže članstvu u EU-u koje se treba ostvariti 1. srpnja 2013. godine. Moram istaknuti da je to povijesni trenutak, kako za Hrvatsku, tako i za Europsku uniju. Želim također istaknuti da je riječ o doista zasluženom postignuću: Hrvatska je više od desetljeća marljivo radila na ostvarivanju tog cilja i stoga na tome čestitam svim hrvatskim građanima.

Kako bi Hrvatska postala 28. punopravnom članicom Europske unije njezini građani moraju međutim izraziti svoje mišljenje na referendumu, za koje se nadam da će biti pozitivno za hrvatsko članstvo u EU-u. Bez obzira na ishod, Europska će unija poštovati i cijeliti volju hrvatskih građana.

U svakom slučaju, Europska je unija stvarnost u današnjem svijetu u kojem je ona najveće jedinstveno tržište. Drugim riječima, građani bi trebali biti posve svjesni mnogih prava i mogućnosti što ih donosi članstvo u EU-u, ali i izazova koji iz njega proizlaze. Akademska je zajednica u dobrom položaju pružiti građanima objektivne informacije o tim pitanjima. Stoga pozdravljam objavu ove knjige nastale u nezavisnom okruženju koja građanima Hrvatske ne objašnjava samo pozitivne strane članstva u EU-u nego i izazove koji iz njega proizlaze kao i pitanja za koja se Hrvatska i njezini građani moraju pripremiti. Vjerujem da će svim zainteresiranima biti vrijedan izvor informacija.

Želim također napomenuti da posao Hrvatske nije završen zatvaranjem pregovora i da on ne prestaje ulaskom u članstvo. I nakon pristupanja Hrvatska će se mijenjati i reformirati. No, sada će to činiti zajedno s ostalim državama članicama, u dijalogu unutar postupka odlučivanja. Nadalje, doprinos Hrvatske bit će vrlo važan za

oblikovanje budućih politika i aktivnosti EU-a, a uloga akademske zajednice u tom je pogledu nezaobilazna. Kako bi iz članstva izvukli ono najbolje i kako bi građanstvo EU-a koristili na najbolji mogući način, svi dijelovi hrvatskoga društva trebali preuzeti svoj dio odgovornosti i raditi zajednički: mislim pritom prvenstveno na vladu i njezine institucije na državnoj, regionalnoj i lokalnoj razini, ali i na druge institucije, akademsku zajednicu, organizacije civilnog društva, gospodarstvo, sindikate i ostale.

Uistinu sam sretan što sam tu u Hrvatskoj u ovom ključnom trenutku njezine povijesti. Pratim gotovo svakodnevan napredak koji Hrvatska postiže kako bi prihvaćajući vrijednosti i standarde Europske unije osigurala bolji život i bolju budućnost svojim građanima. Zbog toga sa zadovoljstvom iščekujem trenutak kada ću svim građanima Republike Hrvatske moći zaželjeti dobrodošlicu u obitelji Europske unije, u kojoj ćemo dijeliti zajedničke vrijednosti i zajedničku budućnost!

Paul Vandoren

Šef Delegacije Europske unije u Republici Hrvatskoj

Uoči referenduma

Sudjelovanjem u razvoju europskog projekta Hrvatske ostvaruje se još jedan povijesni vanjskopolitički cilj, a predstoji nekoliko važnih pravnih i političkih koraka. Prije potvrđivanja Ugovora o pristupanju u Hrvatskom saboru, a zatim i ratifikacije u nacionalnim parlamentima država članica EU-a, sve ono što smo radili i promišljali i o čemu smo aktivno pregovarali posljednjih godina, ocijenit će se na nacionalnom referendumu, prvom nakon 1991. godine. Time će građani izravno odlučivati o svojem euointegracijskom putu, a njihova odluka bit će i odluka Hrvatske o njezinoj europskoj budućnosti.

Članstvo u EU-u donijelo je državama članicama dugoročnu političku i demokratsku stabilnost, priliku za novi gospodarski rast i razvoj, viši standard i kvalitetniji socijalni ambijent. Stojimo pred šansom da se te prednosti reflektiraju i u Hrvatskoj, svjesni mjere u kojoj je dosadašnji proces pregovora već transformirao hrvatsko društvo i cjelokupni pravni sustav. Stoga s optimizmom promatramo i novu fazu razvoja, kada ćemo se kao dio EU-a koristiti povoljnostima šireg europskog procesa i uspješnije se suočavati s kriznim učincima. No, sami moramo odlučiti što želimo postići u okviru pojedinih politika EU-a, koliko smo u to spremni uložiti i kako prihvatiti predstojeće izazove.

Nakon dugogodišnjeg putovanja, koje je započelo još ratifikacijom Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju 2001. u Hrvatskom saboru, nastavilo se 2002. godine kada je Hrvatski sabor donio Odluku o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji te završetkom pristupnih pregovora i potpisivanjem Ugovora o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji 9. prosinca 2011. godine, Hrvatska je pokazala spremnost preuzeti novu vanjskopolitičku ulogu. Potpunu spremnost i političku zrelost koju

je stekla tijekom pregovora za članstvo ima priliku potvrditi 2013. godine, kada bi nakon 1. srpnja trebala sjesti među jednake za europski stol, s vlastitim glasom koji će dobiti više snage, ali i više odgovornosti. A prvi korak koji sada predstoji jest odluka hrvatske javnosti, odnosno glasovanje hrvatskih građana na referendumu 22. siječnja 2012. godine.

Dakako, politika proširenja i nadalje ostaje među prioritetima EU-a, a nastavit će se i pristupanjem Hrvatske članstvu. U tom smislu raste i odgovornost Hrvatske, čija se pozicija završetkom pregovora usmjerava stabilizaciji regije, kao i širenju euointegracijskih reformi u užem i širem okružju. Nastavak integracijskog puta naših bližih susjeda želimo i možemo motivirati i poduprijeti prenoseći svoja autentična znanja i specifična iskustva stečena tijekom pregovaranja i unutarnjim reformama, sve u duhu dobrosusjedskih odnosa i partnerstva. Kao zemlja pristupnica s neposrednom perspektivom članstva u EU-u, Hrvatska pridaje i dodatnu pozornost artikuliranju svoje mediteranske dimenzije, napose kroz razvojnu suradnju i druge stabilizirajuće doprinose državama južnog Sredozemlja.

Stoga u Hrvatskoj danas u razdoblju neposredno prije referenduma raste važnost komuniciranja s javnošću. Predstavljanje i pojašnjavanje vanjskopolitičkih i drugih razvojnih ciljeva, pak, traži sadržajno i pravodobno informiranje javnosti. U tom je smislu i ova publikacija Instituta za međunarodne odnose o prednostima i izazovima članstva koristan i dobrodošao prilog akademske zajednice potpunijem prepoznavanju vrijednosti Europske unije u Hrvatskoj, pa tako i informiranju i mobiliziranju šire i stručne javnosti.

Ispunjenje povijesnog cilja članstva u EU-u osobita je prilika za ostvarivanje europske budućnosti, koja hrvatskim građanima otvara nove mogućnosti. Na svima nama je da te mogućnosti prepoznamo i iskoristimo šansu koja nam se pruža.

Vesna Pusić

Ministrica vanjskih i europskih poslova Republike Hrvatske

Uvod

Ulaskom u članstvo Europske unije 1. srpnja 2013. godine trebao bi se ostvariti najvažniji vanjskopolitički cilj Republike Hrvatske nakon osamostaljenja na kojem se intenzivno radilo dulje od desetljeća. Promjene što ih donosi članstvo postupno se prepoznaju na mnogim područjima, a ulaskom u EU prerastaju u trajnu vrijednost. Kao rezultat višegodišnjeg usklađivanja s pravnom stečevinom europsko zakonodavstvo postat će naše unutarnje zakonodavstvo. Uzajamno otvaranje tržišta za kretanje roba, usluga, radne snage i kapitala već je proteklih godina donijelo vidljive promjene provedbom Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Hrvatska je gospodarski uvelike integrirana u EU: 2010. godine u Europsku uniju bilo je usmjereno 61% hrvatskog izvoza i ostvareno 60% uvoza.¹ Ulaskom u članstvo Hrvatska će i službeno postati dijelom unutarnjeg tržišta EU-a.

Što građani, poduzetnici i država u cjelini dobivaju ulaskom u EU, a što su eventualni nedostaci i poteškoće? Najkraće: članstvo u EU-u donosi brojne prilike, ali i izazove na koje Hrvatska mora biti pripravna. Uspješnost članstva prvenstveno ovisi o spremnosti da se što bolje iskoriste prilike i umanje izazovi i opasnosti u svakom pojedinom području ili sektoru. Članstvo otvara velike mogućnosti poduzetnicima koji imaju ideje, znanje, inovativnost i sposobnosti, ali može biti prijetnja onima koji se ne mogu ili ne znaju nositi s konkurentskim izazovima velikog, otvorenog tržišta.

14

Uoči referenduma o ulasku u EU postavlja se pitanje koliko je Unija u koju ulazi Hrvatska drugačija od one u koju su se integrirale zemlje prethodnog, petog vala proširenja. Nesporno je da će gospodarski i ukupni razvojni uvjeti u EU-u u vrijeme ulaska Hrvatske biti znatno drugačiji od onih koji su vladali u vrijeme pristupanja zemalja srednje i istočne Europe. Unija je u turbulentnom razdoblju, a izlazak iz recesije i prevladavanje krize eurozone danas su zajednički prioriteti Unije i njezinih članica. Predviđa se da Uniju u 2012. godini očekuje razdoblje stagnacije, uz rast od 0,5% BDP-a. Nakon toga trebao bi početi blag rast, koji bi u 2013. godini mogao dosegnuti 1,5% BDP-a.² Za prevladavanje negativnih posljedica krize Unija je uspostavila stroža pravila ekonomskog upravljanja utemeljena na jačem makroekonomskom i proračunskom nadzoru država članica i njihovih strukturnih politika kako bi se izbjeglo ponavljanje krize. Provode se brojne mjere koje se odnose na sve zemlje EU-a, ali je u prvom planu nadzor zemalja eurozone, uz mogućnost sankcija za članice koje krše pravila. Pooštrena su pravila proračunske discipline, snažnija je koordinacija i nadzor fiskalnih politika i uvedene su nove procedure za upravljanje eurozonom. Ta stroža pravila trebala bi se uvesti već tijekom 2012. godine međuvladinim ugovorom za jaču ekonomsku Uniju.

Stoga nije realno očekivati da će hrvatsko gospodarstvo u kratkom roku ostvariti sve pozitivne sinergijske učinke članstva u EU-u, dinamičan gospodarski rast te povećanje trgovine i priljeva kapitala u mjeri u kojoj su to postigle nove zemlje

¹ Robna razmjena Republike Hrvatske s inozemstvom u 2010. – konačni podaci, Priopćenje broj 4.2.4. (Državni zavod za statistiku, Zagreb) 5. 7. 2011.

² Economic and Financial Affairs. European Economic Forecast (European Commission, Bruxelles), Autumn 2011.

članice iz posljednjeg vala proširenja. Razlog je, među ostalim, to što je i sadašnji vrlo spor izlazak iz recesije u Hrvatskoj uvelike rezultat kašnjenja u provedbi strukturnih reformi. Nakon negativnih stopa rasta u 2009. i 2010. godini, Europska komisija predviđa za Hrvatsku u 2012. godini blag rast BDP-a od 0,6%, koji bi do 2013. godine, kada Hrvatska postaje članicom EU-a, mogao dosegnuti 1,2% BDP-a.³ Pozitivna gospodarska kretanja uvelike će ovisiti o uspješnosti nastavka strukturnih reformi, reformi pojedinih sektora i fiskalnoj konsolidaciji na čemu Hrvatska mora ustrajati. Tijekom pristupnih pregovora provedene su duboke reforme u svim područjima, no sada je presudno ustrajati u nastavljanju tih reformi i nakon ulaska u članstvo EU-a, kada neće biti dodatnog vanjskog poticaja i pritiska Unije.

Ulaskom u EU Hrvatska dobiva mogućnost sudjelovati u sustavu odlučivanja EU-a svojim glasom i stavom, odnosno biti ravnopravna u dijalogu i odlučivanju o ključnim pitanjima koja se tiču i nje same. Prednost članstva svakako je bolje uređena i organizirana javna uprava u službi građana, zakonodavstvo usklađeno s najvišim europskim standardima, neovisno sudstvo i pravosuđe koje djeluje profesionalno i bez utjecaja politike, smanjenje korupcije, veća sigurnost zemlje na vanjskom planu i niz drugih pozitivnih promjena. Pritom se, ne gubeći svoj identitet, u pojedinim područjima Hrvatska odriče dijela suverenosti, primjerice pri budućem ulasku u monetarnu uniju (što će se dogoditi tek kada se za to steknu uvjeti, a najranije 2015. godine).

Sve to donosi znatne troškove usklađivanja, jačanja i izgradnje institucija, koji su velikim dijelom pokriveni sredstvima iz programa pretprijetne pomoći EU-a. Poslovnom sektoru ulazak u EU donosi mogućnost sudjelovanja na tržištu od 500 milijuna potrošača na kojem su ukinute barijere slobodnom kretanju roba, usluga, radne snage i kapitala. Na njemu se međutim svaki poslovni subjekt mora izboriti za svoje mjesto jačanjem konkurentnosti, koja znatno zaostaje za onom u razvijenim zemljama, dakle podizanjem kvalitete svojih proizvoda i usluga.

Odgovor na pitanje što Hrvatska dobiva ulaskom u EU osobito je važno iz perspektive građana. Nakon pristupanja EU-u oni će postati europski građani. To podrazumijeva pravo slobodnog kretanja i prebivanja na teritoriju svih država članica bez posebnih odobrenja ili radnih dozvola. Usto, moći će izravno utjecati na politiku EU-a glasovanjem i kandidiranjem na izborima za Europski parlament putem Europske građanske inicijative i na druge načine.

Nadalje, članstvo omogućuje mobilnost odnosno mogućnost putovanja bez viza i putovnica, za mlade mobilnost zahvaljujući pristupu programima EU-a (Comenius, Erasmus, TEMPUS, Leonardo da Vinci i drugi) te mogućnost zapošljavanja u EU-u i, u perspektivi, viši životni standard. Prvih godina članstva moguća su međutim ograničenja u pogledu mogućnosti zapošljavanja građana u nekim članicama EU-a. Naime u prijelaznom razdoblju pojedine zemlje EU-a mogu zadržati obvezu izdavanja radnih dozvola, ali takve restrikcije može uzvratno primijeniti i Hrvatska.

3 Ibid., str. 172-174.

Potrošači će imati koristi od bolje zaštite svojih prava, jače kontrole kvalitete proizvoda te većih mogućnosti pristupa informacijama o robama i uslugama na tržištu. Pri tome je najvažnija kvaliteta i sigurnost hrane. Kako bi se ta prava mogla što bolje koristiti trebat će i nadalje raditi na informiranju građana o pravima potrošača, mogućnostima zaštite te rješavanja eventualnih sporova.

Građani, odnosno potrošači, najveći su dobitnici ulaska u EU, a država je istodobno dobitnik i gubitnik. Ona dijelom plaća „razvojni“ trošak izgradnje institucija i priprema provedenih radi integriranja u EU te zbog liberalizacije trgovine gubi prihod od carina, ali umjesto toga dobiva mogućnost kandidiranja i povlačenja znatnih sredstava iz fondova EU-a. Cijena većine prilagodbi već je plaćena, ali neke koristi vidjet će se tek u godinama koje dolaze.

16 Priljev sredstava iz fondova EU-a često se navodi kao najveća prednost integriranja u EU, iako će Hrvatska, poput drugih novih članica, najviše koristiti imati od novog pristupa vođenju nacionalne razvojne politike kojega je cilj osigurati veću djelotvornost, učinkovitost i transparentnost trošenja javnih investicijskih sredstava. Nadalje, ulaskom u EU stvaraju se uvjeti za korištenje znatnih sredstava iz strukturnih i Kohezijskog fonda, koji višestruko premašuju iznose iz pretpripravnih fondova. Sredstva strukturnih fondova i Kohezijskog fonda mogu postati osnovni izvor financiranja javnih investicija u Hrvatskoj. Za prvih šest mjeseci članstva predviđeno je za Hrvatsku iz Kohezijskog i strukturnih fondova 687,5 milijuna eura iz financijskog okvira EU-a za razdoblje 2007.–2013. godine.⁴ No, korištenje fondova EU-a podrazumijeva ispunjavanje niza uvjeta vezanih uz sposobnost korištenja financijskih sredstava na pravilan i (za regionalni razvoj) djelotvoran način. Nadalje, Hrvatska kao članica EU-a morat će uplaćivati određeni iznos u proračun EU-a, pri čemu je važno da iznos tih uplata bude manji od sredstava koja pristižu iz fondova. U prvoj godini članstva Hrvatska je neto primateljica sredstava, što znači da su planirani prihodi iz fondova veći od naših uplata u proračun EU-a. Zadržavanje takve pozicije u narednim godinama prvenstveno ovisi o spremnosti zemlje za povlačenje sredstava iz fondova.

Kao članica EU-a Hrvatska će sudjelovati u oblikovanju nadnacionalnog sustava poljoprivredne politike, pa će se teret subvencioniranja postupno prenositi na EU. Za poljoprivrednike ulazak u EU znači bolje organiziran poljoprivredni sustav uz znatno veća ukupna ulaganja, osobito u ruralni razvoj, što bi trebalo povećati konkurentnost. Na europskoj listi specifičnih proizvoda naći će se autohtoni proizvodi iz Hrvatske, poput opola, plavca, travarice, pelinkovca, samoborskog bermeta, zadarskog maraschina i drugih. Ulaskom u EU Hrvatska će izgubiti znatan dio autonomije u vođenju poljoprivredne politike, ali će istodobno sudjelovati u kreiranju zajedničke poljoprivredne politike i donošenju odluka te se zauzimati za vlastite interese. Ako određeni tradicionalni proizvodi ne ispunjavaju prehrambene standarde (sir, vrhnje, proizvodi „kolinja“), neće se smijeti plasirati na jedinstveno tržište, ali će se i dalje

4 Accession Conference at Ministerial level closed negotiations with Croatia: Chapter 33 – Financial and Budgetary Provisions (European Council, Brussels, 12332/1 I, PRESSE 219) 30. 6. 2011., str. 3.

moći koristiti za osobnu upotrebu. Primjena zakonodavstva EU-a stoga ne bi trebala ugroziti tradiciju i proizvodnju hrane malih hrvatskih proizvođača mliječnih i drugih proizvoda ako ispunjavaju potrebne standarde plasmana i distribucije. Naprotiv, takve bi aktivnosti trebale rezultirati boljom zaštitom potrošača i većim mogućnostima plasmana tih proizvoda.

Članstvo Hrvatske u EU-u donijet će niz pomaka nabolje u području zaštite okoliša zbog podizanja standarda, ali i uvođenja suvremene infrastrukture u sustavima gospodarenja otpadom i vodama te zaštiti zraka. To znači smanjenje onečišćenja okoliša, uređen sustav gospodarenja otpadom, bolje gospodarenje vodama, zaštitu zraka i bioraznolikosti te u konačnici očuvanje prirodnih ljepota zemlje. S druge pak strane, kao izazov članstva u području zaštite okoliša postavljaju se visoki troškovi izgradnje javne infrastrukture i drugih investicija. Za punu provedbu pravne stečevine EU-a trebat će idućih desetak godina uložiti oko 10 milijardi eura. Iako će velik dio troškova biti pokriven iz strukturnih i Kohezijskog fonda EU-a, dio investicija financirat će se uz pomoć kredita, izravnih inozemnih ulaganja i vlastitih sredstava. To u budućnosti može potaknuti rast cijena komunalnih usluga na domaćem tržištu.

To su tek neki primjeri prednosti i izazova što ih članstvo u Europskoj uniji donosi Hrvatskoj. Cjelovitiju sliku daju prilozi u ovoj publikaciji, koji nastoje pokriti gotovo sva područja o kojima je Hrvatska pregovarala s EU-om.

Prije donošenja dalekosežne i za Hrvatsku iznimno važne odluke o ulasku u EU, treba sagledati cjelovitu sliku i razmotriti ne samo pozitivne učinke članstva nego i njegova ograničenja, odnosno izazove o kojima govori i ova publikacija. Istodobno treba znati da Hrvatska kao relativno mala zemlja s manje od 1% stanovnika EU-a mora biti otvorena prema susjedima i svijetu. Države članice EU-a najvažniji su trgovinski partner Hrvatske. S njima ostvarujemo više od 60% vanjske trgovine. Hrvatska je dakle već sada postigla visok stupanj gospodarske integracije s EU-om, a na monetarnom je planu visoko „eurizirana” zemlja. Kompatibilnost s pravnom stečevinom i standardima EU-a trebala bi u perspektivi pridonijeti snažnijem sudjelovanju Hrvatske na unutarnjem tržištu s oko 500 milijuna potrošača i dotoku investicija, a to je ujedno bitna pretpostavka za održiv rast hrvatskoga gospodarstva.

Usklađenost s pravnom stečevinom i izgradnja institucija kompatibilnih sa sustavom EU-a nužnost je koja svakako nosi velike troškove, no oni su velikim dijelom troškovi završetka gospodarske tranzicije. Moguć je također scenarij postizanja pune kompatibilnosti sa sustavom EU-a uz ostanak izvan te integracije u slučaju negativnog ishoda referenduma (primjer je Norveška), ali u tom slučaju Hrvatskoj neće biti otvorena vrata europskih fondova, koji su u razvojnom smislu neprocjenjivi. Takav ishod također onemogućuje aktivno sudjelovanje u razvoju europskih politika i izgradnji novih europskih vrijednosti. Stoga punopravno članstvo Hrvatske u Europskoj uniji doista nema jednako vrijedne alternative.

Europsko građanstvo

Polazišta

Ugovor iz Maastrichta (1993.) uveo je kao novinu europsko građanstvo, kojim su građani država članica ujedno postali građani Unije.⁵ Uspostavom tog instrumenta osnažen je demokratski legitimitet Europske unije, koja je uspostavljena ne samo kao ekonomska nego i kao politička zajednica. Građani država članica time nisu izgubili svoje državljanstvo, ono je samo dopunjeno građanstvom Unije. Europsko građanstvo donosi određena prava i trebalo bi potaknuti osjećaj pripadnosti Uniji. Institucije EU-a raznim aktivnostima nastoje afirmirati taj instrument, no europsko je građanstvo uvelike otvoren koncept koji će se još nadograđivati.

Prednosti

Nakon pristupanja EU-u građani RH postat će europski građani. Ta je činjenica već sada upisana u Ustav Republike Hrvatske.⁶ Europsko građanstvo znači da će građani Hrvatske dobiti pravo slobodnog kretanja i prebivanja na teritoriju svih država članica. Imat će pravo glasovati i kandidirati se na izborima za Europski parlament i na lokalnim izborima prema mjestu prebivališta. Hrvatski građani također će dobiti pravo zaštite diplomatskih i konzularnih vlasti svake države članice pod uvjetima koji vrijede za državljane te države. Europsko građanstvo donosi i pravo podnošenja na hrvatskom jeziku peticije Europskom parlamentu i žalbi Europskom ombudsmanu, pravo postavljanja pitanja drugim institucijama EU-a te zaprimanja službenih odgovora na podnesene peticije, žalbe i pitanja (također na hrvatskom jeziku). Kao europski građani, građani RH imat će pod određenim uvjetima pravo uvida u dokumente europskih institucija, tijela, ureda i agencija. Nakon ulaska u EU moći će se pod istim uvjetima kao i ostali europski građani natjecati za poslove u javnoj upravi EU-a.

Lisabonski ugovor ozakonio je instrument Europske građanske inicijative, koji sadrži znatne potencijale za razvoj europskoga građanstva.⁷ Kroz Europsku građansku inicijativu europski građani, a uskoro i građani Hrvatske, dobili su pravo da prikupljanjem najmanje milijun potpisa iz barem sedam država članica upute u vezi s bilo kojim pitanjem prijedlog Europskoj komisiji za donošenje europskog zakonodavstva o tom pitanju. Inicijative se podnose u za tu svrhu osnovan odbor građana. Europska komisija mora u roku od tri mjeseca razmotriti prijedloge građana te ih usvojiti ili odbaciti, a svako odbacivanje obrazložiti. Riječ je o novom mehanizmu koji omogućuje izravno sudjelovanje građana u donošenju pravnih akata EU-a. Europska građanska inicijativa mogla bi stoga potaknuti istinske prekogranične i međuregionalne rasprave te otvoriti vrata snažnijem poistovjećivanju građana s EU-om.

⁵ Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ C 83, 30. 3. 2010.: TFEU, čl. 18-25. (u daljnjem tekstu Consolidated version of the TEU and TFEU).

⁶ Ustav Republike Hrvatske, NN 85/10, čl. 141 d.

⁷ Consolidated versions of the TEU and TFEU: TEU, čl. 11.

Status europskog građanina podrazumijeva standardiziranu europsku putovnicu i standardizirane europske automobilske registracijske tablice. Građanima se olakšava prelazak državnih granica unutar EU-a jer će na graničnim prijelazima koristiti posebne ulaze namijenjene europskim građanima i građanima država Europskoga ekonomskog prostora i Švicarske. Nakon ulaska u EU hrvatska će putovnica biti crvene boje, a na koricama će iznad natpisa „Republika Hrvatska” na hrvatskom jeziku pisati „Europska unija”. Nova će putovnica biti opremljena standardiziranim sigurnosnim i biometričkim odlikama. Nakon ulaska u EU automobilske registracijske tablice nosit će standardiziranu zastavu EU-a, uz kraticu HR za Hrvatsku. Osim toga, građani će ulaskom u EU dobiti nove standardizirane europske vozačke dozvole koje osiguravaju nesmetano korištenje ne samo u državama članicama EU-a nego i u velikom dijelu svijeta.

Europsko građanstvo ne ugrožava hrvatski nacionalni identitet jer je Unija kao multikulturalna zajednica izgrađena na načelu „jedinstvo u raznolikosti”. Ulazak u članstvo EU-a nijednoj državi nije oslabilo nacionalni identitet, već ga je ojačao. Kao europski građani, hrvatski će građani moći sudjelovati u paneuropskim programima kojima se promiče nacionalno kulturno naslijeđe i kulturni identitet. Programima kao što su Europski kulturni mjesec, Europska prijestolnica kulture, Kultura 2007-2013, MEDIA, Orkestar EU-a za mlade, Dar jezika potiče se očuvanje nacionalnih i regionalnih identiteta i različitosti u Europskoj uniji.

Izazovi

Promjena osobnih dokumenata građana donijet će dodatne administrativne postupke i troškove. Europsko će građanstvo vjerojatno donijeti i veće useljavanje stranaca, napose državljana drugih država članica, što će pojačati multikulturalnu dimenziju društva, ali bi moglo biti povezano s poteškoćama pune integracije tih osoba u hrvatsko društvo.

Pokretanje Europske građanske inicijative zahtijeva odlično poznavanje političkog sustava EU-a zato što svaka skupina građana mora ustanoviti je li ono što nastoje postići već riješeno, je li njihov prijedlog optimalan te kako financirati takvu kampanju i u suradnji s kime bi mogli razraditi prijedlog.

+ Prednost	Hrvatski građani postat će europski građani.
+ Prednost	Hrvatski građani dobit će pravo slobodnog kretanja i prebivanja na teritoriju svih država članica EU-a.
+ Prednost	Hrvatski građani moći će izravno utjecati na politiku EU-a glasovanjem i kandidiranjem na izborima za Europski parlament, putem Europske građanske inicijative i na druge načine.
+ Prednost	Hrvatski identitet ojačat će sudjelovanjem u brojnim kulturnim programima EU-a.
- Izazov	Veće useljavanje državljana drugih država članica u Hrvatsku povezano je s izazovom punog integriranja tih osoba u hrvatsko društvo.
- Izazov	Promjena osobnih dokumenata donosi dodatne administrativne postupke i troškove.
- Izazov	Pokretanje Europske građanske inicijative podrazumijeva odlično poznavanje političkog sustava EU-a.

Institucionalni aspekti pristupanja EU-u

Polazišta

Europska unija ima ovlasti koje su joj države članice povjerile temeljnim ugovorima. Lisabonski ugovor razjasnio je podjelu ovlasti između EU-a i članica navodeći da Unija ima isključive ovlasti, podijeljene ovlasti i ovlasti podupiranja koordinacije i nadopunjavanja. U isključive ovlasti ubrajaju se: monetarna politika (za države koje su usvojile euro), zajednička trgovinska politika, carinska unija te zaštita morskih bioloških resursa u sklopu zajedničke politike ribarstva. Među ovlasti koje Unija dijeli s državama članicama ubrajaju se: unutarnje tržište, prostor slobode, sigurnosti i pravde, poljoprivredna politika, politika ribarstva (osim zaštite morskih bioloških resursa), promet i transeuropske mreže, energetika, socijalna politika (aspekti definirani ugovorima), ekonomska, socijalna i teritorijalna kohezija, zaštita okoliša, zaštita potrošača, zajednička sigurnost u području zdravstva (aspekti definirani ugovorima). Ovlastima podupiranja, koordinacije i nadopunjavanja pripadaju: industrija, zaštita i poboljšanje ljudskog zdravlja, obrazovanje, stručno usavršavanje, mladi i sport, kultura, turizam, civilna zaštita te administrativna suradnja.⁸

Stupanjem u članstvo u navedenim će se jasno određenim područjima dogoditi prenošenje ovlasti ili dijela ovlasti na institucije EU-a. Hrvatska je tijekom pregovora s EU-om dogovorila način izbora i broj hrvatskih predstavnika u institucijama Unije, a to je precizirano i u Pristupnom ugovoru između Hrvatske i EU-a.⁹ U razdoblju između potpisivanja Pristupnog ugovora i njegove ratifikacije Hrvatska će imati predstavnike u svim institucijama EU-a, ali u statusu promatrača.

24

Prednosti

Hrvatska će ulaskom u EU putem svojih predstavnika u institucijama Unije od pasivnog preuzimatelja europskih politika prerasti u njihova aktivnog sukreatora. To znači da će moći aktivno utjecati na sve aspekte daljnjeg razvoja EU-a, pa će i na taj način moći štiti i zastupati svoje interese.

Hrvatska će, poput drugih država članica, imati u Europskoj komisiji povjerenika zaduženog za neko područje europskih javnih politika. Hrvatska će u slučaju glasovanja kvalificiranom većinom u Vijeću ministara i Europskom vijeću imati sedam glasova (kao i Slovačka, Danska, Finska, Litva i Irska). Nakon njezina ulaska u EU za odlučivanje kvalificiranom većinom u Vijeću ministara bit će potrebno 260 od ukupno 352 glasa.

Kao i u drugim institucijama EU-a u prvoj fazi, koja počinje danom potpisivanja pristupnog ugovora a završava ratifikacijom ugovora i njegovim stupanjem na snagu, Hrvatska će dobiti 12 promatrača u Europskom parlamentu, koji će se birati iz saziva Hrvatskoga sabora. Oni će biti imenovani sukladno odnosu snaga u Saboru,

⁸ Consolidated versions of the TEU and the TFEU: TFEU, čl. 2-6.

⁹ Tekst Ugovora o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji (Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija 2011.), str. 28-39. (u daljnjem tekstu Tekst Ugovora o pristupanju RH EU).

u Europskom će parlamentu moći raspravljati, ali ne i glasovati. Nakon ratifikacije pristupnog ugovora i ulaska u EU – je zakazano za 1. srpnja 2013. – Hrvatska će na općim izborima birati svojih 12 zastupnika u Europskom parlamentu. Ipak, broj hrvatskih zastupnika u Europskom parlamentu nije dugoročno čvrsto određen i mogao bi se mijenjati, kao i broj zastupnika svih drugih država članica. Prije sljedećih općih izbora za Europski parlament ponovno će se određivati koliko će koja država imati zastupnika kako bi se ukupan broj zastupnika vratio u okvire zadane Lisabonskim ugovorom (750 zastupnika te predsjednik Parlamenta).

Hrvatska će imati korist od primjene tzv. načela opadajuće proporcionalnosti pri određivanju broja zastupnika u Europskom parlamentu. To znači da će imati veću relativnu zastupljenost jer će jedan zastupnik iz Hrvatske zastupati 400.000 građana, a jedan zastupnik iz velikih država članica, poput Njemačke ili Francuske zastupa oko 800.000 građana.

Kao i ostale države članice Hrvatska će imati po jednog suca u Europskom sudu pravde, Općem sudu i Revizorskom sudu. U skupštini Europske središnje banke Hrvatsku će predstavljati guverner Hrvatske narodne banke, koji će nakon ulaska u *eurozonu* također biti član Vijeća guvernera u sklopu te institucije. Hrvatska će na ministarskoj razini biti predstavljena i u Upravnom vijeću guvernera Europske investicijske banke.

Tijekom pregovora određen je i broj predstavnika Hrvatske u Ekonomskom i socijalnom odboru i Odboru regija kao savjetodavnim tijelima EU-a. U tim će tijelima imati po devet predstavnika, koje će na prijedlog Vlade Republike Hrvatske birati Vijeće ministara na četverogodišnji mandat. Ugovorom iz Nice određeno je da članovi Odbora regija moraju imati mandat u nekoj regionalnoj ili lokanoj jedinici ili biti politički odgovorni nekom izbornom predstavničkom tijelu.

Ulaskom u Uniju Hrvatski će sabor dobiti novu ulogu u političkom sustavu EU-a: kontrolirat će zakonodavni rad Vlade u Vijeću ministara i provjeravati koja će stajališta Vlada zauzeti u pojedinim pitanjima. Sukladno članku 141b Ustava Republike Hrvatske Vlada izvješćuje Hrvatski sabor o prijedlozima pravnih propisa i odluka u čijem donošenju sudjeluje u institucijama EU-a. Hrvatski sabor može o tim prijedlozima donositi zaključke na temelju kojih Vlada djeluje u institucijama EU-a.¹⁰

Hrvatski će sabor sukladno odredbama Lisabonskog ugovora provjeravati supsidijarnost i zajedno s parlamentima drugih država članica imat će pravo trećinom glasova alociranih nacionalnim parlamentima u roku od osam tjedana uložiti prigovor (obrazloženo mišljenje) na predloženo europsko zakonodavstvo.¹¹ Za razvoj navedenih nadzornih funkcija bit će dragocjeno iskustvo Nacionalnog odbora, koji je u svojim pravnim temeljima i praksi tijekom pristupnih pregovora

¹⁰ Ustav Republike Hrvatske, NN 85/10, čl. 141b.

¹¹ Consolidated versions of the TEU and TFEU, Protocol (No 2) on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality, OJ C 83, 30. 3. 2010.

uspostavio određeni stupanj kontrole nad pregovaračkim stajalištima Vlade čime su osigurani pravodobno informiranje i utjecaj Sabora.

Od dana pristupanja hrvatski jezik postaje jedan od 24 službena jezika EU-a. To znači da će tekstovi dokumenata i pravnih akata Unije biti i na hrvatskom jeziku te da će kao takvi biti autentični pod istim uvjetima kao i tekstovi pisani na ostalim službenim jezicima. Hrvatski građani moći će se obraćati institucijama EU-a na svojem jeziku, a hrvatski predstavnici u europskim institucijama služiti će se hrvatskim jezikom.

Izazovi

Ulazak u EU donijet će potrebu redefiniranja uloge niza institucija nacionalnog političkog sustava, poput Ureda premijera, resornih ministarstava, naročito Ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija, Misije RH pri EU-u te Hrvatskoga sabora. Strukturu Misije RH pri EU-u i njezinu kadrovsku ekipiranost u predstojećem razdoblju trebat će prilagoditi članstvu u EU-u kako bi mogla pratiti rad svih institucija EU-a i sudjelovati u radu brojnih odbora i radnih skupina Vijeća ministara. Hrvatski sabor trenutačno nema dostatne kapacitete za kvalitetno ispunjavanje svih predviđenih obveza u sklopu političkog sustava EU-a. Prije svega, struktura saborskih odbora nije usklađena s potrebama članstva u Uniji i njihovi su administrativni kapaciteti ograničeni. Osim toga, tek treba donijeti zakon kojim će se urediti odnosi između Hrvatskoga sabora i Vlade vezano uz europska pitanja.

26

Za uspješno zastupanje hrvatskih interesa bit će presudno važno jačanje vještina hrvatskih predstavnika u institucijama EU-a za učinkovito sudjelovanje u kreiranju europskih javnih politika. Umjesto pasivnog preuzimanja očekuje se aktivno sudjelovanje. Također, bit će važno umijeće hrvatskih predstavnika da u određenim područjima grade strateške koalicije s predstavnicima drugih država koje će moći snažno utjecati na konačna stajališta EU-a.

Vezano uz predsjedanje različitim formacijama Vijeća ministara, kao ograničenje treba istaknuti da Hrvatska sve do sredine 2020. neće ni tehnički moći predsjedati tom institucijom jer je redosljed država predsjedateljica za to razdoblje već određen. Budući da je predsjedanje Vijećem idealna prilika za promoviranje širih regionalnih interesa države predsjedateljice, činjenica da mu Hrvatska u bližoj budućnosti neće predsjedati ne ide u prilog naporima koji se ulažu u nastavak proširenja na jugoistok Europe, što je strateški interes Hrvatske. S druge strane, to je i prednost, jer prema današnjem stanju i prosudbama, razdoblje pristupanja u članstvo država jugoistočne Europe moglo bi uslijediti sa znatnom vremenskom odgodom.

Prema mišljenju brojnih autora, EU pati od tzv. demokratskog deficita kao posljedice neujednačenosti između razine integriranosti Unije s jedne strane i demokratske kvalitete njezina političkog sustava s druge. Demokratski deficit očituje se prvenstveno nedovoljnom povezanošću građana s institucijama i politikama EU-a. Razlog je među ostalim još relativno slab položaj Europskoga parlamenta kao

jedine europske institucije koju građani biraju putem općih i neposrednih izbora. Zbog toga se promatrano iz perspektive demokratskog legitimiteta prijenos ovlasti s nacionalne razine (gdje je demokratska kontrola moguća) na europsku (gdje je otežana) čini problematičnim. Ipak treba naglasiti kako Europska unija nije država i da to do daljnjega neće postati, pa je njezina usporedba s nacionalnom državom u pogledu demokracije donekle neprimjerena. U obranu EU-a treba reći i to da je posljednjih desetak godina mnogo učinjeno za smanjivanje demokratskog deficita jačanjem Europskoga parlamenta i uloge nacionalnih parlamenata, povećanjem transparentnosti političkog sustava EU-a, educiranjem građana o funkcioniranju političkog sustava Unije te poticanjem veće uključenosti civilnog društva i građana u kreiranje europskih javnih politika.

+ Prednost	Hrvatska će biti zastupljena u svim institucijama EU-a i od pasivnog preuzimatelja europskih politika prerasti će u njihova aktivnog sukreatora.
+ Prednost	Hrvatski zastupnici u Europskom parlamentu izravno će zastupati interese hrvatskih građana.
+ Prednost	Od dana pristupanja hrvatski će postati jedan od 24 službena jezika EU-a.
- Izazov	Ulazak u EU donijet će potrebu redefiniranja uloge niza nacionalnih institucija.
- Izazov	Bit će potrebno jačati vještine hrvatskih predstavnika u institucijama EU-a radi učinkovitog sudjelovanja u kreiranju europskih javnih politika.
- Izazov	EU se suočava s problemom demokratskog deficita i stoga je potrebno osnažiti vezu između građana s jedne te institucija i politika Unije s druge strane.

Sloboda kretanja roba

Polazišta

Uz slobodu kretanja radnika, usluga i kapitala, sloboda kretanja roba jedna je od četiri temeljne slobode unutarnjeg tržišta EU-a. Promicanje i zaštita slobode kretanja roba vrlo je važna za funkcioniranje unutarnjeg tržišta EU-a. Slobodno kretanja roba znači uklanjanje svih prepreka slobodnoj trgovini te uklanjanje carina i količinskih ograničenja. Nadalje, to znači uklanjanje mjera s jednakim učinkom kao što su uvozne dozvole, neopravdana ograničenja uporabe imena, uvjet registriranog predstavništva, dodatna dokumentacija i sl. Slobodno kretanje roba znači uklanjanje tehničkih zapreka tj. tehničkih normi i specifikacija koje utvrđuju karakteristike proizvoda (sastav, izgled i sl.) i koje se moraju zadovoljiti pri stavljanju proizvoda na tržište. Ukidaju se i pristojbe koje su diskriminatorne u usporedbi s proizvodima uvezenim iz drugih država članica EU-a. Zabrana se odnosi na poreze ili mjere s fiskalnim učinkom koje su nametnute proizvodu uvezenom iz druge države članice.

Obveze dvostrukog testiranja, odnosno uvjeti obvezne uporabe nacionalnog jezika (npr. u propagandnim porukama), bit će zabranjene. Nacionalne kampanje koje promiču kupnju domaćih (nacionalnih) proizvoda također neće biti dopuštene zato što mogu znatno ograničiti uvoz robe iz drugih država članica. Sloboda kretanja roba u EU-u podrazumijeva uklanjanje tehničkih prepreka. Nadalje, primjenjuje se načelo uzajamnog priznavanja, koje omogućuje slobodnu trgovinu u državama članicama EU-a proizvodima kojima se već trguje na tržištu jedne države članice. Primjenom zajedničkih europskih normi, odnosno standarda, nastoje se izbjeći neujednačeni tehnički propisi pojedinih država. „Stari pristup“,¹² kojim se potanko određuju specifikacije proizvoda, tj. uvjeti koje svaka kategorija proizvoda mora zadovoljiti, zamjenjuje se „novim pristupom“, kojim se određuju samo bitni opći zahtjevi za proizvode¹³ radi zaštite javnih interesa zdravlja i sigurnosti.

Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) Hrvatska se obvezala na usklađivanje s tehničkim propisima EU-a, europskom normizacijom, mjeriteljstvom i akreditacijom te s postupcima za ocjenu sukladnosti.¹⁴ Osnutkom Hrvatske akreditacijske agencije uspostavljeno je tijelo za provedbu tehničkog zakonodavstva usklađenog s pravnom stečevinom EU-a. Postupkom akreditacije stručno osposobljena akreditacijska tijela ocjenjuju sukladnost proizvoda s tehničkim propisima i normama. Preuzimanje europskih normi, uz punopravno članstvo u Europskom odboru za normizaciju (European Committee for Standardization, CEN) i Europskom odboru za elektrotehničku normizaciju (European Committee for Electrotechnical Standardization, CENELEC) važno je za mogućnost plasmana proizvoda na unutarnjem tržištu EU-a. Proizvodi moraju biti u skladu s ujednačenim sustavom europskih normi što pojednostavljuje i umanjuje troškove njihova atestiranja .

12. Rezolucija Vijeća o novom pristupu tehničkom usklađivanju i normama (85/C 136/01).

13. Delegacija EU u Hrvatskoj, Poglavlja pregovora. Dostupno na: <http://www.delhrv.ec.europa.eu/?lang=hr&content=67> (stanje 5. 12. 2011.).

14. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica, Narodne novine – Međunarodni ugovori 20/01, 20/05, 20/06, 20/11., čl. 73. (u daljnjem tekstu Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između RH i EZ).

Usklađenost hrvatskoga zakonodavstva s pravnom stečevinom EU-a nameće potrebu jačanja administrativne sposobnosti Hrvatske za provedbu pravne steče vine u poglavlju slobode kretanja roba, u čemu se već znatno napredovalo tijekom pregovora i priprema za članstvo.

Prednosti

Ulaskom u EU uklanjaju se preostale barijere za protok proizvoda uz veći izbor i zadovoljenje standarda kvalitete proizvoda. Primjerice, veću sigurnost proizvoda (npr. igračkaka, kućanskih aparata i sl.) omogućuje sustav RAPEX (Rapid Alert System for Non-Food Dangerous Products).¹⁵ Sustav omogućuje brzu razmjenu informacija između država članica i Europske komisije o proizvodima opasnim za zdravlje i sigurnost potrošača.

Poduzetnicima koji posluju na hrvatskom tržištu, poslovanje i plasman robe na tržištima država članica EU-a bit će znatno lakši. Ravnopravan tretman hrvatskih proizvoda u odnosu na proizvode iz drugih država članica EU-a proširit će mogućnosti poslovanja i trgovine na tržištima drugih država članica EU-a.

Znatno će se pojednostavniti i smanjiti troškovi testiranja. Hrvatski proizvodi na tržištima država članica EU-a, ali i proizvodi iz EU-a na hrvatskom tržištu, neće se podvrgavati dvostrukom testiranju. U svojstvu potrošača, građanima i poduzetnicima bit će dostupna elektronička mreža SOLVIT,¹⁶ koja olakšava rješavanje prekograničnih sporova u izvansudskom postupku nastalom u vezi sa slobodnim kretanjem roba, ali i u nekim drugim područjima. Mreža djeluje u području uzajamnog priznavanja kvalifikacija, poslovnog nastana samozaposlenih osoba, pristupa pružatelja usluga tržištu, pristupa obrazovanju i sustavu socijalne sigurnosti, javne nabave, oporezivanja, slobodnog kretanja kapitala, ali i u pitanjima boravišnih dozvola, biračkih prava, zapošljavanja, vozačkih dozvola, registracije motornih vozila, graničnih kontrola. Uspostavljanje hrvatskoga centra SOLVIT-a uvelike će olakšati razrješenje mnogih problema u pogledu slobodnog kretanja roba i svim ostalim područjima koje obuhvaća.

Pristupnim ugovorom omogućeno je prijelazno razdoblje za lijekove kao posebnu kategoriju proizvoda. Naime, lijekovi registrirani u Hrvatskoj čija dokumentacija nije posve usklađena s normama EU-a, mogu se stavljati u promet. Takvi se lijekovi smiju stavljati na hrvatsko tržište do potpune usklađenosti njihove dokumentacije sa zahtjevima EU-a. Postupak usklađivanja dokumentacije morat će se dovršiti najkasnije četiri godine od datuma pristupanja EU-u.¹⁷

¹⁵ Sustav RAPEX ne obuhvaća prehrambene, farmaceutske i medicinske proizvode.

¹⁶ SOLVIT. Dostupno na: http://ec.europa.eu/solvit/site/index_en.htm (stanje 5. 12. 2011.).

¹⁷ Tekst Ugovora o pristupanju RH EU, str. 122.

Izazovi

Otvaranje hrvatskoga tržišta konkurentskim europskim poduzetnicima može otežati poslovanje domaćim poduzetnicima. Osim što će biti znatno izloženiji pritisku s tržišta EU-a, domaći poduzetnici morat će poduzeti znatna ulaganja. Morat će težiti većoj kvaliteti proizvoda, uz širenje poslovanja i ravnopravno uključivanje u dinamično jedinstveno tržište EU-a.

Potrebna su daljnja ulaganja u jačanje administrativnih kapaciteta tijela nadležnih za nadzor tržišta te provedbu postupaka normizacije, akreditacije, procjene usklađenosti i metrologije.

32

+ Prednost	Veći izbor cijene i kvalitete proizvoda.
+ Prednost	Šire mogućnosti poslovanja poduzetnika na tržištu od 500 milijuna potrošača.
+ Prednost	Manji troškovi i niže cijene zbog ujednačenog sustava standardizacije i izbjegavanja dvostrukog testiranja.
+ Prednost	Veća sigurnost proizvoda.
- Izazov	Troškovi jačanja administrativnih tijela nadležnih za nadzor tržišta te provedbe postupaka normizacije, akreditacije, procjene usklađenosti i metrologije.
- Izazov	Nužno poboljšanje kvalitete proizvoda kako bi poduzetnici uspješno poslovali u uvjetima povećane konkurencije na tržištima EU-a.

Sloboda kretanja radnika

Polazišta

Pravna stečevina EU-a iz područja slobode kretanja radnika propisuje da građani jedne države članice imaju pravo raditi u drugoj članici. Građani koji rade ili traže posao u drugoj državi ne smiju ni na koji način biti diskriminirani u odnosu na državljane te države članice te u odnosu na građane sa stalnim prebivalištem u toj državi, a obveza poznavanja službenog jezika smije se primjenjivati samo u određenim situacijama i individualno, od slučaja do slučaja. Ograničavanje tržišta rada tako da se prednost daje matičnim državljanima dopušteno je samo iznimno, i to za obavljanje poslova koji se odnose na obnašanje javne vlasti i odgovornost za zaštitu općih interesa države.

Pravna stečevina navodi da se s radnicima migrantima mora postupati jednako kao i s domaćim radnicima u pogledu uvjeta rada te socijalnih i poreznih olakšica. Kako bi sloboda kretanja radnika potpuno zaživjela, EU je izgradio mehanizam za koordinaciju odredaba nacionalnoga sustava socijalnog, zdravstvenog i mirovinskog osiguranja za osigurane osobe i njihove obitelji koje dolaze u drugu državu članicu.

Prednosti

34

Radnici će moći konkurirati na tržištima rada drugih država članica i u pravilu moći će se slobodno zapošljavati u zemljama EU-a bez posebnih odobrenja ili radnih dozvola. U posljednjem valu proširenja, neke stare države članice – Velika Britanija, Irska i Švedska – od samog početka nisu primjenjivale nikakva ograničenja za državljane novih država članica, pa se može očekivati da bi se to moglo ponoviti i pri proširenju na Hrvatsku.

Može se očekivati da će se ulazak u EU povoljno odraziti na zaposlenost i da će dio nezaposlenih građana pronaći privremeno ili trajnije zaposlenje u drugim državama članicama. Primjerice, kao rezultat emigracije nezaposlenih osoba u stare države članice, ali i kreiranja novih radnih mjesta kod kuće, u godinama nakon proširenja nezaposlenost je u novim članicama kontinuirano padala i četiri godine nakon ulaska u članstvo gotovo je prepolovljena u Češkoj, Estoniji, Litvi, Poljskoj i Slovačkoj.¹⁸ Nakon proširenja 2007. godine 2,5% rumunjske radne snage te 1,7% bugarske emigriralo je u druge države članice što je smanjilo nezaposlenost u tim državama.¹⁹

Građani će od trenutka ulaska u EU moći koristiti mrežu EURES, koja nudi informacije, savjete i spajanje poslodavaca i radnika na tržištu rada Unije. Od stupanja u članstvo EURES će u svojim redovima imati i savjetnike iz Hrvatske, a svi sadržaji EURES-ova portala bit će i na hrvatskom jeziku.

¹⁸ Eurostat. Unemployment rates. Dostupno na: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Table_unemployment_rates.PNG&filetimestamp=20110504123450 (stanje 5. 12. 2011.).

¹⁹ Five years of an enlarged EU. Economic achievements and challenges (Bruxelles: European Commission 2009.), str: 131.

Trenutačno u Hrvatskoj postoji višak radnika s niskim i samo općim znanjima i vještinama. Očekuje se da će hrvatsko gospodarstvo imati koristi od mogućeg priljeva kvalificirane radne snage, a s obzirom na povezanost između liberalizacije tržišta rada i inozemnih ulaganja može se očekivati povoljno djelovanje slobode kretanja radnika i na razinu inozemnih investicija.

Nastave li se sadašnja demografska kretanja, stanovništvo Hrvatske neće se samo smanjivati nego će biti i sve starije. Stoga bi se u budućnosti Hrvatska mogla suočiti s problemom manjka radne snage, a liberalizacija tržišta rada i eventualni priljev radne snage iz EU-a može biti instrument za rješavanje tog problema.

Izazovi

Od datuma ulaska u EU na Hrvatsku će se primjenjivati iste vremenske restrikcije, procedure i mehanizmi koji su korišteni u pogledu zapošljavanja pri proširenju 2004. i 2007. godine. To znači da će u skladu s tzv. formulom 2+3+2 u ukupnom razdoblju od najviše sedam godina nakon ulaska u EU države članice moći primjenjivati nacionalne mjere koje uređuju pristup hrvatskih državljana njihovim tržištima rada, ali će svaka država članica u bilo kojem trenutku moći deklarativno izjaviti kako te mjere neće više primjenjivati.²⁰ Hrvatska prema načelu reciprociteta u istom razdoblju ima pravo ograničiti svoje tržište rada za državljane onih država koje primjenjuju izuzeća na području tržišta rada.

35

I seljavanje visokokvalificiranih radnika, tzv. odljev mozгова, i ubuduće će biti prepreka na putu razvoja hrvatskoga gospodarstva, a ne bude li se unaprijed strateški promišljalo, liberalizacija tržišta rada nakon ulaska u EU mogla bi dodatno pogoršati situaciju. Na hrvatskom tržištu rada zabrinjava činjenica da je stopa emigracije visoko kvalificiranih radnika viša od stope emigracije nisko kvalificiranih radnika.²¹

Iako bi prisutnost visokokvalificiranih imigranata na hrvatskom tržištu rada bila poticajna i korisna, za sada ne postoji krovna migracijska politika koja bi zajamčila pozitivne učinke tih procesa.²² Osim toga, prepreka je zapošljavanju visokokvalificiranih imigranata općenito slaba fleksibilnost tržišta rada, koja se očituje u činjenici da je otpuštanje viška radnika još uvijek teško i skupo, a i da su troškovi zapošljavanja visoki. Indeks teškoće zapošljavanja, koji sagledavajući razne pokazatelje govori o razini teškoća pri zapošljavanju, u Hrvatskoj je viši nego u novim državama članicama, osim u Rumunjskoj i Sloveniji, te znatno viši nego u tada uspješnim gospodarstvima starih članica, primjerice Danske, Irske i Velike Britanije.²³

20 Tekst Ugovora o pristupanju RH EU, str. 123.

21 Convergence Report; svezak II: Cjelovito izvješće; br. 48879-HR (Svjetska banka, 2009.), str. 32.

22 Ibid.

23 Ibid., str. 35.

+ Prednost	Građani će se moći slobodno zapošljavati u zemljama EU-a u načelu bez posebnih odobrenja ili radnih dozvola.
+ Prednost	Hrvatsko gospodarstvo imat će koristi od priljeva kvalificirane radne snage i investicija.
+ Prednost	Smanjenje nezaposlenosti.
- Izazov	Moguće iseljavanje kvalificirane domaće radne snage (tzv. odljev mozgova).
- Izazov	Privremena ograničenja koja mogu uvesti države članice onemogućit će slobodno zapošljavanje u tranzicijskom razdoblju, najdulje sedam godina.

Sloboda pružanja usluga
i poslovni nastan

Polazišta

Sloboda poslovnog nastana ostvaruje se obavljanjem slobodne djelatnosti ili obrta (ako je riječ o fizičkim osobama, tj. pojedincima koji obavljaju tu vrstu djelatnosti), odnosno pravom pravnih osoba (primjerice, raznih oblika trgovačkog društva) s područja EU-a na pokretanje i obavljanje samostalne djelatnosti. Sloboda pružanja usluga odnosi se na privremeno obavljanje djelatnosti. Usklađenost nacionalnog zakonodavstva članica s pravnom stečevinom EU-a nužna je kako bi se uklonile pravne i administrativne prepreke koje mogu ometati slobodu pružanja usluga, odnosno ostvarenje prava poslovnog nastana. Države članice EU-a dužne su osigurati nesmetan poslovni nastan i pružanje usluga uklanjanjem ograničenja u svojem nacionalnom zakonodavstvu.

Tom području pripada uzajamno priznavanje kvalifikacija i diploma država članica EU-a. Iznimke su, primjerice, određene regulirane profesije (primjerice arhitekti, odvjetnici i sl.), koje prati minimalni zajednički program izobrazbe kako bi se kvalifikacija stečena u jednoj državi članici automatski priznavala u drugoj.²⁴ Zanimanja koja podrazumijevaju obavljanje djelatnosti koja predstavlja provedbu javnih ovlasti (primjerice suci, vojne profesije i sl.) podložna su ograničenjima, iako se takva ograničenja u EU-u izrazito restriktivno tumače.

Prednosti

Hrvatska će postati dijelom konkurentskog dinamičnog tržišta bez granica između država članica. Hrvatski građani koji žele obavljati samostalnu djelatnost kao samozaposlene osobe ili putem osnivanja trgovačkih društava i podružnica u državi članici EU-a, tj. preko već postojećih trgovačkih društava i podružnica u Hrvatskoj, moći će to činiti na jednak način i pod jednakim uvjetima kao državljani države članice u kojoj se ta samostalna djelatnost obavlja. Hrvatski poduzetnici dobivaju mogućnost proširiti poslovanje. Tržište usluga postat će otvorenije i slobodnije. Hrvatski građani imat će znatno širi izbor u pogledu kvalitete i cijene usluge.

Posredan pozitivni učinak liberalizacije i osiguranja nesmetanog pružanja prekograničnih usluga vidljiv je i u znatnom pritisku na poduzetnike na tržištu koji se u pružanju usluga vode potrebama kupaca. Nadalje, uspostavom jedinstvene kontaktne točke pri Hrvatskoj gospodarskoj komori omogućit će se pružanje pomoći zainteresiranim osobama koje trebaju obaviti postupke i ispuniti uvjete za pristup i obavljanje uslužne djelatnosti. Na taj bi se način pretpostavke za obavljanje uslužne djelatnosti trebale znatno pojednostavniti i ubrzati te postati djelotvornije.

Kao država članica Hrvatska će imati obvezu međusobne upravne suradnje preko Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta (Internal Market Information System, IMI).

²⁴ Izvješće o analitičkom pregledu Hrvatska, Poglavlje 3. – Sloboda pružanja usluga (Vlada Republike Hrvatske) 19. 6. 2011.

Sustav je namijenjen suradnji administracijskih sustava država članica Europskoga gospodarskog prostora. Sustav IMI pomaže nadležnim tijelima država članica EU-a prevladavati praktične poteškoće (jezična raznolikost, druge razlike sustava država članica, određivanja tijela nadležnih za pojedina pitanja u državama članicama). Umrežavanje u IMI znatno će pojednostavniti administrativne procedure kako u području uzajamnog priznavanja kvalifikacija za obavljanje određene djelatnosti, tako i u vezi s različitim drugim pitanjima prekograničnog obavljanja djelatnosti.

Pristup obavljanju pojedinih djelatnosti (putem poslovnog nastana ili privremenog pružanja usluga u drugoj državi članici) postat će otvoreniji. Naime u području poslovnog nastana i pružanja usluga dopuštene su iznimke ograničavanja sloboda iz razloga javnog poretka, javne sigurnosti i javnog zdravlja svedene na minimum.²⁵ U tom smislu, protekcionističke mjere na tržištu (primjerice, obveza ishođenja dozvola za obavljanje samostalne djelatnosti, odnosno pružanje usluga) morat će biti posve opravdane kako bi bile dopuštene. Jedno od čestih ograničenja poslovnog nastana, uvjet državljanstva, sve će se teže moći opravdati. Primjerice, pravna stečevina određuje kako djelatnost javnog bilježnika ne predstavlja izvršavanje javne ovlasti u mjeri u kojoj je potrebno da bi se takva djelatnost izuzela od slobode pružanja usluga i poslovnog nastana. Ograničenje pristupa toj vrsti djelatnosti kroz uvjet državljanstva države članice na čijem se području javnobilježnička djelatnost obavlja, državljanima drugih članica nije dopušteno. Uvjet državljanstva ne može se primijeniti ni za odvjetničku djelatnost zato što to nije djelatnost izvršavanja javnih ovlasti.

39

Prijenos pravne stečevine u hrvatski pravni sustav omogućit će automatsko priznavanje kvalifikacija stečenih u Hrvatskoj za obavljanje djelatnosti na području druge države članice EU-a. Omogućit će također priznavanje kvalifikacije stečene u bilo kojoj državi članici na hrvatskom tržištu. Hrvatski građanin koji ima kvalifikaciju za obavljanje određene djelatnosti (na trajnoj ili privremenoj osnovi), moći će tu djelatnost obavljati u drugoj državi članici. U tom smislu, zadovoljavanje dodatnih uvjeta, testiranja, postupci priznavanja kvalifikacija ili bilo koji drugi oblik ograničenja nametnut od druge države članice neće biti dopušten. Pristupnim ugovorom²⁶ određena je obveza svih država članica o priznavanju isprava o formalnoj osposobljenosti doktora medicine, medicinske sestre opće njege, doktora dentalne medicine, veterinaru, primalje, magistra farmacije i arhitekta, koje je izdala bivša Jugoslavija, odnosno za koje je osposobljavanje započelo za Sloveniju, prije 25. lipnja 1991, odnosno Hrvatsku prije 8. listopada 1991.

Snažnija liberalizacija usluga od općeg interesa, primjerice u području prijevoza, opskrbe strujom i plinom, telekomunikacijskih usluga, poštanskih usluga, građanima donosi dobrobiti dinamičnijeg tržišta. Mogu se očekivati kvalitetniji proizvodi i usluge, s cijenama koje ne moraju biti niže, ali će svakako biti raznolikije i više odgovarati

²⁵ Sloboda poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga podložne su, doduše vrlo rijetko, dopuštenim ograničenjima iz razloga javnog poretka, javne sigurnosti i javnog zdravlja.

²⁶ Tekst Ugovora o pristupanju RH EU, str. 70.

kvaliteti proizvoda i usluge za koje su ponuđene. Otvaranje tržišta zahtijeva pomno određivanje uloge države i regulaciju tržišta kako bi se osigurala primjena tržišnih sloboda i pravila tržišnog natjecanja, uz očuvanje nesmetanog pružanja tih usluga u javnom interesu.

Izazovi

Radi funkcioniranja u dinamičnoj natjecateljskoj okolini poduzetnika drugih država članica, hrvatski poduzetnici morat će podići razinu svojeg poslovanja. To zahtijeva dodatno osposobljavanje i ulaganje u ljudske resurse i tehnologiju, uz znatna financijska sredstva. Pojedini hrvatski poduzetnici suočit će se s jakom europskom konkurencijom što može donijeti privremene gubitke u poslovanju sve dok ne postignu razinu nužnu za profitabilno djelovanje na tržištu.

+ Prednost	Mogućnost proširenja poslovanja hrvatskih poduzetnika radi obavljanja samostalne djelatnosti na području država članica, pod uvjetima koji vrijede za državljane tih država članica.
+ Prednost	Koristi uklanjanja administrativnih prepreka radi uzajamnog priznavanja stečenih stručnih kvalifikacija u drugim državama članicama.
+ Prednost	Bolje usluge i veći izbor zbog liberalizacije tržišta i ukidanja protekcionizma.
- Izazov	Potrebna veća ulaganja radi jačanja konkurentnosti domaćih proizvoda i usluga te udovoljavanja standardima EU-a.

Sloboda kretanja kapitala

Polazišta

Uz kretanje kapitala ova sloboda obuhvaća usluge platnog prometa i sprečavanje pranja novca i financiranja terorizma. To poglavlje ima ključno mjesto u ostvarenju otvorenog, integriranog, konkurentskog i efikasnog financijskog tržišta i strukture financijskih usluga diljem Europske unije uklanjajući ograničenja na kapitalna kretanja, kako unutar EU-a, tako i između država članica i trećih zemalja. Sloboda kretanja kapitala donosi optimalnu alokaciju sredstava i stvaranje efikasnog i konkurentskog financijskog tržišta te potiče ostale slobode, tj. slobodno kretanje roba, osoba i usluga.

Kapitalni poslovi obuhvaćaju izravna ulaganja, ulaganja u nekretnine, poslovanje vrijednosnim papirima i udjelima u investicijskim fondovima, kreditne poslove, depozitne poslove, plaćanja na temelju ugovora o osiguranju, jednostrane prijenose imovine. Tekuća plaćanja odnose se na tekuće poslove odnosno poslove zaključene između rezidenata i nerezidenata kojih svrha nije prijenos kapitala.

Za Hrvatsku su se pregovori u tom poglavlju odnosili ponajprije na usklađivanje propisa iz područja kretanja kapitala i tekućih plaćanja, platnog prometa kao i borbe protiv pranja novca i financiranja terorizma. Tijekom priprema za članstvo u EU-u usklađeni su propisi vezani uz pravnu stečevinu i usvojeni brojni zakoni koji uređuju područje slobode kretanja kapitala, usluga platnog prometa i borbe protiv pranja novca te financiranja terorizma.

42

U borbi protiv pranja novca i financiranja terorizma Hrvatska je radi potpunog usklađivanja zakonodavnog, institucionalnog i provedbenog okvira s pravnom stečevinom EU-a i prihvaćenim standardima u području sprečavanja pranja novca 2008. godine donijela Zakon o sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma²⁷ te Akcijski plan za borbu protiv pranja novca i financiranja terorizma.

Slobodno kretanje kapitala u području nekretnina ne odnosi se na one koje, kao neotuđive iz državnog vlasništva, ne mogu stjecati ni domaće ni strane osobe – npr. šume i šumsko zemljište u državnom vlasništvu, javno vodno dobro, mali, povremeno nastanjeni i nenastanjeni otoci i nekretnine na njima u vlasništvu Hrvatske, županije, grada i općine – a koji su uređeni posebnim zakonima (Zakon o šumama, Zakon o otocima, Zakon o vodama). Također, postoje nekretnine koje su isključene iz pravnog prometa (opća dobra) i na kojima ni domaće ni strane osobe ne mogu stjecati vlasništvo ni druga stvarna prava, poput javnih cesta, pomorskog dobra i morskih luka, a što je uređeno Zakonom o javnim cestama i Zakonom o pomorskom dobru i morskim lukama. Ti posebni režimi stjecanja nekretnina nisu diskriminatorne prirode i u skladu su s pravnom stečevinom EU-a.

²⁷ Zakon o sprječavanju pranja novca i financiranja terorizma, NN 87/08.

Prednosti

Članstvo u Europskoj uniji neće Hrvatskoj donijeti velike promjene u ovom području zato što je već ostvarena potpuna liberalizacija kapitalnih kretanja i neke su prednosti već vidljive u praktičnoj primjeni. Prema Zakonu o deviznom poslovanju, potpuna liberalizacija kapitalnih transakcija nastupila je 1. siječnja 2011.

Za građane Hrvatske to znači mogućnost obavljanja mnogih financijskih operacija u inozemstvu, na primjer otvaranja bankovnih računa, odobravanja kredita nerezidentima, unošenja i iznošenja gotovog novca iz zemlje bez ograničenja, kupovanja dionica u stranim kompanijama, različitih mogućnosti investiranja kao i kupovanje nekretnina. Također je izražena korist za razvoj kompanija svih veličina kroz otvorene mogućnosti investiranja, a iste su mogućnosti otvorene i za građane EU-a.

Slijedom Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) Hrvatska je već od 1. veljače 2009. liberalizirala tržište nekretnina čime je pri kupnji nekretnina državljanima članica EU-a omogućen jednak tretman kao i hrvatskim državljanima. Pritom valja istaknuti da je liberalizacija tržišta nekretnina omogućila i hrvatskim državljanima kupnju nekretnina u inozemstvu.

Budući da građani Unije već sada mogu kupovati nekretnine u Hrvatskoj, ne očekuje se nagao porast potražnje nakon pristupanja, a s obzirom na to da ovdje govorimo o privatnom vlasništvu, važno je istaknuti da vlasnici sami odlučuju kome će i kada prodati nekretninu.

43

Članstvo u EU-u imat će pozitivne učinke za sve sudionike financijskih tržišta, kao i za građane, poduzetnike, ulagače, odnosno korisnike financijskih usluga. Tako će slijedom daljnjeg ukidanja ograničenja kretanja kapitala hrvatski građani i poduzetnici imati veće mogućnosti izbora financijskih institucija s kojima žele poslovati, primjerice pri obavljanju platnog prometa. Zahvaljujući već provedenom usklađivanju s pravnom stečevinom na području platnog prometa i izdavanja elektroničkog novca, prava korisnika platnih usluga znatno su poboljšana, a propisana je i veća transparentnost pružanja takvih usluga od pružatelja platnih usluga i izdavatelja elektroničkog novca. Primjer je obveza pružatelja da posve transparentno informira potrošača o cijeni usluge, rokovima plaćanja, korištenim tečajevima stranih valuta, naknadama i kamatama, a sve informacije moraju potrošaču biti dostupne besplatno.

U borbi protiv pranja novca i financiranja terorizma Hrvatska je uspostavila učinkovit sustav utemeljen na dosljednoj provedbi Zakona o sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma. Sustav podrazumijeva uključenost i suradnju više institucija kojih je cilj ustanoviti, obraditi i procesuirati sve slučajeve sumnje na pranje novca i financiranje terorizma. Radi jačanja svijesti obveznika Zakona o sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma nadzorna tijela u suradnji s Uredom za sprječavanje pranja novca provode trajne edukacije što u konačnici znači bolje funkcioniranje sustava za građane i poduzetnike.

Izazovi

S obzirom na nerazvijenost naših poljoprivrednih područja, liberalizacija tržišta poljoprivrednog zemljišta mogla bi donijeti veći interes za prodaju zemljišta strancima, a to bi moglo izazvati poremećaje na domaćem tržištu. Kako bi se to izbjeglo Hrvatskoj je odobreno sedmogodišnje prijelazno razdoblje u kojem će se zadržati postojeća ograničenja vezano uz prodaju poljoprivrednog zemljišta privatnim ili pravnim osobama iz EU-a i Europskoga ekonomskog prostora i nakon pristupanja Hrvatske Uniji. Ocijeni li se da za to postoji potreba, rok će se moći produljiti za još tri godine.²⁸ Očekuje se da će prijelazno razdoblje omogućiti dodatni razvoj i osnažiti tržište poljoprivrednog zemljišta i nakon pristupanja Uniji.

+ Prednost	Veće mogućnosti izbora financijskih institucija.
+ Prednost	Mogućnost otvaranja bankovnih računa u inozemstvu i kupovanja dionica u stranim kompanijama u zemljama EU-a.
+ Prednost	Veća prava korisnika platnih usluga.
- Izazov	Osnaživanje tržišta poljoprivrednog zemljišta u prijelaznom razdoblju.

²⁸ Tekst Ugovora o pristupanju RH EU, str. 129.

Javna nabava

Polazišta

Javna nabava označava postupak u kojem javni naručitelj, koji samostalno ne stječe financijska sredstva nego je neposredan ili posredan korisnik državnog ili lokalnog proračuna, naručuje robe, usluge ili izvođenje radova od privatnih ponuditelja, što izravno povezuje javni i privatni sektor. Pravna stečevina EU-a u području javne nabave temelji se na načelima transparentnosti, jednakog postupanja, slobodnog tržišnog natjecanja i nediskriminacije. EU predstavlja najveće tržište javne nabave na svijetu i nastoji osigurati sudjelovanje gospodarskih subjekata bez diskriminacije. Udio javne nabave u BDP-u Unije iznosi oko 16% i stoga može biti poluga razvoja kojom će se iskoristiti prednosti unutarnjeg tržišta, povećati konkurentnost i dati dodatan poticaj istraživanju, razvoju i inovacijskoj politici.²⁹

Hrvatska se tijekom pristupnih pregovora obvezala ostvariti značajne rezultate u borbi protiv organiziranog kriminala i korupcije na svim razinama vlasti i u osjetljivim područjima, poput javne nabave. Također, preuzela je obvezu provedbe oštrijih preventivnih mjera u borbi protiv korupcije i sukoba interesa, a obje su obveze izravno povezane s nastavkom jačanja neovisnosti, odgovornosti, nepristranosti, profesionalizma i učinkovitosti pravosuđa. Budući da je to jedno od poglavlja u kojima će Europska komisija kontinuirano nadgledati daljnji napredak do punopravnog članstva, može se očekivati da će nadzor pravosuđa i javne uprave pridonijeti boljem upravljanju sustavom javne nabave i nakon članstva.

46

Hrvatska je uglavnom uskladila svoj pravni okvir sa zajedničkom pravnom stečevinom u cijelom sustavu javne nabave, koji uključuje i koncesije, javno-privatno partnerstvo te pripadajući sustav pravnih lijekova.³⁰ Strategija i Akcijski plan razvoja sustava javne nabave, doneseni 2008. godine, donekle su taj sustav unaprijedili. Tijekom pregovora Hrvatska je izgradila odgovarajuću institucionalnu strukturu i administrativne kapacitete zadužene za provedbu i koordiniranje politike javne nabave. Središnji registar obveznika javne nabave ustanovljen je 2009., a iste je godine osnutkom Ureda za središnju javnu nabavu Vlade RH pokrenut centraliziran postupak javne nabave za tijela središnje vlasti.³¹ Javni naručitelji i gospodarski subjekti upoznati su s postupcima javne nabave u brojnim programima edukacije koji su se, osim na središnjoj, provodili i na razini područne i lokalne samouprave.³²

Do danas su stvoreni preduvjeti za transparentnu i pravodobnu razmjenu informacija i podataka sa svim registriranim subjektima nabave, a sam proces dodjele ugovora o javnoj nabavi znatno je poboljšán. Tome je pridonijelo i uvođenje elektroničke podrške sustavu javne nabave, u kojoj javni naručitelj putem elektroničkog sustava mora osigurati informacije ponuđačima navodeći specifikacije predmeta nabave te ne

29 Rolfstam, M. (2009) Public Procurement as an Innovation Policy Tool: the Role of Institutions. *Science and Public Policy*, 36 (5).

30 Croatia 2011 Progress Report (SEC(2011) 1200), str. 29.

31 Izvješće o napretku HR za 2010 (SEC(2010) 1326), str. 29.

32 Izvješće o napretku HR za 2009 (SEC(2009)1333), str. 36.

smije spriječiti, ograničiti ili narušiti tržišno natjecanje. Također, svi ugovori s novčanim iznosom većim od 70 tisuća kuna moraju biti objavljeni u Narodnim novinama, a od 2010. godine u postupak odobrenja takvih ugovora moraju biti uključene osobe koje su završile novi specijalistički program izobrazbe u području javne nabave što unapređuje kapacitete područne i lokalne razine uprave, a usavršavanje je omogućeno i gospodarstvenicima i nevladinim udrugama.³³ Posljedično, očekuje se da će se tim mjerama znatno smanjiti korupcija i zloupotrebe u području javne nabave te proračunska sredstva koristiti učinkovito, namjenski i transparentno.

Novim Zakonom o javnoj nabavi, koji stupa na snagu 1. siječnja 2012., Hrvatska se i dalje usklađuje s pravnom stečevinom te omogućuje intenzivniji razvoj elektroničke podrške sustavu javne nabave. Zakon osigurava građanima veću transparentnost i smanjuje troškove postupka te korupciju i zloupotrebu žalbenog postupka.³⁴

Prednosti

Članstvo u EU-u trebalo bi osigurati dodatnu transparentnost i učinkovitost postupaka javne nabave, što znači nastavak smanjenja korupcije, zloupotreba i nepravilnosti kako bi se onemogućilo pogodovanje pojedinim ponuđačima u postupcima javne nabave. Posljedično, to bi trebalo osigurati bolje upravljanje proračunskim sredstvima, unapređenje javnih usluga te učinkovitiji javni sektor u cjelini, uključujući lokalne i regionalne razine vlasti. Postupci javne nabave u konačnici bi trebali građanima osigurati „veću vrijednost za novac“. U prvoj godini članstva Hrvatskoj je među ostalim na raspolaganju 29 milijuna eura privremene financijske pomoći za razvoj i jačanje administrativnih sposobnosti za provedbu i primjenu zakonodavstva EU-a te poticanje razmjene najbolje prakse među akterima. Taj prijelazni instrument namijenjen je jačanju određenih institucionalnih sposobnosti koje nije moguće financirati iz strukturnih fondova ili fondova za ruralni razvoj.³⁵ Dio tih sredstava može se iskoristiti i za daljnje jačanje kapaciteta u području javne nabave, ponajprije javnih naručitelja, koji su često poduzeća u državnom vlasništvu te lokalne i regionalne razine vlasti.

Članstvo u EU-u trebalo bi stvoriti uvjete za uspješniji nastup hrvatskih tvrtki na jedinstvenom tržištu javne nabave EU-a. Naime, hrvatski poslovni subjekti mogu sudjelovati u postupcima javne nabave država članica Unije bez ograničenja od stupanja na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), odnosno od veljače 2005. godine, no do sada nisu ostvarili značajnije rezultate. Članstvo u Uniji povećava prostor za nastup hrvatskih tvrtki na tržištu javne nabave EU-a, pa je i to područje u kojemu se privatni sektor treba pripremiti. Hrvatska je članica informacijskog sustava e-Certis, koji hrvatskim gospodarskim subjektima omogućuje identifikaciju

33 Izvješće o napretku HR za 2010. Ibid., str. 29.

34 Zakon o javnoj nabavi, NN 90/2011.

35 Tekst Ugovora o pristupanju RH EU, str. 44.

potrebnih dokumenata i certifikata koji su im potrebni u postupcima javne nabave u svim zemljama članicama EU-a.

Uz smanjenje korupcije i bolje upravljanje javnim financijama, dugoročni učinci članstva u području javne nabave trebali bi pozitivno utjecati i na gospodarski razvoj i zapošljavanje poticanjem tržišnog natjecanja i promicanjem izvrsnosti.³⁶ Naime jačanje konkurencije i eliminiranje zlopotreba ovlasti nacionalnih gospodarskih subjekata na tržištu javne nabave trebalo bi osigurati bolju alokaciju resursa i uštede te posljedično veći gospodarski rast i standard. Tome bi trebala pridonijeti i mogućnost podnošenja žalbi Europskoj komisiji, kojima gospodarski subjekti ukazuju na propuste pojedinih država u poštovanju pravne stečevine u području javne nabave.

Naposljetku, važno je istaknuti da će i sami hrvatski građani moći sudjelovati u javnim konzultacijama Europske komisije kojih je svrha moderniziranje regulative u području javne nabave u cijeloj Europskoj uniji. Tako će i oni dati doprinos reformskim naporima kojima i drugi sudionici teže povećati učinkovitost i konkurentnost tržišta javne nabave uz istodobno smanjenje troškova te poticanje gospodarskog rasta i inovacija.

Izazovi

48

Potencijalni izazov može biti činjenica da je javna nabava kao unosno područje često izložena koruptivnim pritiscima i partikularnim interesima. Premda je znatan napredak postignut od 2009. kada je rečeno da je u Hrvatskoj „opseg korupcije i dalje velik” u javnim nabavama,³⁷ samo daljnjim unapređenjem institucionalnih kapaciteta javnih naručitelja te poštovanjem vladavine prava mogu se spriječiti buduće eventualne zlopotrebe u tom sektoru. Pritom je potrebno educirati i podizati svijest javnih naručitelja o pitanju sukoba interesa, a to se naročito odnosi na tijela lokalne i regionalne vlasti. Najbolji jamac osiguranja pravilnog i transparentnog postupka javne nabave jest trajna politička opredijeljenost za reforme i nakon ulaska u članstvo. Naime nakon završetka pristupnih pregovora razina pritiska same Unije slabi, pa to nerijetko može voditi slabljenju reformskih napora, a javna je nabava područje u kojem bi se to moglo očitovati. Stoga je bitno unapređivati kapacitete gospodarskih subjekata, lokalne i regionalne vlasti u postupcima javne nabave, povećavati građansku svijest o njihovoj važnosti te tako sprečavati pojavu korupcije.

S obzirom na nastup na jedinstvenom tržištu može se očekivati da će neke tvrtke u Hrvatskoj, koje sada imaju povlašten položaj na domaćem tržištu, izgubiti taj položaj što će kratkoročno dovesti do određenih ekonomskih gubitaka. Dokazano je međutim da povlašteni tretman nacionalnih tvrtki i davatelja usluga na tržištu javne nabave rezultira neoptimalnom alokacijom resursa, što znači da će i ti kratkoročni

36 Javna nabava – Minivodič za poslovnu zajednicu, MINGORP, travanj 2009., str. 5.

37 Izvješće o napretku HR za 2009. (SEC(2009) 1333), str. 36.

gubici ubrzo biti prevladani koristima veće konkurencije, odnosno nižih troškova i bolje usluge koju će pružiti novi ponuđači.

Premda hrvatske tvrtke od 2005. mogu sudjelovati na tržištu javne nabave EU-a, nisu tu mogućnost dovoljno iskoristile, pa stoga postoji bojazan da se mogućnosti toga tržišta neće dovoljno koristiti ni u budućnosti. Ipak, uspješnost sudjelovanja na tržištu javne nabave EU-a najviše ovisi o sposobnosti i konkurentnosti samih gospodarskih subjekata da realiziraju ponuđene poslovne mogućnosti.

Bitna pretpostavka za uspješnu provedbu pravne stečevine u području javne nabave jest daljnje jačanje institucionalnih kapaciteta glavnih zainteresiranih skupina u sustavu javne nabave i razvijanje njihova koordinacijskog mehanizma.³⁸

+ Prednost	Veća transparentnost i učinkovitost sustava javne nabave, naročito na lokalnim i regionalnim razinama vlasti i u javnim poduzećima.
+ Prednost	Učinkovitije korištenje proračunskih sredstava te unapređenje javnih usluga što građanima osigurava „veću vrijednost za novac“.
+ Prednost	Smanjenje korupcije, zloupotreba i nepravilnosti u poslovanju.
+ Prednost	Poboljšanje znanja i vještina djelatnika u državnoj i javnoj upravi za pripremu i provedbu postupaka javne nabave.
+ Prednost	Veće poslovne mogućnosti hrvatskih gospodarskih subjekata na tržištu javne nabave EU-a.
- Izazov	Moguće slabljenje reformskih napora nakon ulaska u EU moglo bi se negativno odraziti na sustav javne nabave, naročito na razini lokalne i regionalne vlasti.
- Izazov	Potrebno daljnje jačanje institucionalnih kapaciteta.

³⁸ Croatia 2011 Progress Report (SEC(2011) 1200), str. 29.

Carinska unija i vanjskotrgovinska politika

Polazišta

Članstvom u Europskoj uniji Hrvatska postaje dijelom zajedničkog tržišta koje proizvodi petinu svjetskog BDP-a. EU je ujedno najveći svjetski izvoznik i uvoznik roba i usluga. Udio zemalja EU-a u ukupnom izvozu Republike Hrvatske u 2010. godini bio je 61%, a u uvozu 60%³⁹ pa je daljnja integracija u zajedničko tržište logično rješenje od kojeg će imati dugoročne koristi građani Hrvatske kao potrošači, ali i kao radnici i poduzetnici.

Članstvo u EU-u znači uspostavu carinske unije, odnosno usvajanje trgovinskog režima nove članice prema trećim zemljama jednakog onom koji vrijedi za postojeće članice EU-a. Područje slobodne trgovine, odnosno bescarinska bilateralna trgovina, ostvaruje se prije punopravnog članstva, pridruženim članstvom. Za Hrvatsku, kao i ostale države obuhvaćene Procesom stabilizacije i pridruživanja (Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Makedonija i Srbija), ukidanje carina na međusobnu trgovinu ostvaruje se temeljem sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju,⁴⁰ s prijelaznim razdobljem koje počinje stupanjem na snagu tzv. privremenog sporazuma. Punopravnim članstvom uklanjaju se i preostale necarinske barijere vanjskoj trgovini, poput diskriminatornih tehničkih pravila ili poticanja kupnje domaćih (nacionalnih) proizvoda. Najvidljiviji dio uspostave carinske unije s EU-om jest usvajanje zajedničke vanjske carine prema trećim zemljama (Common External Tariff, CET). Hrvatska će stupanjem u članstvo EU-a preuzeti zajedničku carinsku tarifu, koja na razini vaganog prosjeka (mjereno ovisno o udjelu pojedinih proizvoda u ukupnom uvozu) iznosi 3,2% u odnosu na vrijednost uvoza, znatno manje od sadašnje prosječne carinske zaštite u Hrvatskoj od 4,5%. Za pojedine proizvode promjene razine carinske zaštite bit će vrlo velike. Primjerice, za naftne derivate riječ je o smanjenju prosječne carine sa 9,7% na 2,0%, a za električne strojeve sa 4,7% na 2,4%. Istodobno, za većinu poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda povećat će se carinska zaštita Hrvatske prema trećim zemljama.⁴¹

Nadalje, nove članice postaju sudionicama zajedničke trgovinske politike što znači da preuzimaju prava i obveze unilateralnih, bilateralnih i multilateralnih preferencijalnih trgovinskih aranžmana EU-a,⁴² primjerice obveze daljnje liberalizacije trgovine koje će se provesti sadašnjim i budućim trgovinskim aranžmanima. Članstvom u Uniji Hrvatska će ujedno pristupiti takozvanom Europskom gospodarskom prostoru (European Economic Area, EEA), kojim je uspostavljeno jedinstveno tržište na

39 Robna razmjena Republike Hrvatske s inozemstvom u 2010. – konačni podaci, Priopćenje broj 4.2.4. (Državni zavod za statistiku, Zagreb), 5. 7. 2011.

40 Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske, s jedne strane, i Europskih zajednica i njihovih država članica, s druge strane, potpisan je 29. listopada 2001. godine, s Makedonijom 9. travnja 2001., s Albanijom 12. lipnja 2006., s Crnom Gorom 15. listopada 2007., sa Srbijom 29. travnja 2008. te s Bosnom i Hercegovinom 16. lipnja 2008. Prijelazno razdoblje za ukidanje carina u slučaju Albanije i Makedonije iznosi 10 godina, za Hrvatsku je bilo 6 godina, koliko i za Srbiju, a za Crnu Goru i Bosnu i Hercegovinu određeno je na 5 godina.

41 World Tariff Profiles 2011 WTO, ITC, UNCTAD.

42 Riječ je o preferencijalnoj, odnosno povlaštenoj trgovini uz carinsku zaštitu nižu od redovite (nepreferencijalne) carinske tarife.

području zemalja članica EU-a te Norveške, Islanda i Lihtenštajna. Preuzima se i bescarinski trgovinski režim sa Švicarskom, kao i carinska unija s Turskom, što nije velika promjena jer je Hrvatska s tim zemljama već uspostavila bescarinsku trgovinu.

U trenutku stupanja u članstvo EU-a (1. srpnja 2013.) Hrvatska će preuzeti prava i obveze iz sporazuma EU-a s Albanijom, Bosnom i Hercegovinom, Crnom Gorom, Makedonijom i Srbijom. Sporazumi će se provesti u potpunosti u dijelu koji se odnosi na ukidanje carina na trgovinu EU-a s tim zemljama, a to će se odnositi i na Hrvatsku kao novu članicu. To također znači da će se nastaviti bescarinska trgovina Hrvatske s tim zemljama i da neće biti većih negativnih posljedica stavljanja izvan snage sporazuma s CEFTA-om (Central European Free Trade Agreement). Iznimka su pojedini poljoprivredni i prehrambeni proizvodi za koje navedene države zadržavaju carinsku zaštitu ili imaju količinsko ograničenje (kvote) preferencijalnog uvoza, pa će za te hrvatske proizvode biti donekle nepovoljniji uvjeti izvoza, jednako kao i za ostale države članice EU-a.

Ulaskom u EU Hrvatska će preuzeti preferencijalne trgovinske aranžmane EU-a sa zemljama Mediterana (Alžir, Egipat, Izrael, Jordan, Libanon, Maroko, Palestina, Sirija, Tunis), s Čileom, Meksikom, Južnoafričkom Republikom, zemljama CARIFORUM-a (većina karipskih zemalja), Kamerunom, Obalom Bjelokosti i Republikom Korejom, pa će se ukinuti ili smanjiti carine za trgovinu i s tim zemljama. Hrvatska će također preuzeti odrednice preferencijalne trgovine koje je EU uspostavio s trećim zemljama, poput zemalja kojima je EU odobrio Opći sustav preferencijala (General System of Preferences, GSP), a to su najmanje razvijene zemlje.

53

Nove članice EU-a postaju i dijelom sustava trgovinskih zaštitnih mjera, poput mehanizama zaštite od uvoza subvencioniranih proizvoda ili uz dampinške cijene⁴³. Također, europske tvrtke mogu zatražiti pomoć Europske komisije u slučaju bilo kakvog oblika nedopuštenih prepreka izvozu roba na treća tržišta.

Prednosti

Najvažnija izravna korist carinske unije postupno je ukidanje granične kontrole prema EU-u što podrazumijeva izravnu uštedu vremena i troškova kontrole, administrativne procedure špedicije i carinjenja te ubrzava i pojeftinjuje protok osoba i roba. Posredni je učinak ukidanja granične kontrole i znatno veći jer su smanjenje transakcijskih troškova i percepcija Hrvatske kao stabilnog i sigurnog partnera u Uniji velik poticaj za zaključenje čvrstih poslovnih i vlasničkih prekograničnih veza između poduzetnika. U dosadašnjim uvjetima Hrvatska je imala status „treće zemlje“ u usporedbi s novim članicama koje su dinamično jačale tokove roba, usluga i faktora proizvodnje s ostalim članicama Unije, dok je udio Hrvatske stagnirao, čak i u uvjetima ostvarivanja pridruženog članstva i ukidanja barijera prema EU-u.

⁴³ Riječ je o uvozu proizvoda uz „umjetno“ niže cijene, temeljem korištenja državnih subvencija u zemljama izvoznicama ili uslijed strateškog prodavanja po cijenama nižim od troškova proizvodnje radi osvajanja tržišta.

Pored „klasičnih“ izravnih utjecaja trgovinske liberalizacije, hrvatsko gospodarstvo imat će koristi i od brojnih posrednih mehanizama koji potiču izvoznu konkurentnost, primjerice u razvoju osnovne i poslovne infrastrukture, poput povećanja i poboljšanja efikasnosti ulaganja u energetiku i telekomunikacijske mreže, bolje dostupnosti poslovnih usluga te poboljšanja mehanizama potpore razvoju obrazovanja, znanosti i tehnologije.

U sklopu pristupanja punopravnom članstvu Hrvatska je postala dio sustava paneuropske dijagonalne kumulacije pravila o podrijetlu roba, koji ima veliko značenje jer omogućuje stjecanje statusa domaćeg proizvoda, koji je nužan za korištenje mogućnosti preferencijalne trgovine. Na taj se način u izvozni proizvod mogu ugrađivati uvozne komponente iz svih zemalja Europskoga gospodarskog prostora, koje su dio sustava kumulacije pravila o porijeklu robe, pa i računati kao domaće komponente proizvoda. Pravila o podrijetlu proizvoda sastavni su dio svih preferencijalnih trgovinskih sporazuma.

Članstvo u EU-u donosi i dodatnu prednost u pogledu potencijalnog izvoza Hrvatske u treće zemlje i pored navedenih formalnih pogodnosti nižih carina. Uspostavom dugoročne suradnje s proizvođačima iz EU-a bit će lakše ugraditi hrvatske proizvode kao komponente proizvoda EU-a, koji je u pojedinim segmentima vodeći svjetski izvoznik tehnološki naprednih proizvoda. Osim toga, i finalni hrvatski proizvod moći će dobiti oznaku „proizvedeno u EU-u“, što pozitivno utječe na imidž i plasman proizvoda unutar i izvan granica Unije.

54

Pristupanjem Uniji hrvatsko gospodarstvo imat će koristi i od sustava trgovinskih zaštitnih mjera, pri čemu je procedura dokazivanja utjecaja na domaće proizvođače prilično složena, pa je prije aktiviranja zaštitnih mehanizama potrebna znanstvena i stručna ekspertiza, koja je razvijena u EU-u. Nadalje, hrvatske će tvrtke moći tražiti od Europske komisije pomoć u slučaju bilo kakvog oblika nedopuštenih prepreka izvozu roba na treća tržišta.

Slobodan protok roba koristit će i građanima zbog većeg izbora uvoznih proizvoda i usluga te bolje kvalitete i nižih cijena domaćih proizvoda i usluga pod pritiskom konkurencije.

Izazovi

Najočitiji je gubitak za Hrvatsku smanjenje fiskalnih prihoda zbog smanjene carinske zaštite prema trećim zemljama i obveze uplate 75% prihoda od carina u zajednički proračun EU-a. Prihodi od carina u 2010. godini iznosili su 1,6 milijardi kuna⁴⁴ odnosno 0,5% BDP-a, pa je naizgled riječ o velikom gubitku. Ipak, znatan dio tog smanjenja utjecat će na sniženje cijena uvoznih proizvoda u korist potrošača. Također, uplata u proračun EU-a neće biti dio tako velikog iznosa, jer će prihodi od carina biti znatno manji zbog bitno niže razine carinske zaštite.

Jača konkurencija može se shvatiti kao nedostatak članstva u EU-a s aspekta poduzetnika i radnika onih poduzeća koja neće izdržati povećan pritisak na restrukturiranje, povećanje kvalitete, smanjenje cijena i pronalaženje novih proizvodnih i zemljopisnih tržišta. Liberalizacija tržišta utječe različito na pojedine regije i djelatnosti, kao i na poduzeća pa i pojedince, ovisno o njihovoj konkurentnosti, odnosno spremnosti za prilagodbu novim tržišnim uvjetima. Jačanje konkurencije zbog daljnjeg otvaranja hrvatskog tržišta ubrzat će proces restrukturiranja i modernizacije hrvatske industrije, što je za pojedine djelatnosti i regije opasno budu li nespремne za nove izazove. Taj negativni aspekt integracije može se ublažiti promišljenim planiranjem na svim razinama, od državne preko županijske do lokalne uprave, i što je najvažnije – na razini poduzeća. Teškoće na razini regija i gospodarskih subjekata mogu se ublažiti smišljenim korištenjem raspoloživih sredstava strukturnih i drugih europskih fondova te korištenjem poduzetničkih kredita.

55

Ulazak u carinsku uniju može donijeti smanjenje udjela trgovine Hrvatske s trećim zemljama. To se međutim ne mora dogoditi s obzirom na nisku razinu carinske zaštite i mrežu povlaštenih trgovinskih aranžmana prema trećim zemljama, kao i povećane mogućnosti sudjelovanja hrvatskih poduzeća u kreiranju izvoznih proizvoda i usluga EU-a.

Među nedostacima članstva RH u Europskoj uniji često se navodi mogući gubitak tržišta u zemljama CEFTA-e, koje čine visokih 18,7% našeg izvoza i 5,4% uvoza u 2010. godini. Hrvatskim izvoznicima osobito je važno tržište Bosne i Hercegovine, u koju je te godine bilo usmjereno znatnih 11,6% ukupnog robnog izvoza, te Srbije sa 3,9% izvoza. No, zbog članstva u EU-u, s iznimkom manjeg dijela poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda, pristup tržištima tih zemalja neće se bitno pogoršati jer se progresivno provode odredbe privremenih sporazuma u području trgovinske liberalizacije između tih zemalja i EU-a. Važno je istaknuti kako upravo zbog tih sporazuma, preko kojih se u zemljama CEFTA-e progresivno smanjuju carine za uvoz proizvoda iz EU-a, a ne zbog članstva Hrvatske u EU-u, hrvatski proizvođači gube povlašten pristup tim tržištima.

⁴⁴ Godišnje izvješće za 2009. godinu (Ministarstvo financija, 2010.), str. 43.

+ Prednost	Ukidanje svih preostalih carina i necarinskih barijera između Hrvatske i država članica EU-a.
+ Prednost	Ušteda zbog ukidanja granične kontrole prema zemljama EU-a.
+ Prednost	Bolji uvjeti za uspostavu poslovnih i vlasničkih prekograničnih veza poduzetnika.
+ Prednost	Veće mogućnosti izvoza u treće zemlje s kojima je EU uspostavio preferencijalne trgovinske aranžmane.
+ Prednost	Kvalitetniji i jeftiniji proizvodi i usluge na hrvatskom tržištu.
+ Prednost	Hrvatski proizvodi moći će dobiti oznaku „proizvedeno u EU-u“.
- Izazov	Gubitak prihoda od carina za državni proračun.
- Izazov	Znatniji troškovi restrukturiranja i rizik pogoršanja poslovanja za manje konkurentne poduzetnike.
- Izazov	Veća carinska zaštita za dio hrvatskih proizvoda u zemljama CEFTA-e kao izazov za povećanje konkurentnosti.

Tržišno natjecanje

Polazišta

Svrha je zaštite tržišnog natjecanja osigurati ravnopravan položaj poduzetnika na tržištu i razvitak dinamičnog tržišta, s bogatijom ponudom roba i usluga. Pravna stečevina EU-a u tom području obuhvaća: pravila za sprečavanje nedopuštenog ponašanja sudionika na tržištu (pravila o sporazumima poduzetnika, o zlouporabi vladajućeg položaja i kontroli koncentracija) te uređen sustav državnih potpora koji omogućuje učinkovito tržišno natjecanje, bez povlaštenog tretmana određenih poduzetnika ili bilo kakvog oblika nacionalnog protekcionizma.

Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja počela je djelovati 1997. godine i s godinama se kadrovski i stručno osnaživala. U sklopu pristupnih pregovora, Hrvatska je u tom području u znatnoj mjeri uskladila svoje zakonodavstvo s pravnom stečevinom EU-a. Agencija je dobila i ovlasti sankcioniranja poduzetnika koji narušavaju tržišno natjecanje i nizom provedbenih uredbi povećana je njezina učinkovitost.⁴⁵ To se osobito odnosi na mogućnost operativnije kontrole kartela, dakle zabranjenih sporazuma između poduzetnika, što postaje jednim od prioritarnih područja rada Agencije. Temeljem novih propisa Agencija je pokrenula brojne postupke istrage sporazuma poduzetnika. To je vrlo važno zato što su u Hrvatskoj bili gotovo uobičajeni dogovori poduzetnika o cijeni ili podjeli tržišta što negativno utječe na potrošače, kao i poduzetnike koji koriste proizvode i usluge po višim cijenama od cijena u uvjetima slobodnog tržišnog natjecanja.

58

Unatoč usvajanju zakonodavstva u području kontrole sporazuma, vladajućeg položaja i koncentracija, stupanjem u članstvo EU-a neće se dogoditi veće promjene s obzirom na to da se u Hrvatskoj nastavlja nadzor tržišta od strane Agencije, dok u slučajevima koji uključuju prekogranična pitanja nadležnost ima Europska komisija. U području državnih potpora međutim stjecanje članstva u EU-u donosi znatne promjene jer kontrola njihove dodjele prelazi u nadležnost Europske komisije. Time neće sve potpore biti zabranjene jer, uz definirane uvjete, i dalje postoji mogućnost njihova odobravanja. Tako se primjerice potpore mogu odobravati u slučaju šteta zbog prirodnih nepogoda, u sklopu politike regionalnog razvoja, u kulturi, istraživanju i razvoju i zaštiti okoliša. Dodjela spomenutih potpora mora biti potpuno transparentna. Sektorske će potpore, osim iznimno, biti zabranjene jer izravno narušavaju tržišno natjecanje stavljanjem pojedinih poduzetnika u povoljniji položaj i narušavanjem slobodne konkurencije i trgovine između država članica.

⁴⁵ Croatia 2011 Progress Report (SEC(2011) 1200), str. 31.

Prednosti

Pristupanjem Hrvatske EU-u građani će kao potrošači roba i korisnici usluga imati koristi od veće konkurencije jer će im biti dostupan širi asortiman roba i usluga u širem rasponu kvalitete i cijene. Poduzetnici će moći iskoristiti prednosti uređenog sustava tržišnog natjecanja s jasnim pravilima, strogim nadzorom i sankcijama za eventualne zlouporabe vladajućeg položaja na tržištu, sklapanje nedopuštenih sporazuma i nedopuštenu koncentraciju. Prema praksi Suda EU-a, poduzetnici oštećeni zbog narušavanja pravila o tržišnom natjecanju imaju mogućnost dobiti naknadu štete.

Sustav državnih potpora (sektorskih i horizontalnih) bit će transparentniji. Sektorske potpore će se kontinuirano smanjivati, a horizontalne će se, bude li potrebno, poticati i usmjeravati u područja znanosti i razvoja, zaštitu okoliša i prirode i sl. Smanjenje sektorskih potpora⁴⁶ donijet će daljnje restrukturiranje pojedinih gospodarskih sektora i povećati učinkovitost i konkurentnost gospodarskih subjekata, a to će pridonijeti rasterećenju poreznih obveznika zbog ukidanja potpora.

Izazovi

Kratkoročni negativni učinci pristupanja Hrvatske EU-u očekuju se zbog povećane izloženosti domaćega gospodarstva izazovima slobodnog tržišnog natjecanja i konkurencije na europskom tržištu. To iziskuje dodatna ulaganja u smanjenje cijena i/ili povećanje kvalitete roba i usluga te ulaganja u nova znanja i tehnologije.

Ulaskom u EU pojedini gospodarski sektori morat će se privatizirati i restrukturirati kako bi mogli poslovati na tržišnim načelima, bez sektorskih subvencija. Hrvatska se obvezala provesti restrukturiranje u sektoru brodogradnje privatizacijom brodogradilišta na temelju javnog natječaja. Ponuđači su dostavili planove restrukturiranja koje su prihvatile Europska komisija i Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja. Ti planovi sadrže obveze smanjenja proizvodnih kapaciteta, a ukupna godišnja proizvodnja pet brodogradilišta smanjena je u razdoblju od 10 godina. Za to vrijeme brodogradilišta neće primati nove potpore za sanaciju ili restrukturiranje. Ako za neko brodogradilište ne bude potpisan ugovor o privatizaciji, ulagač ne uloži vlastita sredstva za pokriće dijela troškova restrukturiranja ili se ne smanje proizvodni kapaciteti, Europska će komisija od Hrvatske zatražiti povrat potpora za sanaciju ili restrukturiranje isplaćenih od 1. ožujka 2006. Hrvatska je preuzela i obveze u vezi s restrukturiranjem sektora čelika za CMC Sisak d.o.o. Ako se obveze ne ispune, također će se morati vratiti iznos isplaćen za sanaciju i restrukturiranje od ožujka 2006.

⁴⁶ Kesner-Škreb, M., Jović, I., Industrijska politika i državne potpore u Hrvatskoj, Newsletter Instituta za javne financije, br. 55, ožujak 2011., str. 1.

Zbog ograničenja proizvodnje i procesa restrukturiranja izvjesno je smanjenje zaposlenosti u djelatnostima brodogradnje i proizvodnje čelika, kao i dijelom kod poduzetnika koji su poslovno vezani za isporuke proizvoda i usluga tim djelatnostima. U Hrvatskoj je u brodogradnji zaposleno gotovo 10 tisuća osoba i riječ je o potencijalno znatnom povećanju nezaposlenosti. Predviđeni proces restrukturiranja međutim predviđa znatna privatna ulaganja kojima bi se trebala povećati učinkovitost i tehnološka opremljenost brodogradnje, nužna za povećanje konkurentnosti i opstanak u tržišnim uvjetima. Nadalje, ukidanje nedopuštenih sektorskih subvencija, koje su u proteklom razdoblju bile velike, imat će pozitivne učinke na javne financije u smislu oslobađanja sredstava za produktivniji utrošak proračunskih rashoda ili potencijalno fiskalno rasterećenje ukupnog gospodarstva.

+ Prednost	Veća zaštita poduzetnika od zloraba te mogućnost ravnopravnog poslovanja radi jasnijih pravila tržišnog natjecanja.
+ Prednost	Transparentniji sustav državnih potpora pridonijet će funkcioniranju poduzeća na zdravim tržišnim osnovama.
+ Prednost	Smanjenje fiskalnog tereta za porezne obveznike zbog promjena u sustavu državnih potpora.
- Izazov	Kratkoročni negativni učinci zbog povećane izloženosti gospodarstva izazovima slobodnog tržišnog natjecanja u EU-u.
- Izazov	Mogući gubitak radnih mjesta i privremen porast nezaposlenosti u sektoru brodogradnje i proizvodnje čelika.

Informacijsko društvo i mediji

Polazišta

U području informacijskog društva i medija pravna stečevina EU-a sadrži propise o elektroničkim komunikacijama, uslugama informacijskog društva i audiovizualnim uslugama. U pogledu elektroničkih komunikacija cilj je pravne stečevine ukloniti prepreke učinkovitim djelovanju unutarnjega tržišta u uslugama telekomunikacija i mreža te promovirati konkurentnost i osigurati dostupnost suvremenih elektroničkih usluga.

Jedna od najvažnijih inicijativa Unije u području televizije bila je uspostava zajedničkog tržišta usvajanjem Direktive o televiziji bez granica (iz 1989., dopunjena 1997.). Glavni ciljevi direktive bili su zajamčiti građanima u svim državama članicama pristup programima i signalima podrijetlom iz bilo koje druge članice, uskladiti standarde oglašavanja te osigurati da više od 50 posto programa bude europske produkcije.

Od 2007. Direktiva o audiovizualnim medijskim uslugama predstavlja jednu od najvažnijih odredaba europskoga zakonodavstva u području informacijskog društva i medija. Tom direktivom propisuju se uvjeti koordinacije nacionalnog zakonodavstva u svim audiovizualnim medijima, čiji su ciljevi: donošenje pravila za oblikovanje tehnološkog razvoja; stvaranje prostora za rastuće audiovizualne medije; očuvanje kulturne raznolikosti; zaštita djece i mladeži; očuvanje medijskog pluralizma; borba protiv rasne i vjerske netrpeljivosti te osiguranje neovisnosti nacionalnih medijskih regulatora.

62

Kao posljedica usklađivanja s pravnom stečevinom EU-a u Hrvatskoj je ustrojeno jedinstveno nacionalno regulatorno tijelo za elektroničke komunikacije i poštanske usluge – Hrvatska agencija za poštu i elektroničke komunikacije (HAKOM). Agencija provodi analize tržišta i definira prava i obveze telekomunikacijskih operatera te odlučuje o dodjeljivanju, transferu i povlačenju licencija. Osnovana je i Agencija za elektroničke medije (AEM), neovisno regulatorno tijelo u području elektroničkih medija, čime je učinjen velik korak prema boljoj implementaciji zakonodavstva u tom području.

U prosincu 2009. donesen je novi Zakon o elektroničkim medijima,⁴⁷ koji je usklađen s europskom Direktivom o audiovizualnim medijskim uslugama. U prosincu 2010. donesen je novi Zakon o Hrvatskoj radioteleviziji (HRT) kako bismo se uskladili s europskim pravilima o tržišnom natjecanju.⁴⁸ Revidirani zakon jasno je razdvojio javne od komercijalnih funkcija HRT-a i precizirao da se sredstva od televizijske pretplate smiju koristiti samo za održavanje javnih usluga HRT-a. Prema preporuci Europske komisije, u listopadu 2010. godine okončan je postupak postupnog prelaska na digitalnu televiziju.

47 Zakon o elektroničkim medijima, NN 153/09.

48 Croatia 2011 Progress Report (SEC(2011) 1200), str. 33; Zakon o Hrvatskoj radioteleviziji, NN 137/10.

Harmonizacijom s pravilima EU-a Hrvatska je usvojila jedinstveni broj 112 za hitne intervencije. Broj se besplatno koristi sa svih telefonskih linija na cijelom području EU-a i u Švicarskoj za pozive hitnoj pomoći, vatrogascima ili policiji. U Hrvatskoj kao i u većini država članica broj 112 ne zamjenjuje nacionalne brojeve za hitne intervencije nego se koristi uz njih.

U sklopu pretpripravnog procesa Hrvatska je 2008. godine postala punopravnom članicom europskoga programa MEDIA 2007. Riječ je o programu potpore namijenjenom razvoju europske audiovizualne industrije u razdoblju 2007.–2013. s ukupnim proračunom od 755 milijuna eura. Osnovni su ciljevi programa MEDIA 2007: osnaživanje europskoga audiovizualnog sektora uzimajući u obzir europski kulturni identitet i europsko kulturno naslijeđe; povećanje cirkulacije europskih audiovizualnih djela unutar i izvan EU-a te osiguranje konkurentnosti europskoga audiovizualnog sektora putem otvorenog i konkurentskog tržišta.⁴⁹

Prednosti

Kao rezultat usklađivanja s pravnom stečevinom EU-a uređeno je područje novih audiovizualnih medijskih usluga nastalih kao posljedica brzog tehnološkog napretka i digitalizacije. Prvi su put navedeni uvjeti prema kojima pravne i fizičke osobe mogu objavljivati elektroničke publikacije, urednički oblikovati internetske stranice i portale koji sadrže elektroničke inačice tiska i informacije iz medija. Nadalje, omogućen je veći stupanj transparentnosti vlasništva u medijima i bolja zaštita konkurencije, a sužen je i prostor za manipulacije pri dodjeli koncesija. Za pružatelje medijskih usluga, uz postojeće medijske usluge televizije i radija, uređena je mogućnost korištenja svih dostupnih platformi distribucije (zemaljske, satelitske, kabelaške i internetske) po osnovi dobivanja koncesije.⁵⁰

Vezano uz HTV prihvaćeno je da unutar sat vremena emitiranja reklamne poruke ne smiju trajati dulje od 12 minuta,⁵¹ a unutar pojedinog sata u udarnom terminu na javnoj televiziji ne smiju prijeći 4 minute.⁵² Na taj način poboljšana je tržišna pozicija komercijalnih operatera i njihova sposobnost većeg investiranja u svoje programe.⁵³

Građanima digitalna televizija donosi bolju kakvoću televizijskog signala, prijam programa bez smetnji, mogućnost većeg izbora kroz dodatne televizijske programe te nove usluge, poput digitalnog teleteksta, interaktivnih usluga, elektroničkih programskih vodiča (EPG) i televizije visoke kakvoće (HDTV). Osim toga digitalna televizija donosi veći broj nacionalnih televizijskih kanala, a u budućnosti i pristup internetu te svim dostupnim e-uslugama.

49 MEDIA desk Hrvatske. Dostupno na: <http://www.mediadesk.hr/hr> (stanje 5. 12. 2011.).

50 Zakon o elektroničkim medijima, NN 153/09.

51 Zakon o Hrvatskoj radioteleviziji, NN 137/10.

52 Ibid.

53 Popović, H. et. al. (2010) Background information report: Media policies and regulatory practices in a selected set of European countries, the EU and the Council of Europe: The case of Croatia. Mediadem.

Usklađivanjem s europskom pravnom stečevinom hrvatskim je građanima omogućeno da slobodno promijene operatera mobilne telefonije, uz zadržavanje postojećeg broja i bez obzira na mrežu u koju prelaze.⁵⁴ Ulaskom u EU smanjit će se cijena poziva u roamingu, kada se korisnik nalazi na području EU-a, koja u državama članicama iznosi najviše 0,35 eura za odlazni poziv i 0,11 eura za dolazni poziv (bez PDV-a).⁵⁵ Tako su stvorene pretpostavke za smanjivanje cijena na području elektroničkih komunikacija te za rast i razvoj popratne industrije.

Usklađivanjem s pravnom stečevinom postavljena je pravna podloga za uvođenje elektroničkog potpisa, koji omogućuje lakše poslovanje jer omogućuje potpisivanje i razmjenu pravno važećih elektroničkih ugovora što donosi uštede u poslovanju. Ulaskom u EU Hrvatska će nastaviti participirati u programu MEDIA 2007 ili programu u tom području koji će ga naslijediti. U posljednjem natječaju za 2010/2011. Hrvatska je iz programa MEDIA 2007 povukla šest puta više sredstava od uplaćene članarine.⁵⁶

Izazovi

U području informacijskog društva i medija Hrvatska će morati nastaviti jačati administrativne sposobnosti za provedbu novousvojenog zakonodavstva.

64

+ Prednost	Novousvojeno zakonodavstvo omogućuje veću demokratičnost medija, bolju informiranost i veća prava korisnika elektroničkih usluga.
+ Prednost	Veća transparentnost vlasništva, bolja zaštita konkurencije te uži prostor za manipulacije pri dodjeli koncesija.
+ Prednost	Kraće trajanje reklamnih poruka na javnoj televiziji u udarnom terminu.
+ Prednost	Mogućnost slobodne promjene operatera mobilne telefonije, uz zadržavanje postojećeg broja.
+ Prednost	Niža cijena poziva u roamingu, kada se korisnik nalazi na području EU-a.
+ Prednost	Lakše poslovanje zbog uvođenja elektroničkog potpisa.
- Izazov	Jačanje administrativnih sposobnosti za provedbu zakonodavstva.

54 Zakon o elektroničkim komunikacijama, NN 73/08, 90/11.

55 Europe's Information Society Thematic Portal. Dostupno na: http://ec.europa.eu/information_society/activities/roaming/regulation/index_en.htm (stanje 5. 12. 2011.).

56 MEDIA desk Hrvatske, ibid.

Poljoprivredna politika i ruralni razvoj

Polazišta

Glavni su ciljevi zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) promicanje tržišno orijentirane poljoprivrede, održavanje životnog standarda poljoprivrednika i kvalitete proizvodnje uz razumnu cijenu te očuvanje ruralnog naslijeđa. Krajem 2013. godine očekuje se usvajanje novog paketa ključnih propisa ZPP-a za razdoblje 2014.–2020. godine s naglaskom na održivoj proizvodnji hrane, održivom upravljanju prirodnim resursima i uravnoteženom regionalnom razvoju. Radi ostvarivanja tih ciljeva ZPP je uspostavio sustav jedinstvenog tržišta poljoprivrednih proizvoda, uz primjenu principa financijske solidarnosti i preferencije domaćih proizvoda. Najvažnije odluke vezane uz ZPP donose se u europskim institucijama, a ne u institucijama država članica, a troškovi te politike potpuno se ili djelomično podmiruju izravno iz proračuna Unije tj. iz Europskoga fonda za jamstva u poljoprivredi (European Agricultural Guarantee Fund, EAGF) i Europskoga poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (European Agricultural Fund for Rural Development, EAFRD). Ukupna sredstava namijenjena ZPP-u iznose približno 40% proračuna EU-a. Procjenjuje se da danas svaki građanin Unije u prosjeku za ZPP izdvaja oko 2 eura na tjedan.

66

Usklađivanje hrvatske poljoprivredne politike sa ZPP-om odnosi se prvenstveno na provedbu zakonodavnih i administrativnih reformi u svrhu uspostave sustava upravljanja poljoprivrednom politikom i sposobnosti za provedbu mjera ruralnog razvoja što uključuje osposobljavanje novih poljoprivrednika, pomoć kod umirovljenja poljoprivrednika, modernizaciju gospodarskih zgrada, pomoć u dosezanju određenih standarda itd. Zakonom o državnoj potpori poljoprivredi i ruralnom razvoju (2010.) predviđeno je postupno usklađivanje hrvatskoga sustava izravnih plaćanja u poljoprivredi s odredbama ZPP-a.⁵⁷ Zakonom je utvrđena i pravna osnova za izgradnju Integriranog administrativnog i kontrolnog sustava (IAKS) te Sustava za identificiranje zemljišnih čestica (Land Parcel Identification System, ARKOD/LPIS). Ti su sustavi ključni za rad Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju, koja je uspostavljena i preko koje će se po ulasku u Uniju isplaćivati poticaji hrvatskim poljoprivrednicima. Kao preduvjet za zatvaranje pregovora u poglavlju “Poljoprivreda i ruralni razvoj” Hrvatska će morati izraditi i poseban provedbeni plan kojim se dokazuje pripremljenost za provedbu mjera jedinstvenoga tržišta poljoprivrednih proizvoda.

Već u pretpristupnom procesu počela je liberalizacija trgovine između EU-a i Hrvatske, nakon koje je uslijedila daljnja prilagodba zakonodavstva. Tako je EU već 2000. otvorio svoje tržište za bescarinski uvoz gotovo svih hrvatskih poljoprivrednih proizvoda, a otvaranje hrvatskoga tržišta za proizvode iz EU-a događalo se postupno pa se u uvozu iz EU-a još koristi određena carinska zaštita za posebno osjetljive poljoprivredne proizvode (govedina, šećer, mlijeko, mliječni proizvodi). Kako bi se ublažili troškovi usklađivanja s pravnom stečevinom u području poljoprivrede

⁵⁷ Zakon o državnoj potpori poljoprivredi i ruralnom razvoju, NN 92/10.

Hrvatskoj su osigurana sredstva iz različitih pretpripravnih programa (CARDS, PHARE, ISPA, SAPARD, IPA).

Kroz SAPARD bilo je predviđeno 25 milijuna eura za ulaganja u poljoprivredna gospodarstva i postrojenja za preradu i trženje poljoprivrednim i ribarskim proizvodima. Program je završio 31. prosinca 2009. Ukupno je ugovoreno 49 projekata u iznosu od 15 milijuna eura.⁵⁸ Iz programa IPARD (V. komponenta programa IPA), koji je 2007. zamijenio SAPARD, za Hrvatsku je do 2011. za projekte ruralnoga razvoja bilo odobreno 129 milijuna eura. Do 31. ožujka 2011. potpisana su 44 ugovora u vrijednosti od 10,30 milijuna eura.⁵⁹ Razina iskorištenosti SAPARD-a bila je relativno dobra (75,43%), no razina ugovorenih projekata iz IPARD-a za sada je vrlo niska (7,7%). Stoga će u području ruralnoga razvoja prije pristupanja Uniji trebati uložiti znatne napore za povećanje kapaciteta u pripremi projekata kako bi nakon pristupanja Hrvatska mogla uspješno participirati u ZPP-u.⁶⁰ Tijekom 2010. godine iz I. komponente programa IPA odobreno je 5,48 milijuna eura za provedbu integriranog sustava zemljišne administracije, 3 milijuna eura za razminiranje u ratom pogođenim područjima te 3,11 milijuna eura za iskorjenjivanje bolesti životinja.⁶¹

Prednosti

Ulaskom u Uniju Hrvatska će početi sudjelovati u formiranju nadnacionalnog europskog sustava poljoprivredne politike. Teret subvencioniranja poljoprivrede postupno će se prenositi s državnog proračuna na EU. Udio europskog proračuna u izravnim plaćanjima postupno će se povećavati sa 25 posto iznosa ukupne financijske omotnice odobrene hrvatskoj poljoprivredi, u prvoj godini članstva, do 100 posto toga iznosa u desetoj godini članstva. Razlika do punog iznosa sadašnjih poticaja našim poljoprivrednicima isplaćivat će se iz proračuna RH te dijela novca EU-a predviđenog za ruralni razvoj.⁶² Točnije, tijekom razdoblja 2014.–2016. petina sredstava namijenjenih ruralnom razvoju moći će se prebaciti u dopunu plaćanja poljoprivrednicima (top-ups) iz čega slijedi da će u drugoj godini članstva udio europskog novca u troškovima za izravna plaćanja biti 54, a ne samo 30 posto, čime se bitno smanjuje pritisak na državni proračun RH.⁶³

Ulaskom u EU zadržava se postojeća razina izravnih plaćanja po godini, koja za Hrvatsku iznosi između 350 i 400 milijuna eura.⁶⁴ U prvih šest mjeseci članstva predviđeno je da će se za ta plaćanja u Hrvatskoj iz proračuna EU-a izdvojiti 93,25

58 Hrvatska u Europi, Europa za Hrvatsku (Zagreb: Ministarstvo financija – Sektor za poslove Nacionalnog fonda, lipanj 2011.), str. 8.

59 Ibid., str. 62.

60 Croatia 2011 Progress Report (SEC(2011)1200), str. 34.

61 Hrvatska u Europi, Europa za Hrvatsku, ibid., str. 21.

62 Tekst Ugovora o pristupanju RH EU, str. 86.

63 Stipičić-Niseteo, L. (2011), Hrvatskoj poljoprivredi na raspolaganju 745 milijuna eura, Privredni vjesnik, str. 3.

64 Delegacija EU u RH, EU bilten – informacije i novosti, br. 41, listopad 2011.

milijuna eura.⁶⁵ Riječ je o 25% ukupno ugovorenog paketa za izravna plaćanja, koji bi 2022. godine, kada će 100% tih plaćanja isplaćivati EU, trebao iznositi 373 milijuna eura.⁶⁶ U poljoprivrednom je paketu i 10,4 milijuna eura za programe u vinogradarstvu.⁶⁷ U samoj komponenti ruralnog razvoja, pak, Hrvatskoj je iz proračuna EU-a namijenjeno 333 milijuna eura godišnje, s time da će se i tu do punog iznosa morati doći postupno.⁶⁸ U 2013. godini Hrvatskoj neće biti dostupan fond EAFRD za mjere ruralnog razvoja nego će biti produžen IPARD, no već od druge godine članstva Hrvatska će imati na raspolaganju 100 posto sredstava. Konačno, kroz tzv. minsku omotnicu Hrvatskoj je na raspolaganje stavljeno dodatnih 9,6 milijuna eura.⁶⁹ Riječ je o sredstvima za izravne potpore po površini, koja se aktiviraju ako se razminirano zemljište vrati u funkciju poljoprivredne proizvodnje.

Iznosi koji se mogu očekivati u narednim godinama, a koji ujedno znače znatno povećanje ukupnih ulaganja u poljoprivredu i posebno u ruralni razvoj, utjecat će na promjene u postojećoj agrarnoj strukturi i povećati konkurentnost hrvatske poljoprivrede. I prije ulaska u EU prijeći će se sa sustava plaćanja prema vrsti i obujmu proizvodnje na nov sustav jedinstvenog plaćanja po gospodarstvu, neovisno o proizvodnji (Single Payment System, SPS). Tri godine od pristupanja Uniji Hrvatska će imati pravo isplaćivati određene nacionalne potpore, koje nisu dio zajedničke politike EU-a, za šecernu repu, ekstra djevičansko i djevičansko maslinovo ulje, duhan, mliječne krave i rasplodne krmače. Također, dogovorena je mogućnosti korištenja nacionalne rezerve, odnosno dodatne potpore za četiri osjetljiva proizvoda – mlijeko, duhan, govedinu i ovce/koze.⁷⁰

68

Uvođenje SPS-a trebalo bi povoljno djelovati na racionalizaciju tržišta, pa se mogu očekivati daljnji pomaci u okrupnjavanju gospodarstava i modernizaciji poljoprivredne proizvodnje. Poboljšanje postojećih tržišnih mehanizama, poput plasiranja proizvoda kroz neku od organizacija proizvođača, unaprijedit će tržišne uvjete za proizvođače i sigurnost ponude za potrošače. Osim toga, poticaji više nisu vezani uz vrstu i obujam proizvodnje, pa se očekuje diverzifikacija proizvodnje i uvođenje novih vrsta uzgoja, uz osobit naglasak na razvoj autohtonih pasmina i ekološku proizvodnju.

Ulazak u EU donosi pogodnosti velikog tržišta s pola milijarde potencijalnih potrošača za proizvođače čiji proizvodi nose zaštićene oznake zemljopisnog podrijetla, oznake izvornosti ili oznake tradicionalnog ugleda, kao i za ekološke proizvode. Čak 91,6% područja Hrvatske klasificira se kao ruralno područje na kojem živi 47,6% stanovništva.⁷¹ Hrvatska bi veliku zastupljenost ruralnih područja i brojnost ruralnog

65 Tekst Ugovora o pristupanju RH EU, str. 87.

66 Ibid.

67 Intervju s Petrom Čobankovićem, Globus, 14. listopada 2011.

68 Ibid.

69 Tekst Ugovora o pristupanju RH EU, str. 82.

70 Delegacija Europske unije u Republici Hrvatskoj, EU bilten — ibid.

71 Strategija ruralnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje 2008. – 2013. godine (Vlada Republike Hrvatske 2007.), str. 7.

stanovništva trebala iskoristiti kao svoju komparativnu prednost, pa bi dohotke od nepoljoprivrednih aktivnosti na poljoprivrednim područjima trebala povećati kroz programe ruralnog razvoja.⁷² U to se uključuju aktivnosti poput razvijanja ruralnog turizma i drugih gospodarskih djelatnosti, s time da korisnici projekata ruralnog razvoja nisu nužno samo poljoprivrednici nego cjelokupno stanovništvo ruralnih područja. Kroz ulaganja u socijalne, kulturne, obrazovne i gospodarske strukture, europski model ruralnog razvoja bavi se širim potrebama ruralnih područja, od demografskih do gospodarskih.

Kao posebnu prednost ulaska u EU treba istaknuti da će se na europskom popisu specifičnih proizvoda naći autohtoni proizvodi iz Hrvatske, primjerice pića kao što su opol, plavac, lozovača, pelinkovac, travarica, samoborski bermet, slavonska šljivovica i zadarski maraschino.⁷³ I pekmez je prihvaćen kao tradicionalan proizvod, a postupak zaštite (autohtoni proizvod) počeo je i za slavonski kulen, istarski pršut i pašku sol.⁷⁴ U roku od 12 mjeseci od dana pristupanja EU-u Hrvatska će moći na razini Unije registrirati i zaštititi poljoprivredne i prehrambene proizvode koji su već registrirani i zaštićeni na nacionalnoj razini.⁷⁵ Prepoznavanje određenog artikla kao autohtonog pridonosi prepoznatljivosti regije, povećava izvozne mogućnosti i pozitivno utječe na razvoj turizma i ruralnog područja, od čega korist ima šira zajednica. U EU-u je prepoznato 800 autohtonih proizvoda. Prednjače talijanske i francuske delicije, što nameće potrebu dugoročnog razmišljanja o razvoju ponude nacionalnih gastronomija. U tome Hrvatska svakako ima šansu.

69

Vežano uz prodaju poljoprivrednog zemljišta državljanima zemalja članica, dogovoreno je sedmogodišnje prijelazno razdoblje u kojemu oni kao privatne osobe neće moći kupovati poljoprivredno zemljište u Hrvatskoj. Po isteku tog razdoblja zabrana će se moći produžiti za dodatne tri godine u slučaju većih poremećaja na domaćem tržištu poljoprivrednog zemljišta, primjerice naglih oscilacija cijena zemljišta.⁷⁶

Ulaskom u EU hrana ne bi trebala poskupjeti jer će povećane potpore povećati konkurentnost, a time i proizvodnju hrane za tržište, što znači da cijene neće rasti zbog činjenice hrvatskog pristupanja Uniji. Također treba imati na umu da su već sada cijene hrane u Hrvatskoj uglavnom izjednačene s cijenama u zemljama članicama EU-a. Nakon ulaska u EU hrvatski poljoprivrednici moći će nabavljati repromaterijal i opremu po najpovoljnijim uvjetima što će smanjiti troškove proizvodnje. Iako su prije ulaska u EU poljoprivrednici u novim državama članicama bili poznati kao veliki euroskeptici, danas je upravo suprotno. U zemljama poput Poljske, Češke i Slovačke oni se ubrajaju među najveće zagovornike EU-a.

72 Ibid., str. 36.

73 Tekst Ugovora o pristupanju RH EU, str. 78.

74 Stipičić-Niseteo, L. (2011), Hrvatskoj poljoprivredi na raspolaganju 745 milijuna eura, Privredni vjesnik, str. 3.

75 Što smo dogovorili s Bruxellesom? Vjesnik, lipanj 2011., str. 10.

76 Tekst Ugovora o pristupanju RH EU, str. 129.

Izazovi

Ulaskom u EU Hrvatska gubi znatan dio autonomije u vođenju poljoprivredne politike jer ZPP *de facto* postaje nacionalnom politikom. To znači da će Hrvatska morati primjenjivati mjere ZPP-a koje vrijede u Europskoj uniji i koje nužno ne moraju biti povoljne za hrvatske proizvođače. No, kao buduća članica Hrvatska će sudjelovati u kreiranju ZPP-a i donošenju odluka, pri čemu će se njezini predstavnici voditi najboljim interesima zemlje.

Troškovi usklađivanja nacionalne poljoprivredne politike i politike ruralnog razvoja s europskim standardima uključuju troškove izgradnje administrativne i tehničke infrastrukture i većinom se financiraju iz nacionalnog proračuna. Osim toga, Hrvatska će kao država članica morati uplaćivati doprinos za ZPP u proračun EU-a. Premda je čitav taj reformski proces dugoročno isplativ za većinu hrvatskih poljoprivrednika, za neka manje konkurentna poljoprivredna gospodarstva, koja se veličinom, cijenom i kvalitetom neće moći prilagoditi europskim standardima, pristupanje Uniji moglo bi predstavljati poteškoću.

70

Hrvatska se obvezala do 2015. slijediti europski trend i neće saditi nove vinograde nego samo obnavljati postojeće.⁷⁷ Mjera je uvedena kako bi se na vinskom tržištu EU-a izbjegao disbalans ponude i potražnje te povećala kvaliteta europskih vina, koja je ključna za njihovu konkurentnost na svjetskom tržištu. Za proizvodna ograničenja u EU-u u sektoru šećera i mlijeka dogovorena je kvota za proizvodnju mlijeka od 750.000 tona, a za proizvodnju šećera 192.877 tona.⁷⁸ Ipak, važno je napomenuti da dogovorena kvota za mlijeko znatno premašuje sadašnju godišnju razinu isporuke mlijeka za preradu, a Hrvatska se izborila i za pravo rafiniranja 40.000 tona šećera od šećerne trske podrijetlom iz uvoza tijekom prijelaznog trogodišnjeg razdoblja.⁷⁹

Velika usitnjenost hrvatskoga poljoprivrednog zemljišta često predstavlja potencijalno ograničavajući čimbenik za povećanje konkurentnosti. No, primjeri iz nekih država članica, osobito Italije, potvrđuju da se konkurentna proizvodnja može razviti i na manjim poljoprivrednim gospodarstvima, posebice njihovom specijalizacijom ili udruživanjem. Može se očekivati da će ulaskom u Uniju dodatno porasti priljev poljoprivrednih proizvoda iz drugih članica što bi moglo donijeti teškoće hrvatskim poljoprivrednicima. Istodobno, Hrvatska će u okviru ZPP-a imati ograničene mogućnosti provedbe mjera pomoći domaćim proizvođačima.

77 Ibid.

78 Tekst Ugovora o pristupanju RH EU, str. 75.

79 Ibid., str. 132.

+ Prednost	Hrvatska će sudjelovanjem u stvaranju učinkovitog nadnacionalnog sustava poljoprivredne politike zastupati svoje interese.
+ Prednost	Teret subvencioniranja poljoprivredne politike postupno se prenosi na EU.
+ Prednost	Znatan porast ukupnih ulaganja u ruralni razvoj.
+ Prednost	Uvođenje sustava jedinstvenog plaćanja po gospodarstvu pridonijet će racionalizaciji, okrupnjavanju i modernizaciji poljoprivredne proizvodnje.
+ Prednost	Uvrštenje autohtonih proizvoda iz Hrvatske na europsku listu specifičnih proizvoda.
- Izazov	Gubitak autonomije u vođenju poljoprivredne politike.
- Izazov	Obvezna primjena mjera ZPP-a pod uvjetima koji vrijede u EU-u nije uvijek nužno povoljna za hrvatske proizvođače.
- Izazov	Očekivan porast dotoka hrane iz država članica EU-a nakon pristupanja mogao bi donijeti poteškoće domaćim poljoprivrednicima.
- Izazov	Nedovoljna znanja i vještine u pripremi projekata za europske fondove mogu biti uzrok nedostatnog povlačenja sredstava.

Sigurnost hrane,
veterinarska i
fitosanitarna politika

Polazišta

Cilj je sigurnosti hrane, veterinarske i fitosanitarne politike EU-a osigurati visoku razinu sigurnosti hrane, zdravlja i dobrobiti ljudi i životinja te zdravlja bilja koherentnim pristupom „od farme do stola“, odnosno praćenjem prehrambenog lanca od proizvodnje do konzumacije hrane. Tako EU želi postići učinkovito funkcioniranje unutarnjeg tržišta, a regulacijom odnosa s trećim državama, odnosno međunarodnim organizacijama, što bolje zaštititi zdravlje i blagostanje. Pojedinačne veterinarske i fitosanitarne kontrole pojedinih država zamijenjene su u EU-u jedinstvenim kontrolama na vanjskim granicama Unije. Nadalje, Europska agencija za sigurnost hrane zadužena je za procjene rizika u pogledu sigurnosti hrane, uvijek u suradnji s nacionalnim tijelima.

Hrvatska je tijekom procesa pristupanja uskladila zakonodavstvo s pravnom stečevinom EU-a te izgradila institucionalni i administrativni sustav. Zakon o hrani (2007.) uveo je odgovarajuće standarde EU-a vezane uz sigurnost hrane i inaugurirao horizontalno načelo kontrole hrane nad svim fazama prehrambenog lanca. Jedna od temeljnih mjera kojima se to ostvaruje jest provedba načela samokontrole (Hazard Analysis Critical Control Points, HACCP).⁸⁰ Naime HACCP-om je uspostavljen sustav kojim se fokus s kontrole krajnjih proizvoda usmjerava na sustav proizvodnje hrane, a to u konačnici treba biti učinkovitije financijski, ali i s gledišta zaštite zdravlja potrošača.

74

Hrvatska agencija za hranu (HAH) osnovana je 2005. sa zadaćom procjene rizika i obavještavanja o rezultatima te prikupljanja i analize podataka. Glavne uloge u upravljanju rizikom pripadaju Ministarstvu poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja te Ministarstvu zdravstva i socijalne skrbi. Također, Hrvatska je uspostavila sustav brzog uzbunjivanja za hranu i hranu za životinje (Rapid Alert System for Food and Feed, RASFF) što je dovelo od lakšeg prepoznavanja i bržeg uklanjanje rizika s tržišta.

Zakon o veterinarstvu usklađen je s pravnom stečevinom EU-a i unaprijeđen je sustav kontrole životinja i proizvoda životinjskog porijekla pri ulasku u zemlju. Uspostavljen je jedinstven sustav označivanja i registracije životinja, pojačane su potrebne mjere kontrole zaraznih bolesti životinja i preuzeta pravila o trgovini živim životinjama, sjemenom i jajnim stanicama.⁸¹

80 Zakon o hrani, NN 46/07.

81 Izvješće o napretku HR za 2008. (SEC(2008) 2694); Croatia 2011 Progress Report (SEC(2011) 1200).

Prednosti

Članstvo u EU-u omogućit će veću sigurnost hrane, zdravlja ljudi, životinja i bilja te dobrobiti životinja. Također, osigurat će se učinkovitije upravljanje rizicima i veća transparentnost informacija prema krajnjim potrošačima intenzivnijom suradnjom HAH-a s drugim agencijama država Unije i Europskom agencijom za sigurnost hrane. Također, članstvo će pridonijeti učinkovitijoj koordinaciji aktivnosti s drugim zemljama u suočavanju s transnacionalnim prijetnjama što će također povećati sigurnost potrošača. Potonje bi se trebalo postići uključivanjem Hrvatskoga sustava brzog uzbunjivanja za hranu i hranu za životinje (RASFF) u jedinstveni sustav EU-a, što treba osigurati brzu razmjenu informacija o hrani i rizicima za ljudsko zdravlje. Tako bi se povjerenje hrvatskih potrošača u sigurnost hrane trebalo povećati, jer istraživanja u 2011. pokazuju da 19% populacije hranu povezuje sa zabrinutošću zbog njezine sigurnosti, a čak 32% ispitanika smatra vrlo ili prilično vjerojatnim da će hrana naštetiti njihovom zdravlju.⁸²

Proizvodi na hrvatskom tržištu uskladit će se s najvišim sigurnosnim standardima hrane što će donijeti koristi za krajnje potrošače i unaprijediti javno zdravlje. Naime prelaskom na jedinstveni zajednički režim kontrole na vanjskim granicama EU-a Hrvatska će potpuno primjenjivati standarde EU-a na uvoz iz trećih zemalja u pogledu sigurnosti i kvalitete hrane, zdravlja i dobrobiti životinja te zdravlja bilja. Sedam hrvatskih graničnih inspekcijskih postaja postat će vanjske granične postaje EU-a i jamčit će punu sposobnost provedbe odgovarajućih veterinarskih, fitosanitarnih i sanitarnih inspekcija u skladu s pravnom stečevinom.⁸³ Sigurnost će se jamčiti i potpunim korištenjem sustava TRACES (Trade Control and Expert System), odnosno jedinstvenog veterinarskog računalnog sustava koji će u cijelosti biti operabilan danom članstva, a povezivat će granične prijelaze sa svim veterinarskim uredima u RH.⁸⁴ Za potpunu izgradnju sustava koji proizlazi iz primjene veterinarskih, fitosanitarnih pravila i pravila o sigurnosti hrane EU-a Hrvatska može zatražiti odgovarajuće prijelazne mjere od Europske komisije u trajanju od tri godine nakon članstva.⁸⁵

Hrvatska će ulaskom u EU imati bolje kapacitete pogona koji proizvode hranu životinjskog porijekla, poput klaonica, pogona za preradu mesa, mljekara i ribljih pogona Riječ je o pogonima koji još ne ispunjavaju sve strukturne zahtjeve EU-a, ali se nakon isteka prijelaznog razdoblja za njihovu prilagodbu, koje traje do 31. prosinca 2015., očekuje unapređivanje njihovih sigurnosnih standarda. Takva prilagodba rezultirat će povećanjem sigurnosti za potrošače i mogućnošću plasmana na jedinstveno tržište EU-a.

82 Percepcija građana RH o rizicima iz hrane (HAH) svibanj 2011.

83 Accession Conference on Accession to the European Union – Croatia, Subject: European Union Common Position on Chapter 12: Food safety, veterinary and phytosanitary policy (AD 29/10, LIMITE, CONF-HR 25) 22. 7. 2010.

84 Ibid.

85 Tekst Ugovora o pristupanju RH EU, str. 52.

Tradicionalni proizvodi poput sira i vrhnja i dalje će se smjeti proizvoditi, ali će se u njihovoj proizvodnji i prodaji na tržištu morati poštovati odgovarajući higijenski standardi. Dakle, proizvodnja tih i sličnih proizvoda te običaj kolinja neće biti zabranjeni, ali će se u plasmanu na jedinstveno tržište morati pridržavati strogih sanitarnih i veterinarskih standarda, što pridonosi zaštiti potrošača i povećava mogućnost izvoznog plasmana prehrambenih proizvoda.

Unaprijedit će se uvjeti proizvodnje prehrambenih proizvoda, odnosno poboljšat će se standardi za zaštitu životinja. Primjerice, kavezi u kojima su sada smještene kokoši nesilice nisu usklađeni sa zahtjevima EU-a. Hrvatskoj je stoga odobreno prijelazno razdoblje u kojem će u tim kavezima moći zadržati nesilice, ali najduže 12 mjeseci nakon pristupanja.⁸⁶ Tako se omogućava pravodobna prilagodba proizvođača, naročito malih obiteljskih gospodarstava, plasmanu na tržište EU-a.

Ulaskom u EU pojednostavnit će se sustav prolaska i kontrole za proizvode životinjskog podrijetla koji dolaze iz Hrvatske, a prolaze teritorijem Bosne i Hercegovine prije ponovnog ulaska na teritorij RH. Naime, primjenjivat će se poseban režim prolaska kroz Neumski koridor, koji bi trebao pridonijeti lakšem transportu i učinkovitijoj gospodarskoj aktivnosti, uz puno poštovanje sigurnosnih standarda. Takvi će se proizvodi izuzeti od veterinarskih pregleda ako poštuju propise odgovarajućeg prijevoza te plombiranja pošiljki.⁸⁷ To znači da će se postojeći granični prijelazi na ulazu i izlazu kroz koridor nadograditi⁸⁸ i da će se uspostaviti odgovarajući sustav nadzora kontrolom carinskog statusa predmetnih pošiljki te propisnim plombiranjem i kontrolom prijevoznih sredstava koja prevoze pošiljke kroz koridor.⁸⁹ Na taj način omogućit će se prijevoz pošiljaka životinjskih proizvoda, a žive životinje preusmjeravat će se u luke Ploče i Trpanj te dalje prevoziti trajektom.⁹⁰

Prihvatanje standarda EU-a, pri čemu proizvođači hrane i stočne hrane moraju jamčiti da se njihova kvaliteta mora moći pratiti u cijelom prehrambenom lancu, pruža poslovnu priliku hrvatskim poduzećima da usvajanjem tih standarda ravnopravno sudjeluju na tržištu EU-a i da postanu konkurentniji. Primjerice, u području veterinarstva dodatno će se unaprijediti uzgoj životinja na farmama, pa bi se trebala smanjiti trgovina životinjama „na crno“, bez veterinarske kontrole.⁹¹

Plasman hrane proizvedene u Hrvatskoj na jedinstveno tržište, a za koju rezultati procjene rizika pokazuju da je sigurnija od uvezene, može naročito pozitivno utjecati na položaj unutar EU-a kao turističke destinacije. Oko 70% hrvatskih građana smatra

86 Ibid., str. 133.

87 Ibid., str. 137.

88 Klek (Neum 1) i Zaton Doli (Neum 2).

89 Tekst Ugovora o pristupanju RH EU, str. 137.

90 Dodatak na Pregovaračko stajalište Republike Hrvatske za Međuvladinu konferenciju o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji za Poglavlje 12. Sigurnost hrane, veterinarstvo i fitosanitarna politika Vlada RH (MVPEI), svibanj 2010., str. 6.

91 Što smo dogovorili s Bruxellesom? Vjesnik, lipanj 2011., str. 11.

kako je hrana proizvedena u Hrvatskoj sigurnija od uvozne.⁹² No, za Hrvatsku je važno da je i drugi prepoznaju kao zemlju koja proizvodi zdravu hranu, da se „brendira“ kao pouzdan proizvođač hrane i tako pridonese sigurnosti i povjerenju turista.

Izazovi

Hrvatska je dogovorila prijelazno razdoblje za prilagodbu objekata koji nisu usklađeni s pravnom stečevinom EU-a u sektoru mesa, mlijeka i ribe te na objekte koji se bave preradom nusproizvoda životinjskog porijekla do 31. prosinca 2015.⁹³ Premda će se takvi proizvodi do tog datuma smjeti plasirati na hrvatsko tržište i tržišta trećih zemalja u skladu sa zakonodavstvom EU-a te koristiti za preradu u Hrvatskoj, postoji bojazan da se oni neće restrukturirati na vrijeme i da će stoga biti izbačeni iz tržišne utakmice nakon 31. prosinca 2015. što može rezultirati porastom nezaposlenosti. Također, to se prijelazno razdoblje odnosi samo na one objekte koje će Europska komisija popisati, dakle ne na sve pogone u navedenim sektorima. Posljedično, pogoni koji neće biti obuhvaćeni odredbama te prijelazne mjere morat će prestati posloovati već danom pristupanja Uniji. Slično je s proizvođačima koji moraju prilagoditi svoje kaveze za kokoši nesilice. Premda je odobrena prijelazna mjera za ispunjavanje strukturnih zahtjeva EU-a godinu dana nakon članstva, takvo je usklađivanje dodatno financijsko opterećenje za proizvođače, koji će u protivnom morati zatvoriti pogone. Ipak, premda će usvajanje standarda EU-a koje moraju provesti privatni proizvođači kratkoročno povećati financijske izdatke, istodobno će povećati sigurnost samih proizvoda za potrošače.

77

U slučaju da određeni tradicionalni proizvodi ne zadovoljavaju prehrambene standarde (sir, vrhnje, proizvodi kolinja) ti se proizvodi neće smjeti plasirati na jedinstveno tržište, ali će se i dalje moći koristiti za osobnu upotrebu. Primjena zakonodavstva EU-a stoga ne bi trebala ugroziti tradiciju i proizvodnju hrane malih hrvatskih proizvođača u području mliječnih proizvoda ako primjenjuju potrebne standarde plasmana i distribucije prehrambenih proizvoda. Takve bi aktivnosti naprotiv trebale rezultirati većom zaštitom potrošača i mogućnosti plasmana njihovih proizvoda.

92 Percepcija građana RH o rizicima iz hrane, ibid.

93 Tekst Ugovora o pristupanju RH EU, str. 133-135.

+ Prednost	Bolja zaštita potrošača zahvaljujući većoj sigurnosti hrane.
+ Prednost	Usklađenost proizvodnih objekata sa standardima EU-a.
+ Prednost	Izbjegavanje dvostrukih kontrola pošiljki kroz Neumski koridor.
+ Prednost	Zadržavanje proizvodnje tradicionalnih proizvoda (sir i vrhnje, proizvoda kolinja), uz zadovoljavanje određenih sanitarnih standarda za prodaju.
- Izazov	Troškovi usklađivanja uvjeta u pogonima za proizvodnju i preradu hrane sa standardima EU-a.

Ribarstvo

Polazišta

Zajednička ribarstvena politika EU-a (ZRP) skup je propisa kojima se uređuju pitanja ribarstva u Europskoj uniji. Zajedničke mjere odnose se na pitanja pristupa resursima, iskorištavanja i zaštite bogatstva mora, uređenje tržišta, strukturne mjere i pitanja odnosa s trećim zemljama. ZRP se sastoji od uređaba izravno primjenjivih u državama članicama. Ipak, postoji niz poteškoća zato što se ribarska tradicija i način ribolova članica znatno razlikuju ovisno o zemljopisnom položaju. Pravni okvir ZRP-a mijenjao se kako je rasla Europska unija. Taj proces i dalje traje, a upravo je u tijeku nova revizija ZRP-a, koja mora rezultirati novom temeljnom uredbom najkasnije 2012. godine. Činjenica da se Hrvatska našla „između dviju politika“ upravo u trenutku predviđenog ulaska u EU važna je u svjetlu predviđanja prednosti i izazova ulaska u EU.

Ribarstvo je jedan od segmenata pravne stečevine Unije u kojemu sve države članice odluke donose zajedno, barem u mjeri u kojoj se odnose na temeljna načela iskorištavanja prirodnih resursa. Ipak, svaka država članica može urediti specifična pitanja vlastitim propisima. Pritom nacionalni propisi ne smiju biti diskriminatorni, ali ni blaži od propisa Unije, a ne smiju izlaziti iz okvira koje postavlja pravna stečevina.

80

Premda je doživio već nekoliko reformi, ZRP se već niz godina odnosi na ista područja, a i danas je „temeljna uredba“ iz 2002. godine o pravu pristupa resursima na otvorenom moru, u području do 12 nautičkih milja ili u područjima koja su pod jurisdikcijom država članica. U cijelom ribolovnom moru država članica vrijede pravila temeljne uredbe. Različite su tehničke mjere, koje se donose za različita mora Unije. Osnovno načelo koje vrijedi u cijelom ribolovnom moru EU-a jest da su teritorijalne vode „zaštićene“ odnosno da obalna država može ograničiti prava pristupa resursima u svojim teritorijalnim vodama. U dijelu tehničkih mjera značajna je razlika između onih na sjevernim morima, gdje se primjenjuje sustav kvota, i mjera koje vrijede na Sredozemlju. To je pak posljedica bioloških odlika, jer u sjevernim morima živi relativno malo vrsta u velikoj količini, a na Sredozemlju je upravo obratno.

Pored odredaba o uređivanju pitanja pristupa vodama i resursima, temeljna uredba sadrži i osnovne stupove ZRP-a: upravljanje resursima, strukturne mehanizme, organizaciju tržišta i međunarodne obveze. Među osnovnim je ciljevima ZRP-a i postizanje ravnoteže između raspoloživih resursa i kapaciteta ribolovne flote. Usporedno s izmjenama temeljne uredbe teku i izmjene svih stupova ribarstvene politike. Danas se ne može sa sigurnošću predvidjeti što će donijeti očekivane izmjene, osobito u dijelu financiranja strukturnih mehanizama politike i organizacije tržišta.

Prednosti

Jedna od prednosti što ih donosi ulazak u EU u sektoru ribarstva jest izravan pristup jedinstvenom tržištu Unije za hrvatske proizvode. Naime, temeljem odredaba SSP-a⁹⁴ izvoz proizvoda ribarstva iz Republike Hrvatske na tržište EU-a nije posve liberaliziran pa se neki proizvodi i danas izvoze u sustavu bescarinskih kvota. To su lubin, komarča, pastrva i šaran iz uzgoja, njihovi proizvodi te riblje konzerve. Osim potpunog otvaranja tržišta, Hrvatska ulaskom dobiva i ravnopravan položaj u smislu izravnog plasiranja svojih proizvoda na velike europske tržnice. Kao treća država, Hrvatska je u razdoblju prije pristupanja morala uspostaviti i sustav izdavanja potvrda sukladnosti, koje se izdaju za sve proizvode od njezina ulova. Obvezu je uvela Europska unija 2009. godine, a odnosi se na potvrđivanje legalnosti ulova koji na tržište EU-a dolaze iz trećih država.⁹⁵ Punom integracijom u EU ta će obveza za hrvatske proizvođače prestati.

U okviru izravnih i lako vidljivih koristi ulaska Hrvatske u EU potrebno je naglasiti i mogućnost sudjelovanja u Europskom fondu za ribarstvo (European Fisheries Fund, EFF), koji omogućava financiranje ili sufinanciranje različitih investicija u sektoru te može znatno olakšati provedbu niza tehničkih mjera u ribarstvu. Hrvatska će u punom iznosu raspolagati sa oko 30 milijuna eura namijenjenih sufinanciranju mjera u ribarstvu, na koje se dodaje i najmanje 25% nacionalnih sredstava. Nove države ne raspolazu odmah svim sredstvima. Primjenjuju se postotni godišnji porasti, a puni iznos bit će raspoloživ 2016. godine. Kako se u 2013. godini sredstva EFF-a koriste samo pola godine, iznosit će 8,7 milijuna eura.⁹⁶ Na taj iznos RH „dodaje“ nacionalno sufinanciranje od otprilike 2,9 milijuna eura. Zbog specifičnosti položaja, četiri vanjska hrvatska otoka – Mljet, Vis, Lastovo i Dugi otok – dobila su i trajnu mogućnost korištenja veće stope sufinanciranja iz sredstava EFF-a⁹⁷ što je u EU dosad bilo moguće samo na vanjskim grčkim otocima. Kako je rečeno, upravo traje reforma sustava strukturnih mjera, pri čemu se sve veći naglasak stavlja na horizontalne investicije istodobno u više sektora. Omogućivanje financiranja lokalnih zajednica ovisnih o ribarstvu značit će i usmjerenije i strukturiranije investicija u kopnenu logistiku i infrastrukturu, poput luka i iskrčajnih mjesta, te investicije u različite oblike aktivnosti koje se mogu temeljiti na ribarstvu, ali mu daju dodatnu vrijednost i integriraju ga u opće smjernice razvitka lokalnih zajednica. Uz postojeću dugogodišnju tradiciju ribarstva te važnost turizma u obalnom području, u tom tipu mjera Hrvatska može imati značajnih komparativnih prednosti i mogućnosti.

94 Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između RH i EZ, čl. 73.

95 Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja, Primjena Uredbe Vijeća 1005/2009 i Uredbe Komisije 1010/2009 o uspostavi sustava Zajednice kojim se sprečava nezakoniti, neregulirani i neprijavljeni ribolov (tzv. IUU Uredbe).

96 Tekst Ugovora o pristupanju RH EU, str. 46-47.

97 Ibid., str. 90.

Ulazak u EU omogućit će i znatnije povezivanje proizvođača s onima u današnjim državama članicama, uz preduvjet dobre organizacije sektora i uspostave odgovarajućih organizacija. ZRP predviđa i situacije u kojima cijene na tržištu naglo padnu, pa postaje neisplativo pojedini proizvod uopće plasirati. U takvim slučajevima predviđeni su mehanizmi kompenzacija za povlačenje proizvoda s tržišta, kao i mehanizmi kompenzacija cijena, a ti će mehanizmi postati dostupni i hrvatskim proizvođačima. Kao izravna posljedica harmonizacije i ulaska RH u EU bit će uspostavljena i znatno učinkovitija kontrola i nadzor ribolovnih aktivnosti čime se izravno osigurava dugoročna održivost resursa.⁹⁸ Isti proces osigurat će i bolju sljedivost proizvoda sektora na tržištu, a time i bolju i cjelovitiju informaciju potrošačima.

Izazovi

82

Ulaskom u EU neke od danas važećih praksi morat će se mijenjati. To će imati tehničke kao i financijske posljedice, prvenstveno stoga što je potrebno za svaki oblik ribolova izraditi odgovarajuće planove upravljanja. Ribolov svim aktivnim alatima podliježe obvezi izrade planova upravljanja bez obzira na to predlaže li država članica neku posebnu regulaciju (iznimku od pravila) ili ne. Ako se traži izuzeće od općeg pravila koje omogućava uredba, plan upravljanja je obavezan. Tzv. Mediteranska uredba o mjerama upravljanja za održivo iskorištavanje ribolovnih resursa definira tehničke mjere koje se primjenjuju u Sredozemnom moru.⁹⁹ Uredba je nastala nakon dugih razgovora i sadrži kompleksan sustav tehničkih mjera regulacije ribolova. Upravo će ta uredba najviše izravno utjecati na ribolov u Hrvatskoj kad postane članicom EU-a, osobito u pogledu tehničkih mjera regulacije.

Budući da hrvatski ribari koriste pojedine ribolovne alate čija je uporaba posebno uređena ili iziskuje posebnu pažnju sukladno propisima Unije, Hrvatska je predložila izuzeća te mora izraditi planove upravljanja kako bi ih mogla zadržati u uporabi nakon pristupanja EU-u. Naime danas se u Hrvatskoj koriste pojedini alati i oblici ribolova koji nisu sukladni propisima EU-a. To se odnosi na pridnene povlačne mreže koje te na neke povlačne alate s određenom veličinom oka mreže. Ulaskom u EU neke od njih morat će se mijenjati, a za svaki oblik ribolova izradit će se odgovarajući planovi upravljanja. Ribolov svim aktivnim alatima podliježe obvezi izrade planova upravljanja bez obzira na to predlaže li država članica posebnu regulaciju (iznimku od pravila) ili ne.

U pregovaračkom procesu Hrvatska je uspjela dogovoriti prijelazno razdoblje do 30. lipnja 2014. godine unutar kojeg može nastaviti koristiti pridnene povlačne mreže

⁹⁸ Akcijski plan i opis administrativnih i operativnih kapaciteta u području inspekcije, kontrole i nadzora (Vlada Republike Hrvatske) 18. 3. 2010.

⁹⁹ Uredba Vijeća (EZ-a) br. 1967/2006 od 21. prosinca 2006. o mjerama upravljanja za održivo iskorištavanje ribljih resursa u Sredozemnom moru, kojom se mijenja i dopunjuje Uredba (EEZ-a) br. 2847/93 te ukida Uredba (EZ-a) br. 1626/94.

koće na istim područjima na kojima ih koristi i danas. Iznimka se odnosi na plovila manja od 15 m. Prijelazno razdoblje odnosi se na obalu Istre, gdje se koća može koristiti na udaljenosti od 1,5 NM od obale bez obzira na dubinu te na ostatak teritorijalnih voda, u kojima se koća može na dubinama većim od 50 m koristiti na udaljenosti od 1 NM.¹⁰⁰

Osim u segmentu gospodarskog ribolova, značajna će se promjena dogoditi i u segmentu negospodarskog ribolova za osobne potrebe. Naime mali ribolov za osobne potrebe, koji je bio negospodarska kategorija specifična za hrvatsko zakonodavstvo, morat će se promijeniti tako da sadašnji nositelji dozvola za taj oblik ribolova prestanu koristiti mreže ili prijeđu u posebnu kategoriju malog obalnog ribolova koju je predvidio novi Zakon o morskome ribarstvu.¹⁰¹ Razlog je za tu promjenu činjenica da prema zakonodavstvu EU-a u negospodarskom ribolovu nije dopušteno koristiti mreže. No, potrebno je istaknuti da je RH novim Zakonom o morskome ribarstvu predvidjela mehanizam postupne „transformacije“ te da je u pregovorima dobila prijelazno razdoblje za završetak tog procesa do 31. prosinca 2014. godine.¹⁰² Također, provedba ZRP-a iziskuje značajne izmjene, ali i troškove, u smislu organizacije nadzora i kontrole u ribarstvu, gdje se od svake države članice traži da uloži odgovarajuća financijska sredstva u uspostavu svih potrebnih mehanizama. Dio tih troškova moći će se pokriti sredstvima EU-a, no Republika Hrvatska morat će odgovarajuće urediti ta pitanja.

100 Tekst Ugovora o pristupanju RH EU, str. 138.

101 Zakon o morskome ribarstvu, NN 53/10, 127/10 i 55/11.

102 Tekst Ugovora o pristupanju RH EU, str. 138.

+ Prednost	Mogućnost povećanja izvoza zbog liberalizacije tržišta.
+ Prednost	Mogućnost ravnopravnog sudjelovanja hrvatskih ribara i proizvođača na tržištu EU-a bez izdavanja potvrda o sukladnosti.
+ Prednost	Korištenje sredstava Europskoga fonda za ribarstvo.
+ Prednost	Poticanje razvoja obalnih i otočnih zajednica.
+ Prednost	Bolja organizacija tržišta proizvodima ribarstva.
+ Prednost	Bolja kopnena logistika i infrastruktura (luke, iskrcajna mjesta).
- Izazov	Tehnički, financijski i administrativno zahtjevan proces prilagodbe nekih ribolovnih praksi RH.
- Izazov	Jačanje administrativnih i financijskih kapaciteta potrebnih za uspješnu provedbu mehanizama ZRP-a.
- Izazov	Ograničenja korištenja tradicionalnih alata nesukladnih propisima EU-a.

Promet

Polazišta

Ciljevi su prometne politike EU-a stvaranje efikasnog prometnog sustava ponudom više razine održive mobilnosti, zaštita okoliša, promicanje vrhunskih standarda vezano uz prava i kvalificiranost prometnih radnika te zaštita sigurnosti građana. U području prometa pravna stečevina EU-a obuhvaća sektore cestovnog prijevoza, željeznica, unutarnjih plovnih putova, kombiniranog prijevoza, zrakoplovstva te pomorskog prijevoza, a odnosi se na tehničke i sigurnosne standarde, socijalne standarde, državne potpore i pristup tržištu.

S porastom intenziteta teretnog i putničkog prometa u Europi povećava se rizik od zagađenja okoliša i zastoja u prometu. Zbog toga Europska komisija kao inicijator europskog zakonodavstva intenzivno razvija mobilnost koja će biti održiva i energetski efikasna i poštovat će okoliš. Cilj je razdvojiti mobilnost od navedenih neželjenih posljedica, pa se promovira ideja intermodalnog prometa kojom se zagovara optimalno kombiniranje različitih vrsta prometa u sklopu istog prometnog lanca. Ideja intermodalnog prometa, koja osigurava integriranje nacionalnih prometnih mreža, implementira se preko programa Marco Polo II (2007.–2013.), koji se prvenstveno zalaže za rasterećenje cestovnog teretnog prometa. Intermodalnost se promovira i kroz tzv. transeuropsku prometnu mrežu (TEN-T), tj. kroz zacrtane prometne koridore koji su važni za cijelu Europsku uniju. S obzirom na visinu ulaganja potrebnih za dovršetak i proširenje transeuropske prometne mreže, na razini EU-a određeni su prioritetni transnacionalni prometni projekti u svim sektorima prometa.

86

Već godinama EU radi na uspostavi cjenovnog sustava u području prometa koji bi bolje odražavao troškove u tom području. To podrazumijeva uključivanje u cijenu tzv. vanjskih troškova prometa (zagađenje, buka, zagušenja itd.) kako bi se korisnici ohrabрили da promijene ponašanje i više koriste ekološki prihvatljivije vrste prometa. Godine 2006. izdana je nova direktiva o eurovinjeti, koja državama članicama omogućuje uvođenje poreza na svim cestama, ne samo na autocestama.

U ožujku 2011. godine Europska komisija objavila je bijelu knjigu Putokaz prema jedinstvenom europskom prometnom području – prema konkurentnom i resursno efikasnom prometnom sustavu,¹⁰³ u kojoj su izneseni glavni ciljevi u području prometa do godine 2050. Ti ciljevi uključuju: nestanak automobila na konvencionalni pogon u gradovima, 40-postotno korištenje niskouglijičnog goriva u zračnom prometu, barem 40-postotno smanjenje emisija stakleničnih plinova iz brodova, 50-postotno premještanje putničkog i teretnog međugradskog prometa sa cestovnog na željeznički i vodni promet te 60-postotno smanjivanje emisija stakleničnih plinova uzrokovanih prometom.

U Hrvatskoj je u području prometa, uz pomoć sredstava pretprijetne pomoći EU-a, uspostavljen informacijski sustav (Vessel Traffic Management Information

¹⁰³ Roadmap to a Single European Transport Area – towards a competitive and resource efficient transport system (COM (2011) 144 final).

System, VTMS) kojim se iz jednog centra omogućuje cjelovito praćenje, upravljanje i organizacija pomorskog prometa na Jadranu. Uspostavljeni su i riječni informacijski sustav (River Information System, RIS) i međunarodni radiokomunikacijski sustav automatske identifikacije plovila u riječnom prometu (Automatic Identification System, AIS). U području zračnog prometa usklađivanjem s pravnom stečevinom uspostavljena je Agencija za civilno zrakoplovstvo (ACZ) kao stručna vladina ustanova koja prati i provodi međunarodne standarde nužne za ispunjenje odgovornosti države za kontrolu sigurnosti zračnog prometa.

U sklopu pretpristupnog programa IPA, komponente III – Operativni program “Promet” (OPP) u razdoblju 2007.–2011. za područje prometa odobreno je 96,69 milijuna eura (53,50 milijuna eura za razdoblje 2007.–2009. i 43,19 milijuna eura za razdoblje 2010.–2011.).¹⁰⁴ Riječ je o višegodišnjem programu čiji je završetak predviđen do prosinca 2017. Unutar OPP-a 2007.–2011. projektna su sredstva predviđena za tri prioriteta područja: unapređenje željezničkog sustava u Hrvatskoj (88,59 milijuna eura), unapređenje sustava unutarnje plovidbe (6,90 milijuna eura) te tehnička pomoć (1,22 milijuna eura). Do 2011. u provedbi su bili projekti predviđeni alokacijom 2007.–2009., a provedba projekata predviđenih alokacijom 2010.–2011. počela je u ožujku 2011. Ukupno je ugovoreno 10,75 milijuna eura te stopa ugovaranja u odnosu na alokaciju 2007.–2009. iznosi 20,09%. Očekuje se da će se razlika između odobrenih sredstava i ugovorenih projekata za alokaciju 2010.–2011. u predstojećem razdoblju prevladati ugovaranjem nekih velikih infrastrukturnih projekata što je u tijeku.

Hrvatska je u svibnju 2010. godine donijela OPP 2012.–2013. namijenjen razvijanju prometne infrastrukture čije će se upravljanje nakon ulaska u EU sufinancirati sredstvima Kohezijskog fonda i Europskog fonda za regionalni razvoj (European Regional Development Fund, ERDF). Jedan je od glavnih ciljeva OPP-a 2012.–2013. ulaganje u projekte koji najviše utječu na modernizaciju prvenstveno željezničkog, ali i drugih sustava – plovnih putova unutarnjih voda, luka unutarnjih voda, morskih luka i zračnih luka, kao i onih dijelova mreže hrvatskih državnih cesta koje su dio koridora TEN-T.

¹⁰⁴ Hrvatska u Europi, Europa za Hrvatsku (Zagreb: Ministarstvo financija – Sektor za poslove Nacionalnog fonda, lipanj 2011.), str. 26.

Prednosti

Može se očekivati da će ulazak u EU ispraviti trenutačne neujednačenosti u sektoru prometa otvaranjem mogućnosti za izgradnju raznolike prometne infrastrukture. U posljednjih desetak godina 90% svih ulaganja u tom sektoru odnosilo se na cestovni promet¹⁰⁵ što je objektivno smanjilo mogućnosti za razvoj intermodalnog kombiniranog prijevoza roba. U tom smislu indikativno je što su tijekom pristupnih pregovora, a vezano uz tzv. transeuropske prometne mreže, dogovorena dva prioritetna projekta koja ne pripadaju području cestovnog prometa: željeznička veza na paneuropskom koridoru X i riječni put na Dunavu. Ulazak u EU pozitivno će se odraziti na izgradnju naročito željezničke infrastrukture, koja je sada u vrlo lošem stanju, jer tek 9% hrvatskih željeznica ima dvotračnu prugu, a samo je 36% elektrificirano, pa željeznice ne mogu efikasno konkurirati prijevozu tereta autocestama.¹⁰⁶ Zato ne treba čuditi što će u prvom razdoblju nakon stupanja u članstvo, uz ulaganja u zaštitu okoliša, upravo izgradnja željezničke infrastrukture biti prioritet vezano uz financiranje projekata iz strukturnih i Kohezijskog fonda.¹⁰⁷

Građani će nakon ulaska u EU dobiti bolju kvalitetu u području prometa jer harmonizacija u tom području rezultira promicanjem sigurnijih, učinkovitijih i ekološki prihvatljivijih usluga prijevoza. Usklađujući se s europskom pravnom stečevinom Hrvatska je uvela digitalne tahografe koji digitalno bilježe vrijeme vožnje i odmora vozača. Ulazak u EU rezultirat će još intenzivnijim uvođenjem informacijske tehnologije u upravljanje prometnim sustavima te jačanjem inspekcijskih sposobnosti nadležnih tijela što će pridonijeti stvaranju uvjeta za sigurniji i učinkovitiji promet. Usklađivanjem s pravilima EU-a građani su dobili pravo na kompenzacije i pomoć zračnih kompanija u slučaju otkazivanja letova ili dugih kašnjenja.

Otvaranje nacionalnog prometnog tržišta konkurenciji iz EU-a donosi građanima izravne financijske koristi jer će se tako smanjiti cijene i povećati kvaliteta teretnog i putničkog prometa. Liberalizacija nacionalnog prometnog tržišta ujedno predstavlja šansu za širenje poslovanja konkurentnih domaćih prometnih tvrtki. One će sukladno načelu uzajamnosti moći pružati usluge i u drugim državama Unije. Građani će ekonomski profitirati i od uključivanja u transeuropsku prometnu mrežu jer je dokazano da ona pridonosi gospodarskom rastu i stvaranju novih radnih mjesta. Hrvatska je u transeuropsku prometnu mrežu uključila sve cestovne i željezničke mreže svojeg zaleđa povezane s pomorskim lukama, kao i sve pomorske te zračne luke.

105 Nacionalni strateški referentni okvir 2012.–2013. (Vlada Republike Hrvatske, 2010., Nacrt), str. 16.

106 Okvir za usklađenost strategija 2007.–2013. Instrument pretprijetne pomoći 2007.–2013. (Vlada Republike Hrvatske, 2007.), str. 34.

107 Hrvatska u Europi, Europa za Hrvatsku, ibid., str. 66.

Izazovi

Hrvatska ulaskom u EU neće biti posve spremna za liberalizaciju prometnog tržišta, pa su za određena područja tijekom pregovaračkog procesa dogovoreni tzv. prijelazni rokovi. Tako će načelo slobode pružanja usluga pomorskog prijevoza unutar Hrvatske (pomorska kabotaža) u odnosu na obalni linijski putnički promet vrijediti od 2017. godine, a za kružna putovanja od 2015. godine. Sukladno prijelaznom roku koji je tražio EU, hrvatski će prijevoznici tek dvije godine nakon pristupanja moći obavljati usluge nacionalnog cestovnog prijevoza (kabotaže) u drugim državama članicama, ali i uzvratno – prijevoznici drugih država članica moći će te usluge obavljati na hrvatskom teritoriju. Na načelu uzajamnosti dogovoreno dvogodišnje prijelazno razdoblje pojedine članice moći će produljiti za još najviše dvije godine, s time da će u svakom trenutku smjeti dopustiti cestovnu kabotažu na svojem teritoriju.¹⁰⁸

Otvaranje nacionalnog prometnog tržišta konkurenciji iz EU-a moglo bi imati negativne posljedice za nisko konkurentne domaće tvrtke ako se na vrijeme ne restrukturiraju. Ulaskom u EU hrvatski željeznički teretni prijevoz mogao bi izgubiti svoje tržište pred konkurencijom.¹⁰⁹ Za konkurentnost teretnog prijevoza na kratkim udaljenostima potrebno je razvijati integriranu prometnu infrastrukturu, što je u Hrvatskoj još u začecima. Nakon otvaranja nacionalne željezničke mreže na europskim željezničkim koridorima u Hrvatskoj, koji su za naše željeznice glavni generatori prihoda, pojavit će se konkurencija europskih komercijalnih operatera. Samo dobro integrirani pružatelji usluga moći će djelotvorno konkurirati. Liberalizacija pristupa željezničkoj infrastrukturi Hrvatske u segmentu prijevoza tereta dogovorena je već od 2013. i tu neće biti prijelaznih rokova.

Hrvatska nakon ulaska u EU neće moći administrativnim mjerama ograničiti tranzitni promet za države članice EU-a. Takvo ograničenje bit će moguće samo za države koje nisu članice, uvođenjem reciprociteta u broju dozvola i cijinama cestarina.

¹⁰⁸ Tekst Ugovora o pristupanju RH EU, str. 140.

¹⁰⁹ Convergence Report, svezak II: Cjelovito izvješće, br. 48879-HR (Svjetska banka, 2009.), str. 118.

+ Prednost	Mogućnosti ravnomjernog razvoja prometne infrastrukture, posebice za izgradnju i modernizaciju željezničke infrastrukture uz potporu sredstava strukturnih fondova i Kohezijskog fonda.
+ Prednost	Ekonomske koristi od uključivanja u transeuropsku prometnu mrežu (TEN-T) jer ona pridonosi gospodarskom rastu i stvaranju novih radnih mjesta.
+ Prednost	Otvaranje prometnog tržišta konkurenciji donosi niže cijene usluga u sektoru prometa.
- Izazov	Otvaranje nacionalnog prometnog tržišta konkurenciji iz EU-a moglo bi imati negativne posljedice za nisko konkurentne domaće tvrtke.
- Izazov	Hrvatski željeznički teretni promet suočit će se s konkurencijom jakih europskih komercijalnih operatera.

Energetika

Polazišta

Energetska politika razvija se postupno od početka procesa europske integracije. Najprije se bavila ugljenom i nuklearnom energijom kroz djelovanje Europske zajednice za ugljen i čelik te Europske zajednice za atomsku energiju. Razvoj ostalih energetske tržišta počinje znatno kasnije, u drugoj polovici 1990-ih; kroz reforme i liberalizaciju usvojen je i „prvi paket“ zajedničkih pravila za uspostavu jedinstvenog tržišta električnom energijom i plinom. Od 2000. godine u stvaranju energetske politike raste važnost pitanja vezanih uz sigurnost opskrbe energijom, konkurentnost i ekološku održivost što vodi usvajanju „drugog paketa“ liberalizacije (2003.). Teškoće u provedbi potaknule su reviziju i stoga se usvaja „treći paket“ (2009.).

Treći paket sastoji se od tri uredbe, za plin (o uvjetima pristupa transportnim plinovodima), električnu energiju (o uvjetima pristupa elektroenergetskim prekograničnim vodovima) i uspostavu agencije za suradnju regulatora energije te dvije direktive: za plin (o uspostavi zajedničkih pravila za unutarnje tržište plinom) i za električnu energiju (o uspostavi zajedničkih pravila za unutarnje tržište električnom energijom). Pravila definiraju visoke standarde pružanja javne usluge i zaštite potrošača (mogućnost promjene dobavljača u roku od tri tjedna, obvezu informiranja potrošača, uspostavu učinkovitih postupaka rješavanja pritužbi kupaca, zaštitu ranjivih kupaca); moguće modele razdvajanja prijenosa od proizvodnje i opskrbe u vertikalno integriranim društvima (vlasničko razdvajanje, uspostavu neovisnog operatera sustava ili neovisnog operatera prijenosnog sustava) radi pristupa mreži i poticanja investicija; jačanje ovlasti i neovisnosti regulatora; te uspostavu novih institucija na europskoj razini.

92

Ožujka 2011. počela je primjena uredaba, a do tog su roka države članice morale prenijeti odredbe trećeg paketa u nacionalne propise. Uspostava jedinstvenog energetskeg tržišta nužan je korak za ostvarivanje ciljeva energetske politike EU-a do 2020., koji uključuju sigurnost opskrbe energijom, konkurentnost energetskeg sustava i održivost razvoja. Naime očekuje se da će uspostava zajedničkog tržišta omogućiti tržišne cijene i veći izbor za potrošače, osigurati uvjete za investicije i tako povećati sigurnost opskrbe i ulaganja u nove tehnologije.

U Hrvatskoj su očekivanja vezana uz energetiku značajna, a odnose se na konkurentnost energetskeg sektora i gospodarstva, održiv razvoj i sigurnost opskrbe. Razvoj energetske politike obilježen je procesom pristupanja EU-u, pa su ciljevi energetske strategije usklađeni s ciljevima definiranim na razini EU-a. Provedba bi trebala potaknuti investicije i olakšati gospodarski oporavak. Plan provedbe Strategije energetskeg razvitka međutim nije usvojen iako je predviđen Zakonom o energiji, Strategijom energetskeg razvitka i Planom provedbe Programa gospodarskeg oporavka.

Za donošenje Programa provedbe Strategije energetskeg razvoja nužno je donijeti strateške odluke vezane uz treći paket energetskeg zakona. Prvenstveno je riječ o

odabiru modela razdvajanja prijenosa od proizvodnje i opskrbe unutar HEP grupe. Tom će se odlukom regulirati i pitanje vlasništva nad infrastrukturom i odrediti uloga države i tržišta, čime se utječe na prioritete. Država, osiguranjem javne usluge, brine za prihvatljive cijene na domaćem tržištu što je važno stanovništvu i industriji. Energetske industrije razmatraju mogućnosti sudjelovanja u profitabilnim projektima koji omogućuju daljnje investicije u istraživanja, nabavu energenata i razvoj infrastrukture. Pritom država uglavnom ima kratkoročnu perspektivu (mandatno razdoblje vlade), a sudionicima na tržištu, zbog veličine potrebnih investicija, relevantna je dugoročna perspektiva. Donošenje tih odluka odredit će razvoj tržišta i utjecati na spremnost privatnog sektora za primjenu odgovarajućih tehničkih rješenja, razvoj novih tehnologija i investicije.

Prednosti

Preuzimanjem obveza koje proizlaze iz pravne stečevine EU-a na području energetike Hrvatska prihvaća učinkovitije korištenje energije, znatnije korištenje obnovljivih izvora energije i razvoj tržišta. Zbog sigurnosti opskrbe te zaštite okoliša i zdravlja korisno je povećati energetske učinkovitost i korištenje energije iz obnovljivih izvora što bi ujedno moglo stvoriti nova radna mjesta. Razvoj tržišta trebao bi pomoći stvaranju uvjeta za investicije. Prema energetske strategiji iz 2009. predviđena ulaganja u energetske sektor do 2020. iznose oko 15 milijardi eura.¹¹⁰ Investicije su potrebne za sigurnost opskrbe energijom, a mogle bi poslužiti i kao jedan od pokretača razvoja i olakšati gospodarski oporavak.

93

Harmonizacija s pravnom stečevinom zahtijeva smanjivanje emisije stakleničkih plinova što u načelu vodi primjeni najboljih raspoloživih tehnologija, odnosno transferu tehnologije i tehnološkog razvoja. Ulaskom u EU Hrvatska će sudjelovati i u kreiranju vanjske energetske politike te će kao članica većeg bloka ojačati svoj pregovarački položaj prema glavnim dobavljačima energenata. Osim toga, primjenom propisa EU-a morat će se ojačati zaštita kupaca, pogotovo najranjivijih.

Izazovi

U Hrvatskoj se energija koristi manje efikasno nego u većini zemalja EU-a, naime troši se 20% više primarne energije po jedinici BDP-a.¹¹¹ Osim toga, Hrvatska je neto uvoznik energije i u bližoj budućnosti mogla bi postati još ovisnija o uvozu energije. Ostvarivanje mogućih prednosti od ulaska u EU ovisi o načinu i redoslijedu donošenja strateških odluka. Glavni je izazov financiranje potrebnih investicija. Uključivanje troškova opterećenja okoliša u cijenu kroz porast fiskalnog opterećenja (trošarina) na energiju i energente fosilnog podrijetla te liberalizacija tržišta dva su čimbenika koji će utjecati na porast cijena prvenstveno za kućanstva.

¹¹⁰ Strategija energetske razvoja Republike Hrvatske (Vlada Republike Hrvatske, 2009.), str. 61.

¹¹¹ Nacionalni strateški referentni okvir 2012.–2013. (Vlada Republike Hrvatske, 2010., Nacrt), str. 21, 24.

Ako se strateške odluke donesu bez odgovarajuće pripreme njihova će provedba biti teška, a odluke podložne promjenama, što ne pruža dovoljnu sigurnost investitorima. Tada će se veći dio potrebnih investicija morati financirati javnim sredstvima, odnosno iz državnog proračuna, strukturnih i Kohezijskog fonda. Restrukturiranje industrije moglo bi prouzročiti smanjivanje broja zaposlenih. Kašnjenje pri donošenju odgovarajućih programa (npr. stvaranje uvjeta za razvoj i stvaranje novih radnih mjesta vezanih uz obnovljive izvore i energetske učinkovitost) i mjera za osjetljive kupce moglo bi povećati energetske siromaštvo i socijalne probleme ugroženih skupina.

+ Prednost	Praćenje i primjena najnovijih tehnologija, transfer tehnologija.
+ Prednost	Razvoj tržišta energije, stvaranje uvjeta za izravna strana ulaganja.
+ Prednost	Jačanje položaja potrošača, povećanje mogućnosti izbora, razvoj novih usluga.
+ Prednost	Smanjivanje zagađenja okoliša i opasnosti za ljudsko zdravlje.
- Izazov	Porast cijena energije prvenstveno za kućanstva.
- Izazov	Porast poreza na fosilna goriva.

Oporezivanje

Polazišta

Ugovorom iz Maastrichta (1993.) utvrđene su pravne norme koje se odnose na poreze. Politika oporezivanja osigurava temeljna načela funkcioniranja unutarnjeg tržišta, odnosno slobodno kretanje roba, usluga i kapitala, sprečava negativne utjecaje nacionalnih poreznih mjera na funkcioniranje unutarnjeg tržišta i poreznu diskriminaciju te jača konkurentnost. Kako bi se ti ciljevi postigli nužna je harmonizacija ili usklađivanje poreza, iako je oblikovanje nacionalnog poreznog sustava u nadležnosti članica. Svaka članica ima pravo zadržati svoj porezni sustav, pa čak uvoditi nove poreze, ali je obvezna uskladiti ih s odlukama tijela EU-a. Harmonizacija slijedi direktive koje određuju okvir unutar kojega članice trebaju urediti svoja porezna zakonodavstva. Postupak harmonizacije provodi se pri usklađivanju neizravnih poreza, a u području izravnih poreza poduzimaju se mjere koordinacije.

U neizravne poreze ubrajaju se porez na promet, porez na dodanu vrijednost i trošarine. Pravna osnova za harmonizaciju neizravnih poreza određena je Ugovorom o funkcioniranju EU-a u člancima 110. do 113. Harmonizaciji je posvećena velika pozornost i donesen je niz direktiva iako su još prisutne velike razlike kako u visini, tako i u broju stopa koje se primjenjuju u državama članicama.

96

Temeljni izravni porezi uključuju oporezivanje dohotka fizičkih osoba i dobiti trgovačkih društava te imovine. Nametanje poreza u isključivoj je nadležnosti svake države i temeljno je obilježje nacionalnog suvereniteta. Izravni porezi ne spominju se izrijekom u Ugovoru o EU-u, ali koordinacija u tom području treba osigurati neometano funkcioniranje nacionalnih sustava i uklanjanja fiskalnih smetnji između država članica.

Tijekom pristupnih pregovora Hrvatska je u području oporezivanja znatno uskladila svoje zakonodavstvo s pravnom stečevinom EU-a. U Pregovaračkim stajalištima¹¹² i Dodatku na Pregovaračka stajališta¹¹³ prihvaćena je pravna stečevina EU-a te izražena spremnost za punu provedbu do pristupanja EU-u. Iznimka su pojedine odredbe direktiva o harmonizaciji PDV-a i trošarina, za koje je odobreno prijelazno razdoblje.

Danom pristupanja EU-u u Hrvatskoj će se ukinuti nulta stopa PDV-a kojom se oporezuju sve vrste kruha, mliječni proizvodi, knjige, nosači audiovizualnih sadržaja (CD, DVD i sl.), određeni lijekovi, implantati, ortopedska pomagala, znanstveni časopisi te usluge javnog prikazivanja filmova. Nositelji fiskalne politike moći će birati između minimalne stope, koja u EU iznosi 5%, bilo koje druge snižene stope ili oporezivanja općom stopom od 23%.

U sustavu PDV-a, osim ukidanja nulte stope, a najkasnije s danom pristupanja u članstvo, Hrvatska će morati uključiti slobodne zone u područje primjene PDV-a,

112 Pregovaračko stajalište RH za Međuvladinu konferenciju o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji za Poglavlje 16. Porezi (Vlada RH (MVPEI)), 24. 4. 2008.

113 Ibid., 18. 3. 2010.

propisati posebne postupke za oporezivanje turističkih agencija, propisati poseban postupak za oporezivanje investicijskog zlata, ukinuti odredbe o carinskim i poreznim olakšicama temeljem Zakona o pravima hrvatskih branitelja, ukinuti porezno oslobođenje za isporuke dobara i usluga samostalnih umjetnika, promijeniti način oporezivanja upotrebljivanih osobnih automobila, ostalih motornih vozila, plovila i zrakoplova posebnim porezom na promet, ukinuti oslobođenje od PDV-a za nabavu predmeta koje vjerske zajednice primaju bez naknade iz inozemstva, a koji im služe za obavljanje vjerskih poslova te ukinuti nultu stopu na kinoulaznice i uvesti sniženu stopu.

Najniži prag za ulazak u sustav PDV-a povećat će se sa sadašnjih 85.000 kuna do maksimalno odobrenih 35.000 eura (oko 260.000 kuna). Nakon 31. prosinca 2014. ukinut će se oslobođenje od plaćanja PDV-a na trgovanje građevinskim zemljištem i propisati oporezivanje građevinskog zemljišta.

Hrvatski sustav trošarina obuhvaća oporezivanje alkohola, alkoholnih pića, duhanskih proizvoda i energenata i električne energije. Sadržajno je usklađen s europskim direktivama o oporezivanju trošarinama. Visina poreza na cigarete niža je od minimalno propisane u EU-u, koja je sada 64 eura na 1000 komada cigareta, i od minimalnog udjela poreza u maloprodajnoj cijeni najprodavanijih cigareta od 57%. Za dostizanje minimalnog udjela od 60% i minimalnog udjela od 90 eura na 1000 komada, koji će se primjenjivati od 1. siječnja 2014., Hrvatska je uz pojedine članice EU-a dobila prijelazno razdoblje do 31. prosinca 2017. godine. Najveće promjene u trošarinskom sustavu koje će trebati provesti do dana pristupanja odnose se na uvođenje oporezivanja energenata (prirodni plin, ugljen i koks, električna energija).

97

Svaka promjena poreznog sustava ima fiskalne, gospodarske i socijalne učinke, a to će biti razvidno i u slučaju promjena pri ulasku Hrvatske u Europsku uniju.

Prednosti

Povećanje stopa, ukidanje nulte stope, uvođenje oporezivanja energenata i građevinskog zemljišta trebalo bi povećati porezne prihode proračuna. Na povećanje poreznih prihoda međutim utječe i niz drugih poreznih i neporeznih čimbenika – porezna osnovica, učinkovitost naplate prihoda, smanjenje obujma sive ekonomije, troškovi oporezivanja, razina potrošnje.

Građani će imati širi izbor u pogledu kvalitete i cijene roba i usluga. Ulaskom u EU više neće pri unosu u RH plaćati PDV na proizvode koje su kupili u nekoj državi EU-a, gdje je u cijeni robe sadržan porez koji se ondje primjenjuje. Kako je opća stopa PDV-a u susjednim zemljama (Slovenija, Italija, Austrija) niža nego u Hrvatskoj, ti su proizvodi uglavnom jeftiniji. Povećanjem praga za ulazak u sustav PDV-a iz sustava izlazi velik broj malih obveznika čiji su učinci na proračun neznatni. Smanjit će se administrativni troškovi porezne uprave te troškovi ispunjavanja porezne obveze malih obveznika koji izlaze iz sustava.

Integracijom hrvatskog tržišta električne energije i plina u unutarnje energetske tržište rast će konkurencija, a to će građanima otvoriti veće mogućnosti izbora dobavljača. Povećanje trošarine na duhanske proizvode povećat će i cijene tih proizvoda. Očekivan pad potrošnje duhanskih proizvoda imat će s gledišta zdravstvene i ekološke politike pozitivne učinke te pridonijeti boljoj provedbi zdravstvene i ekološke politike suzbijanja potrošnje štetnih proizvoda.

Hrvatska je postigla napredak u području operativnih kapaciteta i kompjutorizacije što će pridonijeti učinkovitijem i kvalitetnijem radu Porezne i Carinske uprave. U području operativnih kapaciteta i kompjutorizacije uspostavljeni su Zajednička komunikacijska mrežna infrastruktura i Sistemsko sučelje (Common Communications Network/Common Systems Interface, CCN/CSI), koji podržavaju razmjenu elektroničkih poruka preko NCT-a¹¹⁴. Razvijeni su Sustav za elektroničku razmjenu informacija o PDV-u (VAT Information Exchange System, VIES) i Sustav za upravljanje trošarinama (Excise Movement and Control System, EMCS), koji će biti u punoj funkciji do dana pristupanja EU-u.

Izazovi

98

Povećanje poreznog opterećenja donosi rast cijena roba i usluga, a to utječe na životni standard stanovnika, iako osim poreza na cijene utječu i drugi čimbenici, napose potražnja i elastičnost potražnje, marže proizvođača i trgovaca. Procjenjuje se¹¹⁵ da bi ukidanje nulte stope prouzročilo trenutčan rast cijena za oko 1,45%. Pad standarda više će utjecati na građane nižih primanja jer relativno više troše na prehrambene proizvode, koji su bili oporezivani nultom stopom. Procjenjuje se da bi građanima s nižim životnim standardom ukidanje nulte stope povećalo izdatke za osobnu potrošnju do 2,3%. U apsolutnom iznosu porast izdataka više bi osjetili građani viših primanja, jer je njihova potrošnja spomenutih dobara veća.

Povećanje cijene duhanskih proizvoda najviše će pogoditi socijalno ugroženije kategorije stanovništva, koje su većinski potrošači duhanskih proizvoda. Rast trošarina na cigarete potiče ilegalnu prodaju i krijumčarenje, koje umanjuje prihode proračuna.

Oporezivanje građevinskog zemljišta imat će određene ekonomske učinke. To se posebice odnosi na troškove poreznih obveznika u građevinarstvu, a posredno na cijene nekretnina u koje će se uključiti i porez na građevinsko zemljište na kojem se nekretnina nalazi.

Rast cijena energenata također će nepovoljno utjecati na životni standard stanovništva.

¹¹⁴ Novi kompjutorizirani provozni postupak (New Computerised Transit System).

¹¹⁵ Pregovaračko stajalište RH za Međuvladinu konferenciju o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji za Poglavlje 16. Porezi [Vlada RH (MVPEI)] 24. 4. 2008.

+ Prednost	Smanjenje administrativnih troškova porezne uprave i troškova ispunjavanja porezne obveze malih obveznika koji izlaze iz sustava PDV-a.
+ Prednost	Veći proračunski prihodi države od poreza zbog ukidanja nulte stope PDV-a.
+ Prednost	Bolja provedba zdravstvene i ekološke politike zbog smanjenja uporabe duhanskih proizvoda.
- Izazov	Porast cijena zbog većeg poreznog opterećenja utjecat će na opću razinu cijena i životni standard.
- Izazov	Ukidanje nulte stope PDV-a može povećati cijene osnovnih proizvoda.
- Izazov	Povećanje poreza može negativno utjecati na duhansku industriju, građevinski i energetske sektor.

Koordinacija ekonomskih politika i monetarna unija

Polazišta

EU nema zajedničku ekonomsku politiku nego države članice imaju obvezu međusobno koordinirati svoje ekonomske politike. Ta je koordinacija pojačana Lisabonskim ugovorom i mora voditi u pravcu zajedničkog interesa. Zajednički ciljevi zacrtani su razvojnom strategijom Europa 2020, koja teži povećanju konkurentnosti gospodarstva pametnim, održivim i uključivim rastom. Strategija Europa 2020 teži povećanju zaposlenosti, ulaganju u istraživanje i razvoj, energetske učinkovitosti i borbi protiv klimatskih promjena, podizanju razine obrazovanosti mladih te smanjenju siromaštva. U sklopu Strategije Europa 2020 revidirane su tzv. integrirane smjernice, koje obuhvaćaju makro- i mikroekonomsku politiku i zapošljavanje te su središnji instrument koordinacije ekonomskih politika. Temeljem tih dokumenata države članice svake godine donose nacionalne programe reformi koji definiraju ciljeve na nacionalnim razinama komplementarnim u odnosu na vodeće ciljeve EU-a (u skladu s mogućnostima) te navode precizne mjere provedbe.

Kao odgovor na krizu i nepovoljna makroekonomska kretanja EU je u 2010. godini počeo razvijati nov sustav ekonomskog upravljanja koji teži jačem nadzoru makroekonomskih i strukturnih politika te proračuna država članica. Od siječnja 2011. godine uveden je „Europski semestar“, sustav nadzora ekonomske i fiskalne politike utemeljen na praćenju makroekonomskih i strukturnih trendova, konkurentnosti i financijske stabilnosti članica. To uključuje definiranje strateških smjernica za države članice, izradu programa stabilnosti (zemlje eurozone) i programa konvergencije (ostale zemlje) koji sadrže strategije poticanja zaposlenosti, održivog i uključivog rasta. Temeljem toga Europsko vijeće donosi preporuke za ekonomske politike prije izrade nacionalnih proračuna što znači kontrolu u procesu donošenja nacionalnih proračuna. Pritom se uspostavlja sustav ranog upozorenja koji bi trebao registrirati makroekonomske neravnoteže koje zemlje moraju otkloniti odgovarajućim korektivnim mjerama kako se ne bi izložile sankcijama.

Zemlje članice EU-a, osim Danske i Ujedinjenog Kraljevstva i Švedske, imaju obvezu stupiti u ekonomsku i monetarnu uniju (EMU), odnosno „eurozonu“, nakon što ispune mastrichtske kriterije kojima su definirana precizna financijska pravila. Ti kriteriji propisuju obvezu konsolidiranja javnih financija. Pritom razina deficita ne smije prelaziti 3% BDP-a (osim privremeno i iznimno), a javni dug ne smije biti veći od 60% BDP-a ili se smanjivati prema toj razini zadovoljavajućom dinamikom. Stopa inflacije ne smije biti viša od 1,5% u odnosu na inflaciju u trima državama s najstabilnijim cijenama, a dugoročne kamatne stope ne smiju biti veće od 2% u odnosu na kamatne stope triju zemalja Unije s najnižim kamatnim stopama. Dodatno, nužno je osigurati stabilnost nacionalne valute dvije godine prije ulaska u EMU.

Eurozonu danas čini 17 članica EU-a. Nakon preuzimanja eura, članice eurozone dužne su poštovati obveze Pakta o stabilnosti i rastu (Stability and Growth Pact, SGP) kojeg je cilj osigurati provedbu kriterija iz Maastrichta te održavati fiskalnu disciplinu. Pakt o stabilnosti i rastu prošao je duboku reformu kako bi pomogao

izlasku iz dužničke krize članica eurozone, a radi uspostave boljeg fiskalnog nadzora, uz sankcioniranje članica eurozone u slučaju nepoštovanja proračunske discipline. Kako bi se fiskalna disciplina pojačala, priprema se nov međunarodni ugovor EU-a za jaču ekonomsku uniju.

Izlazak iz recesije i prevladavanje krize eurozone ključan je prioritet EU-a. S tim ciljem osnovani su Europski financijski stabilizacijski mehanizam (European Financial Stability Mechanism, EFSM) i Europski fond za financijsku stabilnost (European Financial Stability Fund, EFSF) radi financijske pomoći i sprečavanja dužničkih kriza država eurozone. Uz strukturne reforme koje zemlje trebaju provoditi, ti fondovi trebaju osigurati povoljnije zajmove ugroženim državama eurozone. Te bi instrumente 2012. godine trebao zamijeniti Europski stabilizacijski mehanizam (European Stability Mechanism, ESM). Istodobno, povećana su sredstva namijenjena poboljšanju bilance plaćanja članica Unije izvan eurozone što upućuje na visok stupanj solidarnosti EU-a.

Unovim članicama EU-a u 2008. i 2009. godini utjecaj krize na dinamiku gospodarskog rasta bio je iznad prosjeka EU-a i u većini tih država uslijedio je relativno uspješan oporavak, dok je u pojedinim starim članicama (Grčka, Italija, Portugal, Španjolska i Irska) dinamika oporavka znatno slabija, a trošak fiskalne i financijske konsolidacije neusporedivo veći. To upućuje na potrebu učinkovitog nadzora ekonomskih i fiskalnih pokazatelja i politika te provedbu bitnih strukturnih reformi bez obzira na to je li riječ o starim ili novim članicama.

103

Hrvatska od 2005. koordinira ekonomsku politiku s državama EU-a izradom Pretpristupnih ekonomskih programa (PEP). PEP utvrđuje ekonomsku politiku i strukturne reforme država kandidatkinja. Taj je proces znatno unaprijedio institucionalne i analitičke kapacitete tijela državne uprave Hrvatske za definiranje i provedbu ekonomske politike.

Hrvatska će ulaskom u EU biti uključena u sustav „europskog semestra“ i morat će, kao i ostale članice, dostaviti prijedlog svog proračuna Europskoj komisiji, koja će ga zajedno s Europskim parlamentom analizirati i davati preporuke prije usvajanja na nacionalnoj razini. Sustav ranog upozorenja EU-a trebao bi registrirati makroekonomske neravnoteže i u Hrvatskoj.

Hrvatska će moći postati dijelom eurozone nakon tranzicijskog razdoblja od najmanje dvije godine nakon ulaska u EU, ali i ispunjavanja maastrichtskih kriterija konvergencije.¹¹⁶ Uvođenje eura međutim nije realno očekivati prije isteka tri godine nakon članstva, temeljem iskustava novih država članica EU-a. Primjer novih država članica EU-a iz 2004. godine pokazuje da su tek 4 od 10 zemalja uspjele uvesti euro u razdoblju kraćem od 5 godina nakon pristupanja EU-u. HNB, siječanj 2011.

¹¹⁶ Hrvatska nakon 1. srpnja 2013. mora provesti najmanje dvije godine unutar Europskog tečajnog mehanizma II (ERM II) tijekom kojih tečaj kune u odnosu na euro ne smije prelaziti maržu fluktuiranja od +/-15%.

Prednosti

Članstvo u EU-u trebalo bi donijeti veću usklađenost ekonomske politike Hrvatske s ekonomskim politikama država članica. Usklađivanje s integriranim smjernicama Europe 2020, energičnija provedba strukturnih reformi te jačanje fiskalne discipline trebali bi voditi stvaranju temelja za održiv ekonomski rast, osnažiti gospodarstvo i povećati konkurentnost. Kako bi to postigla Hrvatska bi trebala uključiti strateške ciljeve smjernica EU-a u svoje nacionalne ciljeve, odnosno provoditi strategiju Europa 2020 kao platformu za vođenje svojih razvojnih i strukturnih politika u skladu s vlastitim specifičnostima. Uspješnost vođenja ekonomske politike ključna je za povećanje izravnih stranih ulaganja, kao i za zaključenje dugoročnih poslovnih i vlasničkih veza između hrvatskih i poduzeća iz EU-a.

Makroekonomski i fiskalni nadzor unutar EU-a kojem će biti podvrgnuta i Hrvatska kao nova članica trebao bi pridonijeti konsolidaciji javnih financija, odnosno smanjenju deficita proračuna i udjela javnog duga u BDP-u. Hrvatska će također morati standardizirati svoj proračunski okvir s članicama EU-a i tako povećati vjerodostojnost i transparentnost proračunskih politika na svim administrativnim razinama te osigurati višegodišnje planiranje fiskalne politike.

104 Ulaskom u EU Hrvatska se suočava s velikim izazovima za nacionalno gospodarstvo. S obzirom na povećane konkurentske pritiske, Hrvatska će u prve tri godine članstva, ako se u bilo kojem sektoru gospodarstva pojave ozbiljne teškoće, moći zatražiti poduzimanje zaštitnih mjera kako bi popravila stanje i prilagodila taj sektor konkurenciji. Takve su mjere predviđene Pristupnim ugovorom, vremenski su ograničene i svrha im je pridonijeti lakšoj integraciji Hrvatske u zajedničko tržište.

U razdoblju do očekivanog ulaska Hrvatske u EMU eurozona bi se trebala stabilizirati. Uvođenjem eura, Hrvatska će moći koristiti prednosti jedinstvenog valutnog područja jer će se smanjiti transakcijski trošak konverzije valuta i platnog prometa te olakšati poslovanje, odnosno zaključenje dugoročnih poslovnih veza bez valutnog rizika što će koristiti hrvatskim poduzetnicima i građanima. Jedinstvena valuta osigurat će transparentnost i usporedivost cijena, omogućiti ublažavanje inflatornih pritisaka te smanjiti kreditni rizik zemlje što bi dugoročno trebalo osigurati smanjenje kamatnih stopa u Hrvatskoj.

Izazovi

Gospodarski uvjeti u EU-u bit će u vrijeme ulaska Hrvatske drugačiji nego što su bili u vrijeme petog proširenja s obzirom na učinke krize. Stoga nije realno očekivati da će hrvatsko gospodarstvo u kratkom roku ostvariti sinergijske učinke članstva u EU-u, dinamičan gospodarski rast, povećanje trgovine i priljeva kapitala u mjeri u kojoj su to ostvarile nove države članice EU-a iz posljednjeg vala proširenja. Gospodarska kretanja uvelike će ovisiti o uspješnosti nastavka strukturnih reformi i fiskalnoj konsolidaciji na kojima Hrvatska mora ustrajati.

Članstvo u Ekonomskoj i monetarnoj uniji (EMU) i uvođenje eura znače gubitak monetarne suverenosti zemlje. Ulaskom u EMU Hrvatska više neće imati nadzor nad ponudom novca i tečajem, koji prelazi u ruke Europske središnje banke.¹¹⁷ Hrvatska je međutim već sada visoko „eurizirano“ gospodarstvo što znači da je stupanj neovisnosti monetarne politike u Hrvatskoj u svakom slučaju već sada malen.¹¹⁸

Daljnji je potencijalni nedostatak preuzimanja eura rizik nestabilnosti, Zbog nedovoljne integracije fiskalnih politika država članica i slabije mobilnosti radne snage kao i naglašenih strukturnih razlika, kriza u jednoj od država eurozone može imati znatnije negativne posljedice čak i na države koje promišljeno i kvalitetno upravljaju svojim ekonomskim razvojem. Također, s obzirom na to da su nakon 2010. godine utemeljeni krizni mehanizmi za pomoć zemljama eurozone (poput EFSM-a), to bi moglo predstavljati dodatno proračunsko opterećenje za javne financije budućih članica eurozone poput Hrvatske.

Navedene reforme i mehanizmi pojačanog nadzora ekonomskih i fiskalnih politika trebali bi međutim onemogućiti ponavljanje sličnih problema i ponovno postaviti gospodarstvo EU-a na čvrste temelje. Budući da će Hrvatska postati članicom eurozone tek oko 2016. godine, može se očekivati da će te mjere, koje odražavaju solidarnost država članica EU-a, imati učinka te da se neće znatnije povećati proračunski rashodi Hrvatske za pomoć drugim zemljama kako bi u ukupnosti Hrvatska ostala neto primateljicom fiskalnih transfera.

117 Faulend, M. i Šošić, V. (2010) Europska monetarna unija, u: Mintas-Hodak, Lj., ur., Uvod u Europsku uniju. MATE.

118 Intervju s Borisom Vujčićem – Isplati nam se uvesti euro, Banka, siječanj 2011.

+ Prednost	Stvaranje temelja za održiv ekonomski rast, jačanje gospodarstva i povećanje konkurentnosti energičnijom provedbom strukturnih reformi i većom fiskalnom disciplinom.
+ Prednost	Sprečavanje makroekonomskih neravnoteža jačanjem makroekonomskog nadzora i konsolidacijom javnih financija.
+ Prednost	Uvođenje eura smanjuje troškove konverzije valuta i platnog prometa, omogućuje transparentnost i usporedivost cijena te povećava atraktivnost zemlje.
- Izazov	Uvođenje eura rezultira gubitkom monetarne suverenosti.
- Izazov	Dužnička kriza pojedinih zemalja eurozone može potaknuti „domino-efekte“ na gospodarstva drugih zemalja.
- Izazov	Pomoć zemljama eurozone u doba krize potencijalno je dodatno proračunsko opterećenje za javne financije budućih država članica eurozone.

Socijalna politika i zapošljavanje

Polazišta

Od samog početka europskoga integracijskog procesa Europska je unija imala neke ovlasti u domeni socijalne politike i zapošljavanja, no bile su vrlo ograničene, a proširene su tek donošenjem Socijalnog protokola dodanog Ugovoru iz Maastrichta (1993.) te inkorporiranog u Ugovor iz Amsterdama (1997.).

Socijalna politika regulirana je primarno na nacionalnoj razini i zakonodavstvo EU-a ne utječe na pravo država članica da samostalno definiraju osnovna načela svojih sustava socijalne sigurnosti. Osim toga, zakonodavstvo EU-a u tom području ne smije uzrokovati znatne financijske posljedice. Unija podupire i dopunjava djelovanje država članica u područjima kao što su: poboljšanje radne okoline, uvjeti rada, socijalna sigurnost, socijalna zaštita radnika, zaštita radnika u slučaju otkaza, zastupanje i obrana interesa radnika i poslodavaca, uvjeti zapošljavanja državljana trećih zemalja, jednakost muškaraca i žena, borba protiv socijalne isključenosti te modernizacija sustava socijalne sigurnosti. Donošenje socijalnog zakonodavstva Unije nije jednostavno jer je pri donošenju odluka u Vijeću ministara u gotovo polovini navedenih područja predviđeno jednoglasno odlučivanje svih država članica.

U EU-u vrijedi osnovno načelo prema kojem isključivu nadležnost u području politike zapošljavanja imaju države članice. Institucije EU-a mogu donositi određene mjere kojima se daju upute državama članicama ili se podupiru njihove politike u području zapošljavanja. No, njima se ne provodi harmonizacija zakonodavstava država članica. EU u tom području financira programe i projekte povećanja zapošljivosti stanovništva i prilagodbe poduzeća novim ekonomskim i društvenim okolnostima.

Područje socijalne politike i zapošljavanja regulira oko sedamdeset propisa kojima se uspostavljaju opći minimalni standardi što ih države članice moraju ispuniti, a nacionalnoj je razini prepušteno da sukladno svojim mogućnostima dalje podiže te standarde. Paralelno s tvrdim pravom EU-a, u koje se ubrajaju zakonodavni akti kao što su direktive ili uredbe, EU i putem mekog prava, primjerice putem pravno neobvezujućih smjernica i preporuka, koordinira socijalne politike i politike zapošljavanja država članica.

Vezano uz meko pravo EU je prihvatio tzv. model otvorene koordinacije (MOK) kao ključan mehanizam za ostvarivanje ciljeva u području politike protiv siromaštva i socijalne isključenosti. Sastoji se od više tematskih cjelina kao što su: zdravstvena zaštita, mirovine, dugotrajna skrb, socijalne usluge od općeg interesa, nadgledanje socijalne situacije te demografske promjene. Zahvaljujući tzv. socijalnom MOK-u prihvaćeni su zajednički ciljevi u području borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti, usvojeni pokazatelji za praćenje socijalne isključenosti, predviđena izrada zajedničkih memoranduma o socijalnom uključivanju (Joint Inclusion Memorandum, JIM) i nacionalnih akcijskih planova te ustanovljeni mehanizmi izvješćivanja o postignućima nacionalnih politika i razmjeni iskustava.

Hrvatska je 2007. u sklopu pretpristupnih aktivnosti potpisala JIM s Europskom komisijom. Temeljem mjera prihvaćenih u tom dokumentu preuzela je obvezu izrade i provedbe dvogodišnjih nacionalnih provedbenih planova za socijalno uključivanje. Prema ocjeni Europske komisije, u Hrvatskoj su ostvareni pomaci u različitim područjima socijalnog uključivanja i poboljšana je suradnja brojnih akterskih skupina uključenih u proces provedbe JIM-a.¹¹⁹

U sklopu pretpristupnih aktivnosti Hrvatska je 2008. s Europskom komisijom potpisala Zajednički memorandum o prioritetima politike zapošljavanja (Joint Assessment Paper on Employment Priorities, JAP). Tako je pokrenut proces njezina osposobljavanja da od trenutka stupanja u punopravno članstvo u cijelosti sudjeluje i profitira od sustava koordinacije politika zapošljavanja na razini EU-a. Radi operacionalizacije JAP-a Hrvatska je počela s praksom izrade i provedbe dvogodišnjih nacionalnih planova poticanja zapošljavanja. Riječ je o dokumentima koji objedinjuju sve aktivnosti koje se provode radi povećanja stope zaposlenosti i radne aktivnosti stanovništva. Sukladno ocjeni Europske komisije, implementacija JAP-a uglavnom zadovoljava, naročito glede smanjivanja neujednačenosti ponude i potražnje na tržištu rada te predviđanja potrebnih vještina.¹²⁰

U sklopu pretpristupnog procesa Hrvatskoj je u području socijalne politike otvorena tzv. IV. komponenta programa IPA – Operativni program za ljudske resurse. U sklopu te komponente u razdoblju 2007.–2011. odobrena su bespovratna sredstva u iznosu od 69,98 milijuna eura (38,28 milijuna eura 2007.–2009. i 37,70 milijuna eura 2010.–2011.). Od toga je, 26,98 milijuna odobreno za unapređenje ljudskog kapitala i zapošljivosti, 18,7 milijuna za jačanje socijalnog uključivanja osoba kojima je otežan pristup tržištu rada, 17,44 milijuna za poboljšanje pristupa zapošljavanju i održivo uključivanje na tržište rada, te 6,85 milijuna eura kao tehnička pomoć. Operativni program za ljudske resurse trenutačno financira 53 projekta. Ukupno je ugovoreno 27,24 milijuna eura ili 71,16% alokacije 2007.–2009.¹²¹ Od 2007. Hrvatskoj je otvoren i Program za zapošljavanje i socijalnu solidarnost PROGRESS preko kojeg su financirane informativne i edukacijske aktivnosti te analize u području socijalne politike.

Prednosti

Na socijalnu politiku i zapošljavanje pozitivno će djelovati činjenica da je u definiranju ciljeva do 2020. godine EU istaknuo postizanje 75-postotne zaposlenosti stanovništva u dobi između 20-64 godine te smanjivanje broja osoba u riziku od siromaštva za 20

¹¹⁹ Croatia 2011 Progress Report (SEC (2011) 1200), str. 41.

¹²⁰ Ibid.

¹²¹ Hrvatska u Europi, Europa za Hrvatsku (Zagreb: Ministarstvo financija – Sektor za poslove Nacionalnog fonda, lipanj 2011.), str. 49.

milijuna.¹²² EU razvija europski model fleksigurnosti, kojim se kombinira fleksibilizacija tržišta rada s visokom razinom socijalne sigurnosti. Fleksigurnost podrazumijeva lakše zapošljavanje i otpuštanje, no istodobno s velikim pravima za nezaposlene koji su financijski osigurani i motivirani stalno aktivno tražiti posao. Premda dobrim dijelom u domeni mekog prava, napredovanje Hrvatske prema ostvarivanju ciljeva europske socijalne politike i politike zapošljavanja sustavno će mjeriti, ocjenjivati i poticati Europska komisija i drugi akteri političkog sustava EU-a.

Nakon stupanja u punopravno članstvo građanima će odgovarati što će se iz Europskoga socijalnog fonda, glavnog financijskog instrumenta kojim EU podupire provedbu svojih strategija u području socijalne uključenosti i zapošljavanja, moći financirati projekti kojima se podupiru programi prekvalifikacije, jednostavnije zapošljavanje, poboljšanje zemljopisne i strukovne mobilnosti, borba protiv diskriminacije i neravnopravnosti zaposlenika i osoba koje tek traže posao te unapređenje socijalnog dijaloga. U razdoblju 2007.–2013. Europski proračun doznačio je oko 10% ukupnih sredstava Europskom socijalnom fondu (oko 75 milijardi eura), a taj se omjer ne bi trebao znatnije mijenjati ni u predstojećem proračunskom razdoblju.¹²³ Važno je spomenuti i Europski fond za prilagodbe globalizaciji, iz kojeg se godišnje osigura oko 500 milijuna eura za pružanje pomoći radnicima koji ostaju bez posla zbog trgovinske liberalizacije.¹²⁴

110

Kreatori socijalne politike i politike zapošljavanja u Hrvatskoj u sklopu europskih koordinacijskih mehanizama bit će upoznati i usmjereni prema najuspješnijim europskim rješenjima. Stoga se može pretpostaviti da će ulazak u EU unaprijediti kulturu tripartitnog partnerstva što uključuje partnerski odnos predstavnika vlade, poslodavaca i sindikata. Građanima će to omogućiti učinkovitiju borbu protiv siromaštva i socijalne isključenosti, koji se na razini EU-a ne smatraju rezultatima slabosti pojedinaca nego ishodima strukturnih društvenih problema.

Nakon ulaska u EU doći će do daljnjeg usklađivanja s europskim standardima i praksom što bi trebalo rezultirati boljom koordinacijom tijela državne uprave zaduženih za socijalnu politiku, boljom vertikalnom koordinacijom dionika socijalne politike na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini, prijeko potrebnom decentralizacijom socijalnih usluga, racionalizacijom sredstava socijalne zaštite radi ostvarenja pravednije raspodjele te prelaskom od institucionalne brige prema brizi primarno utemeljenoj u zajednici.¹²⁵ Nadalje trebalo bi doći do intenziviranja napora u borbi protiv spolne diskriminacije kako bi se dugoročno ispravile razlike između stope zaposlenosti muškaraca (54%) i žena (46%), kao i činjenica da žene zarađuju u

122 Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth (COM(2010) 2020 final), str. 5.

123 European Social Fund. Dostupno na: <http://ec.europa.eu/esf/home.jsp?langId=en> (stanje 5. 12. 2011.).

124 European Globalisation Adjustment Fund. Dostupno na: http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_agenda/c10155_en.htm (stanje: 5. 12. 2011.).

125 Croatia 2011 Progress Report (SEC(2011) 1200), str. 41.

prosijeku 90% prosječne plaće muškaraca.¹²⁶

Pitanje mirovina u nacionalnoj je nadležnosti. Ipak, Europska komisija putem socijalnog MOK-a kao prioritete promovira adekvatnost i održivost mirovinskog sustava što je vrlo važno s obzirom na to da je Hrvatskoj potrebna cjelovita reforma tog sustava, koji dugoročno nije održiv. Prema podacima za rujan 2011. godine, u Hrvatskoj je registrirano 628.000 korisnika starosnih mirovina što je manje od ukupnog broja korisnika mirovina koje nisu pokrivene uplaćenim doprinosima.¹²⁷ U tu drugu kategoriju ubrajaju se korisnici invalidskih (255.000), obiteljskih (239.000), najnižih (171.000) i tzv. povlaštenih (173.000) mirovina.¹²⁸ Povlaštenost mirovina ogleda se u duljini staža potrebnog za umirovljenje i u iznosu mirovine, a u to ulaze primjerice mirovine saborskih zastupnika, članova vlade i sudaca Ustavnoga suda te braniteljske mirovine. Sukladno napucima EU-a u dogledno će vrijeme u Hrvatskoj trebati uskladiti povlaštene i ostale mirovine, iako rok za to usklađivanje nije preciziran. Ipak, hrvatskoj vladi ostat će velik manevarski prostor i niz mehanizama socijalne politike kojima će moći osigurati da neke tzv. povlaštene mirovine ipak ostanu neizmijenjene.¹²⁹

Građani će nakon ulaska u EU dobiti pravo korištenja europske zdravstvene iskaznice, koja građanima država članica te Islanda, Lihtenštajna, Norveške i Švicarske omogućuje korištenje zdravstvenih usluga na teritoriju EU-a i navedenih država tijekom privremenog boravka u inozemstvu. Europska zdravstvena iskaznica osigurava pristup javnoj zdravstvenoj zaštiti koji je jednak kao i za državljane države u kojoj se građanin nalazi. To znači da će građaninu, ako mora platiti zdravstvene usluge u jednoj od navedenih država, taj novac biti vraćen u najskorijem roku. Ipak, važno je naglasiti da se na taj način ne mogu plaćati tretmani vezani za bolesti ili ozljede zadobivene prije putovanja u danu državu. Također, europskom zdravstvenom iskaznicom ne mogu se plaćati zdravstvene usluge u privatnom sektoru.

111

U području zapošljavanja građani će imati koristi od usklađivanja s europskim normama jer će se ulaskom u EU Hrvatska aktivno uključiti u provedbu europskih politika u tom području. Tržište rada u Hrvatskoj karakterizira visoka stopa nezaposlenosti te niske stope zaposlenosti i aktivnosti stanovništva. Prema podacima Eurostata, nezaposlenost je u 2010. godini iznosila 11,8% što je iznad prosjeka EU-a, gdje se bilježi nezaposlenost od 9,7%.¹³⁰ Zaposlenost je u Hrvatskoj u tom razdoblju bila 54,1%, a prosjek EU-a bio je 64,2%. Ukupna stopa aktivnosti stanovništva u 2010. godini u Hrvatskoj je iznosila 61,5%, a prosjek EU-a 71,0%.¹³¹ Ti podaci pokazuju kako je u Hrvatskoj previše neaktivnog stanovništva, uz značajan prostor

126 Žene i muškarci u Hrvatskoj 2011. (Zagreb: Državni zavod za statistiku, 2011.), str. 39.

127 Statističke informacije Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, godina IX, br. 3. (Zagreb: Državni zavod za mirovinsko osiguranje, 2011.), str. 12.

128 Ibid., str. 12, 29, 30.

129 Povlaštene mirovine: uz socijalne mjere neke mogu ostati iste, Večernji list, rujan 2011.

130 Labour market statistics (Eurostat Pocketbooks, 2011.), str. 42.

131 Ibid., str. 24. i 15.

za povećanje zaposlenosti. Ulazak u EU neće izravno utjecati na rast zaposlenosti, ali će Hrvatska postati zanimljivija za strana ulaganja što bi se trebalo pozitivno odraziti na rast gospodarskih aktivnosti, pa tako i na porast zaposlenosti.

Građani su profitirali od procesa usklađivanja zakonodavstva s pravnom stečevinom EU-a i zato što je primjerice u Zakon o radu (2009.) ugrađen sadržaj 15 direktiva koje pokrivaju to područje.¹³² Tako su ozakonjeni bolja kontrola poslodavaca, strože antidiskriminacijske mjere i općenito bolja jamstva u pogledu prava zaposlenika, koji su primjerice dobili bolje uvjete u pogledu trajanja radnog vremena i duljine godišnjih odmora. Osim toga, ulaskom u EU postupno bi se trebale prevladati neujednačenosti stopa nezaposlenosti u najrazvijenijim i najnerazvijenijim županijama. Ta je neujednačenost sada vrlo velika – u 2010. godini nezaposlenost u Gradu Zagrebu iznosila je 8,4%, a u Brodsko-posavskoj županiji čak 31,9%.¹³³ Članstvom u EU-u Hrvatskoj će za razvoj nerazvijenih područja biti na raspolaganju sredstva ne samo Europskoga socijalnog fonda nego i ostalih strukturnih fondova i Kohezijskog fonda, kojima se prvenstveno podupire razvoj onih regija (tzv. NUTS 2 jedinica) čiji BDP nije veći od 75% prosjeka EU-a.

Europski sudovi u mnogo su slučajeva izrazili spremnost da zaštite prava građana pred nespremnošću država članica da adekvatno provode europsko zakonodavstvo u području socijalne politike i politike zapošljavanja. U slučaju povrede europskoga zakonodavstva od strane Hrvatske ili bilo koje druge države članice pogođeni građani i tvrtke moći će sudskim putem ishoditi isplatu odštete.

Izazovi

Europski socijalni fond pripada strukturnim fondovima EU-a što znači da se sredstva dodjeljuju na projektnoj osnovi. Stoga ako Hrvatska ne bude nudila dovoljno kvalitetnih projektnih prijedloga, lako je moguće da u inicijalnom razdoblju sredstva koja povuče iz Fonda budu manja od sredstava koja će kao država članica za potrebe Fonda uplaćivati u proračun EU-a. Usto, činjenica je da Fond nikad ne financira stopostotno mjere ili aktivnost nego da je uvijek riječ o sufinanciranju EU-a i države članice, a najveći je udio Fonda 75%. Zbog toga će radi jačanja apsorpcijskih kapaciteta Hrvatske biti potrebno osigurati ne samo brojnost i kvalitetu projektnih prijedloga nego i sposobnost lokalnih i regionalnih vlasti za sufinanciranje projekata.

Dosadašnji troškovi usklađivanja u području socijalne politike i zapošljavanja nisu bili zanemarivi jer je postojalo više mjerila za zatvaranje tog poglavlja, koja su se odnosila na jačanje administrativnih kapaciteta relevantnih institucija i osposobljenosti u svim potpoglavljima. Usto, postavljena su dodatna mjerila vezano uz potpuno usklađivanje radnog zakonodavstva, antidiskriminacijskog zakonodavstva i normativnog okvira za ravnopravnost spolova, jačanje inspekcije rada, kao i neovisnosti Ureda

¹³² Zakon o radu, NN 149/09, 61/11.

¹³³ Statističke informacije 2011. (Zagreb: Državni zavod za statistiku, 2011.), str. 80.

pravobranitelja. Financijski najzahtjevniji dio zakonodavnog usklađivanja odnosio se na područje zaštite na radu. Ipak, dugoročno gledano, ti će troškovi prerasti u koristi jer bi primjena navedenih načela trebala pozitivno djelovati na produktivnost i gospodarstvo u cjelini.

Kao i u drugim područjima, ulaskom u EU Hrvatsku čekaju troškovi provedbe novousvojenog zakonodavnog okvira koji se stalno nadograđuje ne samo u zakonodavnom smislu nego i kroz praksu Europskoga suda pravde i drugih sudova EU-a.

+ Prednost	Smanjivanje socijalne isključenosti i siromaštva.
+ Prednost	Promicanje aktivnih mjera tržišta rada radi povećanja zaposlenosti.
+ Prednost	Bolje kontroliranje poslodavaca, strože antidiskriminacijske mjere i općenito bolja jamstva u pogledu prava zaposlenika.
+ Prednost	Modernizacija socijalne politike.
+ Prednost	Razvoj tripartitnog socijalnog dijaloga između vlade, sindikata i poslodavaca.
+ Prednost	Mogućnost korištenja europske zdravstvene iskaznice.
- Izazov	Kvalitetna priprema projektnih prijedloga za povlačenje sredstava iz Europskoga socijalnog fonda.
- Izazov	Sposobnost hrvatskih lokalnih i regionalnih vlasti za sufinanciranje projekata.

Poduzetnička i industrijska politika

Polazišta

Poduzetnička i industrijska politika u nadležnosti je zemalja članica, koje svoje programe i mjere u tom području oblikuju sukladno zajedničkim načelima i preporukama EU-a. Te politike uključuju mjere jačanja poduzetništva i inovativnosti, poboljšanja poslovnog okruženja, poticanja investicija i razvitka industrijske proizvodnje. Njihov je glavni cilj poticanje konkurentnosti gospodarstva, posebice malih i srednjih poduzeća (MSP), koja čine 2/3 zaposlenosti privatnog sektora i imaju ključnu ulogu u inovacijama i komercijalizaciji znanja. EU je donio Europsku povelju o malim poduzećima (2000.), a donošenjem Akta o malom gospodarstvu EU-a (2008.) naglašena je potreba poticanja razvoja poduzeća sveobuhvatnim mjerama koje uključuju smanjenje administrativnih prepreka za 25% u razdoblju između 2007. i 2012. te pojednostavnjivanje regulative. Nadalje, EU želi dodatno povećati mogućnosti financiranja MSP-a pri čemu treba istaknuti ulogu Europske investicijske banke (EIB), koja je u razdoblju najvećeg udara gospodarske krize, između 2008. i 2011., za financiranje malih i srednjih poduzeća izdvojila 30 milijardi eura. Pored izravnog financiranja MSP-a provode se politike poboljšanja njihova pristupa jedinstvenom tržištu EU-a, kao i međunarodnim tržištima, poticanja obrazovanja i usavršavanja poduzetnika, naročito među mladima i ženama.

116

Dugoročno, EU želi osnažiti inovativni potencijal i tehnološki razvitak MSP-a njihovim intenzivnijim uključivanjem u istraživačke i znanstvene aktivnosti putem povezivanja sa sveučilištima i istraživačkim centrima radi komercijalizacije znanstvenih dostignuća. Takvo povezivanje znanosti i poduzeća temelj je postizanja inovativne Unije, u kojoj inovativne ideje treba transferirati u proizvode i usluge, generirajući ekonomski rast i zapošljavanje.¹³⁴

Nova „integrirana“ industrijska politika EU-a, pored navedenog, uključuje politiku zaštite i poticanja tržišnog natjecanja i regulativu javnih nabava, što je dopunjeno odgovarajućim razvojnim politikama pojedinih sektora. Pritom je ključni cilj povećati produktivnost prerađivačke industrije i s njom povezanih usluga.¹³⁵

Hrvatska je tijekom pristupnih pregovora u svojim strateškim dokumentima usvojila temeljna načela industrijske politike i politike poduzetništva, provodeći smjernice Europske povelje za malo poduzetništvo i Akta o malom gospodarstvu. Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva RH provelo je programe poticanja malog i srednjeg poduzetništva. Potaknut je i proces poboljšanja poslovnog okruženja za MSP, posebice u pogledu osnivanja poduzeća te osnivanjem poduzetničkih inkubatora i zona, regionalnih razvojnih agencija, razvojem elektroničkog poslovanja te programima obrazovanja za poduzetništvo. Hrvatska od listopada 2007. sudjeluje u Okvirnom programu za konkurentnost i inovacije (Competitiveness and Innovation Programme, CIP), koji preko svoja tri operativna programa potiče inovativnost i

¹³⁴ Europe 2020 Flagship Initiative, Innovation Union (COM(2010) 546 final), str. 6.

¹³⁵ An Integrated Industrial Policy for the Globalisation Era – Putting Competitiveness and Sustainability at Centre Stage, Brussels (COM(2010) 614 final), str. 3.

konkurentnost poduzeća, a osim toga članica je Europske poduzetničke mreže, koja olakšava nastup na tržištu EU-a i pronalazak kvalitetnih partnera.

Prednosti

Članstvo u EU-u trebalo bi potaknuti daljnji razvitak poduzetništva, provedbu strukturnih reformi te povećanje učinkovitosti javne administracije. Pozitivan učinak na hrvatska poduzeća imat će i provedba Direktive o borbi protiv kašnjenja u plaćanju.

Nadalje, članstvo u EU-u bi hrvatskim poduzećima trebalo osigurati diverzificirane izvore financiranja, i to sudjelovanjem u programima Europske investicijske banke, Okvirnog programa za konkurentnost i inovacije (CIP) te putem fondova rizičnog kapitala. Stoga bi sudjelovanje u CIP-u hrvatskim poduzećima trebalo omogućiti restrukturiranje prema proizvodima visoke dodane vrijednosti. Članstvo bi trebalo potaknuti jačanje klsterske politike RH, koja bi trebala povećati konkurentnost poduzeća, odnosno osnažiti njihov inovativni i izvozni potencijal *uključenjem u globalno konkurentne klustere ili poduzetničke mreže* što otvara dodatnu mogućnost rasta hrvatskim tvrtkama, kako je predviđeno *Strategijom razvoja klastera* u Republici Hrvatskoj 2011.–2020.

Članstvo u EU-u trebalo bi stvoriti bolju poduzetničku klimu te unaprijediti stjecanje specifičnih poduzetničkih znanja i vještina što bi trebalo dovesti do adaptacije obrazovnih sustava i oblikovanja odgovarajućih nastavnih programa. Također, hrvatski poduzetnici moći će sudjelovati u programu Erasmus za mlade poduzetnike, koji početnicima omogućuje boravak kod starijih kolega u drugim zemljama Unije i razmjenu iskustva i znanja te stvara pretpostavke poslovne suradnje u budućnosti i internacionalizacije poduzeća.

117

Izazovi

S obzirom na jačanje konkurencije na domaćem tržištu te potrebe rasta izvoza, nužno je jačanje ukupne konkurentnosti hrvatskoga gospodarstva, posebice razvoja i restrukturiranja industrije. Hrvatska treba osnažiti industrijsku politiku temeljem poticajnih mjera fiskalne, tehnološke i inovacijske politike. Potrebno je strateški promišljati jačanje i restrukturiranje pojedinih industrijskih sektora s naglaskom na povećanje udjela proizvodnje i usluga temeljenih na inovacijama, znanju i modernim tehnologijama. U tom pogledu nužno je izraditi i promovirati sektorske strategije razvoja sukladne načelima i smjernicama EU-a, fokusirane na razvitak poticajnog okvira za razvoj poduzetništva, poboljšanje poslovnog okruženja te razvitak i korištenje znanja u razvoju novih proizvoda i usluga.

Pritom je potrebno sagledati poduzetničku i industrijsku politiku u širem kontekstu razvitka nacionalne konkurentnosti, odnosno sukladno ostalim razvojnim strategijama

i politikama. Prema Izvješčaju o globalnoj konkurentnosti iz 2011. godine,¹³⁶ osnovni problemi Hrvatske koncentrirani su u područjima poslovnog okruženja, osobito razvijenosti klastera, tržišta proizvoda i usluga te regulative tržišta rada. Uočeni su znatni nedostaci u razvijenosti poslovne sofisticiranosti, posebice inovativnosti, suradnje poduzeća sa sustavom znanosti kao i apsorpcije i razvitka tehnologije.

+ Prednost	Bolji uvjeti za razvoj poduzetništva i provedbu strukturnih reformi.
+ Prednost	Bolje poslovno okruženje poduzeća zbog manjih administrativnih zapreka i promjena u poreznoj regulativi.
+ Prednost	Veće mogućnosti diverzificiranog izvora financiranja putem Okvirnog programa za konkurentnost i inovacije (CIP).
+ Prednost	Veći inovativni potencijali hrvatskih poduzeća ojačani klasterima i suradnjom s istraživačkim centrima i sveučilištima.
- Izazov	Nužnost izrade i provedbe sektorskih strategija razvoja sukladno načelima i smjernicama EU-a.
- Izazov	Potreba znatnog povećanja konkurentnosti hrvatskih poduzeća, posebice u pogledu inovativnosti, razvitka i primjene znanja i tehnologije.

¹³⁶ The Global Competitiveness Report 2011–2012 (World Economic Forum, Geneva), 2011.

Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata

Polazišta

Približno trećina ukupnog proračuna EU-a ulaže se u regionalnu (kohezijsku) politiku radi postizanja veće ekonomske i socijalne kohezije Unije odnosno ravnomjernijeg razvoja država članica i njihovih regionalnih jedinica. Kroz strukturne fondove i Kohezijski fond Unija je u razdoblju 2007.–2013. namijenila 347 milijardi eura za programe kojima se povećava konkurentnost gospodarstva i zaposlenost te potiče uravnotežen razvoj ruralnih i urbanih područja. Prema prijedlogu Europske komisije sredstva za kohezijsku politiku u razdoblju 2014.–2020. dodatno će se povećati što znači da je kohezijska politika uz politiku ruralnog razvoja i dalje financijski najvažnija zajednička politika EU-a.

Najviše sredstava namijenjeno je regijama (tzv. NUTS 2 jedinicama) čiji je bruto domaći proizvod niži od 75% prosjeka Unije.¹³⁷ Budući da su dvije od tri hrvatske regije NUTS 2 gospodarski znatno ispod tog prosjeka, možemo očekivati znatnu financijsku podršku iz strukturnih fondova i Kohezijskog fonda. No, korištenje fondova EU-a zahtijeva ispunjavanje niza uvjeta koji se prvenstveno tiču sposobnosti zemalja da koriste financijska sredstva pravilno i (za regionalni razvoj) djelotvorno. Proces pristupanja već je donio brojne promjene u Hrvatskoj u pogledu jačanja sposobnosti institucija za korištenje fondova EU-a, kao i u pogledu uvjeta za vođenje suvremene regionalne politike usklađene s temeljnim načelima kohezijske politike. Kao jedan od uvjeta za ulazak u EU Hrvatska je morala donijeti niz strateških dokumenata u kojima su definirana prioritetna područja ulaganja iz pretpristupnih fondova. Nadalje, morala je uspostaviti cjelovit institucionalni sustav za korištenje sada pretpristupnih, a kasnije strukturnih fondova, usklađen s pravilima i procedurama Unije. Znatno broj zaposlenika u državnoj administraciji uključen je u procese izobrazbe radi povećanja osposobljenosti za korištenje fondova EU-a.

Proces pristupanja djelovao je poticajno i na razvoj nacionalne politike regionalnog razvoja. Donesen je nov zakonodavni i institucionalni okvir za vođenje regionalne politike u Hrvatskoj. Uspostavljen je sustav strateškog planiranja razvoja na županijskoj i NUTS 2 razini, temeljem kojeg su definirani temeljni razvojni prioriteti na regionalnoj razini. Pored jačanja sposobnosti administracije u pogledu strateškog planiranja, proces pristupanja pozitivno je djelovao i na razvoj kapaciteta za pripremu i provedbu razvojnih projekata. Sudjelujući u provedbi pretpristupnih programa kao što su IPA i drugi, regionalne i lokalne jedinice te drugi dionici stekli su važno iskustvo u pogledu pripremanja i provedbe projekata financiranih iz fondova EU-a i tako ojačali kapacitete za buduće korištenje strukturnih fondova. Još je međutim teško ocijeniti koliko su sve te promjene povećale učinkovitost i djelotvornost aktera koji sudjeluju u procesu korištenja fondova EU-a, osobito zbog toga što su dostupna sredstva pretpristupnih fondova, poput IPA-e, prilično ograničena u odnosu na sredstva koja su dostupna nakon pristupanja.

¹³⁷ Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999, čl. 53.

Samo šest mjeseci od pristupanja Hrvatska će početi sudjelovati u novoj kohezijskoj politici za razdoblje 2014.–2020. Premda javna rasprava o zakonskoj regulativi za novu kohezijsku politiku još traje, glavni se naglasci već vide. Prema prijedlogu Europske komisije iz listopada 2011. godine kohezijska će se politika u narednom razdoblju usko vezati s ciljevima strategije Europa 2020. Tematski prioriteti poput inovativnosti, energetske učinkovitosti i obnovljivih izvora energije imat će važno mjesto pri alokaciji sredstava, posebno u razvijenijim državama članicama. Dodatno će se naglasiti strateška dimenzija kohezijske politike kroz zajedničke smjernice za planiranje aktivnosti financirane različitim financijskim instrumentima EU-a uključujući Europski fond za poljoprivredu i ruralni razvoj te novoosnovani Europski fond za pomorstvo i ribarstvo.

Kroz posebne partnerske ugovore koje će potpisati Europska komisija i države članice definirat će se tematski prioriteti, očekivani rezultati i iznosi financiranja za svaku članicu zasebno. Na taj se način želi poboljšati koordinacija između različitih fondova EU-a, koncentrirati sredstva na manje tematskih područja te olakšati praćenje dostizanja postavljenih ciljeva što bi trebalo donijeti veću učinkovitost kohezijske politike. Osobit naglasak stavit će se na ispunjenje niza preduvjeta za korištenje fondova EU-a, koji se neće ticati samo pravilnog trošenja nego i ostvarivanja planiranih rezultata i razvojnih učinaka. U slučaju neostvarivanja utvrđenih godišnjih rezultata tijekom provedbe moguća je suspenzija korištenja fondova na određeno vrijeme ili trajan gubitak dijela sredstava. U skladu s tim povećat će se aktivnosti praćenja i procjenjivanja razvojnih učinaka korištenja fondova EU-a. Navedene promjene dodatno će povećati izazov za sve sudionike procesa korištenja fondova, osobito za državna tijela zadužena za upravljanje sredstvima. Pažljivo definiranje razvojnih prioriteta te planiranje i odabir odgovarajućih kvalitetnih projektnih ideja odnosno projekata postat će još važniji ili barem jednako važni kao i broj projekata spremnih za financiranje.

Još jedna važna promjena odnosi se na uvođenje dodatne kategorije regija s bruto domaćim proizvodom po stanovniku između 75% i 90% prosjeka EU-a. Za Hrvatsku to može biti vrlo važno i korisno, naročito ako BDP po stanovniku sjeverozapadne Hrvatske premaši 75% prosjeka EU-a kada se bude ocjenjivala podobnost regija za korištenje strukturnih fondova u razdoblju 2014.–2020.¹³⁸

Važno je istaknuti da će vrlo brzo nakon stupanja u članstvo sredstva iz strukturnih fondova i Kohezijskog fonda postati osnovni izvor financiranja javnih investicija u Hrvatskoj. Drugim riječima, nacionalna sredstva iz državnog proračuna prvenstveno će služiti za sufinanciranje projekata temeljno financiranih iz fondova EU-a. Stoga će se i trošenje sredstava državnog proračuna morati prilagoditi pravilima i procedurama za korištenje tih fondova. Zbog toga će utjecaj njihova korištenja na ukupnu nacionalnu razvojnu politiku biti dalekosežan i osjećat će se praktički

¹³⁸ Prema važećim pravilima većina sredstava iz fondova EU-a odlazi na regije s BDP-om po stanovniku nižim od 75% prosjeka EU-a.

u svim područjima, od gospodarstva i obrazovanja do prometa, zaštite okoliša, poljoprivrede i niza drugih područja.

Prednosti

Premda se iznos sredstava iz fondova EU-a namijenjen Hrvatskoj često stavlja u prvi plan, vjerojatno najveća prednost integriranja leži u činjenici da će biti nužno primijeniti nov pristup u vođenju nacionalne razvojne politike. Naime korištenje sredstava iz fondova EU-a podrazumijeva primjenu niza mehanizama kojih je cilj osigurati što veću djelotvornost, učinkovitost i transparentnost u pogledu trošenja javnih investicijskih sredstava. Tako se razvojni projekti planiraju i provode na temelju prethodno pripremljenih strateških programa, uz ispunjavanje vrlo zahtjevne dokumentacije i uz propisane evaluacijske procedure. Postupak evaluacije ugrađen je u procedure odabira projekata, ali i naknadno, tijekom i nakon provedbe projekata, kada se ocjenjuju ostvareni razvojni učinci odabranih projekata. Također, pravila i načela korištenja fondova EU-a potiču bolju suradnju i koordinaciju različitih sektora te intenzivniju participaciju regionalnih i lokalnih tijela kao i predstavnika civilnog sektora u planiranju i provedbi razvojnih programa. Uspiju li državne institucije razviti potrebne kapacitete za kvalitetnu primjenu opisanih mehanizama može se očekivati veća učinkovitost javnih investicija nego do sada. Na jačanje administrativnih kapaciteta na svim razinama posebno pozitivno djelovat će brojne mogućnosti što ih sudjelovanje u kohezijskoj politici nudi za intenzivnu komunikaciju, suradnju i transfer znanja s institucijama i partnerima iz drugih zemalja članica.

122

Financijska sredstva koja će Hrvatskoj biti na raspolaganju doista su znatna. U prvih šest mjeseci članstva iz Kohezijskog i strukturnih fondova za Hrvatsku je predviđeno 687,5 milijuna eura iz važećeg financijskog okvira EU-a.¹³⁹ S obzirom na to da će Hrvatska prvih šest mjeseci članstva u europski proračun uplatiti 267,7 milijuna eura, računica pokazuje da će za jedan euro koji uplati dobiti tri eura. U idućim godinama članstva sredstva će se postupno povećavati, a stupanj tog povećanja dijelom ovisiti i o uspješnosti korištenja. Većina iznosa predviđena je za razvojne programe koji će osigurati brži gospodarski rast i smanjenje nezaposlenosti te promicati održivi razvoj. U pogledu poticanja gospodarske konkurentnosti regija programi podupiru razvoj malog i srednjeg poduzetništva, podržava se razvoj inovativnosti i tehnološki razvoj i znatna su ulaganja predviđena za jačanje znanstveno-istraživačkih potencijala. Također, financirat će se investicije u prometnu, energetska i okolišnu infrastrukturu te u zdravstvo. Konkretnije, predviđena su znatna ulaganja u željeznice, vodne putove, cestovni promet, modernizaciju gradskih prijevoznih mreža. Uspješna provedba tih programa trebala bi ublažiti negativne učinke gospodarske krize i potaknuti brži gospodarski razvoj regija.

¹³⁹ Accession Conference at Ministerial level closed negotiations with Croatia: Chapter 33 – Financial and Budgetary Provisions (2011, 12332/11, PRESSE 219), str. 3.

Izazovi

Korištenje sredstava iz fondova EU-a nužno traži i rast ulaganja u kadrovsko jačanje institucija koje su u sustavu upravljanja sredstvima. To znači da se može očekivati povećanje troškova javnog sektora zbog povećanog zapošljavanja i porasta drugih, povezanih, troškova poput ulaganja u obrazovanje. Drugi se izazov odnosi na složenost i dugotrajnost procedura prijavljivanja, odabira i provedbe razvojnih projekata što može usporiti realizaciju investicija i umanjiti motivaciju potencijalnih aktera za sudjelovanje. Treći se izazov odnosi na uspješnost koordinacije i suradnje različitih državnih tijela koja su nositelji provedbe programa za korištenje fondova EU-a. Izostanak kvalitetne suradnje može znatno usporiti provedbu programa i umanjiti ukupne pozitivne učinke na razvoj.

Također, fondovi EU-a mogu čak potencijalno donijeti porast regionalnih nejednakosti. Naime njihovo učinkovito korištenje pretpostavlja i postojanje odgovarajućih kapaciteta za pripremu i provedbu projekata na lokalnoj i regionalnoj razini, što znači da se, ako izostane znatnije jačanje kapaciteta u slabije razvijenim područjima i pod pretpostavkom da sva područja mogu koristiti sredstva iz fondova EU-a, u budućnosti može očekivati daljnje povećanje regionalnih nejednakosti u Hrvatskoj.

+ Prednost	Primjenom novog pristupa planiranju, provedbi te praćenju i vrednovanju rezultata razvojnih programa i projekata povećat će se osposobljenost uprave za vođenje kvalitetne razvojne politike.
+ Prednost	Povećane mogućnosti za transfer znanja i vještina o upravljanju razvojem.
+ Prednost	Povećana raspoloživa sredstva za investicije iz strukturnih fondova i Kohezijskog fonda.
+ Prednost	Veća uključenost regija u vođenje razvojne politike.
- Izazov	Povećani troškovi javnog sektora.
- Izazov	Dugotrajne i složene procedure mogu usporiti realizaciju investicija.
- Izazov	Ostvarivanje uspješne suradnje nacionalnih institucija koje upravljaju sredstvima fondova EU-a.
- Izazov	Moguće negativno djelovanje na regionalne razlike ako izostane znatnije jačanje kapaciteta slabije razvijenih područja za korištenje fondova EU-a.

Sudstvo i borba protiv korupcije

Polazišta

Neovisno i stručno sudstvo koje djeluje na transparentan, učinkovit i profesionalan način temelj je funkcioniranja uređene pravne države. EU teži sudovima koji su osnovani zakonom, uz nediskriminirajuće postupke imenovanja sudaca, objektivne odluke sudbene vlasti na koje ne mogu utjecati izvršna i zakonodavna vlast, pravosuđe koje ima dovoljno sredstava za učinkovit rad, uz suce koji svoj rad temelje na zakonu i pritom poštuju visoke etičke norme. Sud Europske unije osnovan je 1952. godine s temeljnim ciljem osiguranja pravilne primjene i tumačenja Osnivačkih ugovora. Ima zadaću nadzora zakonitosti pravnih akata institucija EU-a, uz osiguravanje usklađenosti nacionalnih zakonodavstava država članica EU-a s obvezama koje proizlaze iz Osnivačkih ugovora te tumačenje prava EU-a na zahtjev nacionalnih sudova. Sud EU-a sastoji se od Europskoga suda, Općeg suda i Službeničkog suda. Države članice samostalno uređuju nacionalno sudstvo, ali moraju se pobrinuti za cjelovito preuzimanje pravne stečevine EU-a i pravilno tumačenje Osnivačkih ugovora.

126

Reforma pravosuđa u Hrvatskoj definirana je tijekom pristupnog procesa, a počela je 2006. godine donošenjem Strategije reforme pravosuđa za razdoblje od 2006. do 2010. godine. Reforma je bila usmjerena na područja neovisnosti pravosuđa, njegove nepristranosti, profesionalizma i stručnosti pravosuđa, učinkovitosti pravosuđa, besplatne pravne pomoći, postupke za ratne zločine i zatvorski sustav. Predviđene mjere u području sudstva bile su usmjerene na jačanje neovisnosti, nepristranosti i profesionalnosti u sudstvu, jačanje učinkovitosti sudstva racionalizacijom i informatizacijom sustava, smanjenje broja neriješenih predmeta i postizanje brzih sudskih postupaka te poticanje mirnog rješavanja sporova. Reforme se potiču novim strateškim dokumentom za razdoblje 2011.–2015. s posebnim naglaskom na održavanje i daljnje jačanje neovisnosti, nepristranosti i stručnosti pravosuđa u skladu s najvišim europskim standardima; smanjenje broja neriješenih predmeta, uz stvaranje organizacijskih i materijalnih uvjeta rada u pravosuđu koji će omogućiti završavanje svih postupaka u razumnom roku; stvaranje uvjeta za ravnopravno funkcioniranje hrvatskoga pravosudnog sustava unutar EU-a; izjednačen pristup u pravima građana sudu; te na reformu kaznenog zakonodavstva radi ispunjenja europskih standarda.

Korupcija je svaki oblik zlorabe ovlasti radi osobne ili skupne koristi, a može se pojaviti kako u javnom, tako i u privatnom sektoru. Borba protiv svih oblika korupcije neophodna je za uspješno funkcioniranje demokratske države i za kvalitetan svakodnevni život građana. U okviru sveobuhvatne politike EU-a u borbi protiv korupcije Europska je komisija još 2003. godine¹⁴⁰ izrazila očekivanje od država kandidatkinja da na najvišoj političkoj razini zadrže odlučnost u borbi protiv korupcije i nakon ulaska u članstvo EU-a. Neke od temeljnih odrednica borbe protiv korupcije

140 Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee – On a comprehensive EU policy against corruption (COM(2003) 317 final).

u EU-u obuhvaćaju snažnu političku volju na najvišoj razini nacionalnih sustava država članica, uz razvoj istražiteljskih metoda i kvalificiranog osoblja koje sudjeluje u borbi protiv korupcije, unapređenje kapaciteta privatnog sektora odgovornog za način svojeg poslovanja, te borbu protiv korupcije u politici. Odlukom Vijeća 2008. godine¹⁴¹ osnovana je mreža država članica, odnosno njihovih kontaktnih točaka nadležnih za sprečavanje i borbu protiv korupcije u EU-u. Temeljni zadaci mreže sastoje se od razmjene najboljih iskustava i prakse u sprečavanju i borbi protiv korupcije, uz održavanje komunikacije između članica mreže u tom području.

Temeljni strateški dokument Hrvatske za suzbijanje korupcije predstavlja Strategija suzbijanja korupcije, donesena 2008. godine, s pripadajućim Akcijskim planom. Prioritetni ciljevi borbe protiv korupcije postavljeni Strategijom obuhvaćaju: unapređenje pravnog i institucionalnog okvira za učinkovito i sustavno suzbijanje korupcije, uz promicanje pristupa „nulte tolerancije“ na korupciju te jačanje transparentnijeg i odgovornijeg rada tijela državne vlasti kako bi se podigla razina povjerenja građana u državne institucije, ali i unapređenje istražiteljskih aktivnosti i kaznenog progona korupcijskih kaznenih djela. Nadalje, Strategija postavlja za prioritet sprečavanje korupcije na svim razinama, uz podizanje javne svijesti o štetnosti korupcije, te unapređenje suradnje tijela nadležnih za provedbu Strategije, ali i međunarodne suradnje na tom području i suradnje s organizacijama civilnoga društva.¹⁴² Povjerenstvo za praćenje mjera suzbijanja korupcije zaduženo je za nadzor provedbe mjera Akcijskog plana.

Prednosti

Hrvatsko sudstvo slijedom niza reformi provedenih proteklih desetak godina trebalo bi u EU-u djelovati neovisnije, profesionalnije i stručnije. Izmijenjen je postupak imenovanja članova Državnog sudbenog vijeća i uvedeni su novi kriteriji za imenovanje sudaca i državnih odvjetnika. Poboľšan je sustav stručnog usavršavanja pravosudnih dužnosnika (sudaca, državnih odvjetnika i zamjenika državnih odvjetnika). Osnutak Državne škole za pravosudne dužnosnike usko je vezan uz sustav imenovanja sudaca i državnih odvjetnika. Kandidat koji se natječe za položaj suca ili državnog odvjetnika morat će pohađati usavršavanje i položiti završni ispit.¹⁴³ Nadalje, predviđeno je da pristup sudačkoj profesiji bude isključivo vezan uz okončanje usavršavanja u Državnoj školi za pravosudne dužnosnike od 2013. godine.¹⁴⁴ Radi ujednačavanja i razvoja sudske prakse uvodi se informatički sustav „Supra nova“, koji bi uz uvođenje Centra za sudske prakse pri Vrhovnom sudu RH trebao pridonijeti boljem osposobljavanju sudaca i sudskih savjetnika u području europske pravne stečevine.

141 Council Decision 2008/852/JHA on a contact-point network against corruption, 24. 10. 2008.

142 Strategija suzbijanja korupcije (Vlada Republike Hrvatske, 2008.).

143 Izvješće o napretku HR za 2010. (COM(2010) 660), str. 46-49.

144 Croatia 2011 Progress Report (SEC(2011) 1200), str. 45.

Članstvo u EU-u trebalo bi donijeti brže i učinkovitije sudske postupke. Postoji stalna tendencija smanjivanja trajanja sudskih postupaka u Hrvatskoj, odnosno njihova okončavanja u razumnom roku. Ukupan broj neriješenih predmeta u lipnju 2011. godine iznosio je 774.781¹⁴⁵, u odnosu na 1.640.182 predmeta u 2004. godini.¹⁴⁶ Rezultati uvođenja informatizacije u rad sudova također donose značajne rezultate. Uvođenjem elektroničkog sustava zemljišnih knjiga znatno su pojednostavljeni postupci u tim predmetima i olakšan pristup stanju u zemljišnim knjigama. Dovođenje uvođenja integriranog sustava (Integrated Case Management System, ICMS), kojim se omogućuje sustavno praćenje statističkih podataka rada sudova svim ovlaštenim korisnicima, trebalo bi pridonijeti učinkovitosti. Rad sudova izražen u brojkama bit će transparentniji, a mogao bi značiti i svojevrsan pritisak za što brže i učinkovitije rješavanje predmeta. Hrvatskim građanima trebala bi biti dostupna učinkovita pravna pomoć, s djelatnim integriranim sustavom rješavanja sudskih predmeta.

Reforme u području sustava ovrhe provedene tijekom pregovaračkog procesa rasteretile su rad sudova. Javni su bilježnici 2005. godine dobili ovlast odlučivati u predmetima ovrhe na temelju vjerodostojne isprave. Dosadašnje reforme rezultirale su uvođenjem mirenja na sudove općinske, županijske i trgovačke razine te na Visoki trgovački sud i educirani su izmiritelji. Mirenje je omogućeno u svim fazama postupka, pa i u žalbenom postupku.¹⁴⁷ Radi se na podizanju svijesti o prednostima mirenja kao alternativnog načina rješavanja sporova.

128

Hrvatska je tijekom pregovaračkog procesa uspostavila čvršći zakonodavni okvir za borbu protiv korupcije, a poboljšana je i institucionalni okvir, prvenstveno jačanjem kapaciteta Ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (USKOK). Mjere depolitizacije donesene su u okviru zakonodavnog akta o policiji, kojim se uvodi objektivniji i transparentniji sustav napredovanja policijskih djelatnika.¹⁴⁸ To će građanima donijeti prednosti stručnijeg i kvalitetnijeg obavljanja posla policijskih djelatnika. Članstvo Hrvatske u EU-u građanima bi trebalo donijeti čvršći i funkcionalniji sustav borbe protiv korupcije na svim razinama. Prednosti za hrvatske građane trebale bi biti vidljive kroz provedbu zakonodavnog okvira, koji u cijelosti podržava i provodi dobro osposobljena institucionalna arhitektura radi otkrivanja, progona i sankcioniranja¹⁴⁹ svih oblika koruptivnih djelatnosti i organiziranog kriminala. Oduzimanje imovinske koristi pribavljene kaznenim djelom bitno je sredstvo preventivnog odvraćanja od koruptivnih djelatnosti, koje je u Hrvatskoj tek u začetku. Transparentnije financiranje javnih potreba svakako predstavlja prednost hrvatskog članstva u EU-u. Financiranje političkih stranaka također podliježe jačem

145 Ibid., str. 45-46.

146 Izvješće o ispunjavanju obveza iz Poglavlja 23. – Pravosuđe i temeljna prava (Vlada Republike Hrvatske), 12. 5. 2011., str. 9.

147 Ibid., str. 13-14.

148 Ibid., str. 28-29.

149 Sankcija oduzimanja imovinske koristi stečene na nezakonit način važna je pri kažnjavanju koruptivnih djelatnosti, a ulazak Hrvatske u EU treba rezultirati učinkovitim mehanizmima primjene te sankcije.

nadzoru tijela poput Državnoga izbornog povjerenstva (nadzor nad izbornom promidžbom) i Državnoga ureda za reviziju (revizija poslovnih godišnjih financijskih izvješća).

Izazovi

Ulaskom u članstvo EU-a prestat će sustavni nadzor Europske unije nad reformama i Hrvatska kao nova članica mora sama osigurati da nacionalno sudstvo djeluje nezavisno i funkcionalno. Dakle, poticaj i pritisak EU-a za provedbu reformi, koji je postojao u pretprijetnom razdoblju, bit će manje intenzivan i Hrvatska će morati sama nastaviti raditi na unapređenju funkcioniranja hrvatskog sudstva.

Državna škola za pravosudne dužnosnike treba u praktičnom smislu pokazati je li riječ doista o transparentnijem i objektivnijem načinu odabira najboljih kandidata za mjesta sudaca i državnih odvjetnika. Naime vezivanje pristupa sudačkoj profesiji za okončanje usavršavanja u spomenutoj školi ne jamči nužno odabir najboljih i najkvalitetnijih kandidata za obavljanje te profesije, osobito ako se praksa prijama kandidata ne bude temeljila na kriterijima izvrsnosti, objektivnosti i transparentnosti.

Održavanje djelotvornog institucionalnog sustava borbe protiv korupcije i ubuduće će zahtijevati financijska sredstva i napore. Rad na složenim predmetima otkrivanja, progona i sankcioniranja raznih oblika korupcije i organiziranog kriminala zahtijeva stručne timove, dovoljno osposobljene za učinkovito obavljanje tih zadataka.

+ Prednost	Profesionalnije i stručnije sudstvo, s većim stupnjem objektivnosti i transparentnosti suđenja.
+ Prednost	Brži i učinkovitiji sudski postupci, u kojima je građanima zajamčena veća pravna sigurnost.
+ Prednost	Viša razina svijesti o prednostima mirenja kao alternativnog načina rješavanja sporova.
+ Prednost	Depolitizirana, stručna i profesionalna policija.
+ Prednost	Suzbijanje svih oblika koruptivne djelatnosti.
+ Prednost	Transparentniji sustav financiranja javnih potreba.
- Izazov	Nužnost nastavka provedbe reforme sudstva i borbe protiv korupcije i nakon ulaska u EU, u uvjetima smanjenog vanjskog pritiska Unije.
- Izazov	Daljnja financijska ulaganja u obrazovanje i tehničku opremljenost timova za otkrivanje i sankcioniranje raznih oblika korupcije i organiziranog kriminala.

Javna uprava

Polazišta

Pod pojmom javne uprave u širem smislu razumiju se tijela državne uprave (ministarstva, središnji državni uredi, državne upravne organizacije i uredi državne uprave u županijama), lokalna i područna (regionalna) samouprava te javne službe (u zdravstvu, obrazovanju, socijalnoj skrbi, kulturi i druge) kojima je zajednički cilj zadovoljenje općih interesa i javnih potreba. Europski upravni prostor predstavlja svojevrsnu neformalnu pravnu stečevinu koja počiva na četiri temeljna načela: načelu vladavine prava (pravna sigurnost i predvidivost upravnih odluka i akcija, zakonitost), načelu otvorenosti i transparentnosti, načelu odgovornosti javne uprave drugim upravnim, zakonodavnim ili sudskim tijelima te načelu efikasnosti trošenja javnih sredstava i efektivnosti postizanja ciljeva resornih javnih politika.

Kroz zajednička promišljanja javne uprave EU nastoji osigurati jednaku razinu i kvalitetu javnih usluga svojim građanima u svim državama članicama. Premda EU pravno ne zahtijeva određene oblike i elemente javne uprave, teži se preciziranju i ustaljivanju standarda koji služe procjeni upravnih kapaciteta kroz program Sigma, organizacijski smješten pri OECD-u i financiran od EU-a.

132 Prema ocjenama građana, poduzetnika i stručnjaka postojeća javna uprava u Hrvatskoj ne odgovara zahtjevima moderne javne uprave koja služi građanima. Iako je tijekom pregovaračkog procesa postignut napredak, u području reforme javne uprave potrebni su daljnji naponi radi poboljšanja profesionalizacije i osiguravanja efikasne implementacije relevantnih pravnih okvira kako bi se izgradio moderan, pouzdan, transparentan i prema građanima orijentiran javni sektor.¹⁵⁰ Upravo su zato pristupanje EU-u i zakonske promjene koje ga prate prilika za cjelovitu reformu hrvatske javne uprave, odnosno njenu modernizaciju i europeizaciju.

Tijekom procesa pridruživanja EU-u Hrvatska je nastojala uvesti i u praksi provoditi europske standarde kako bi osigurala cjelovito uključivanje javne uprave u europski upravni prostor i tako omogućila više sve kvalitetnijih usluga svojim građanima, poduzetnicima i drugim subjektima, kao i građanima država članica Unije. Osiguravanje pristupa informacijama javnog sektora, potpuna uspostava sustava zaštite osobnih podataka, bolja regulacija izbornog sustava, organizacijske promjene u državnoj upravi, postavljanje okvira za učinkovit sustav upravljanja i razvoja ljudskih potencijala u javnoj upravi, edukacija službenika, redukcija propisa, priprema za pojednostavljenje upravnog postupka samo su neki rezultati koje treba spomenuti.¹⁵¹

150 Croatia 2011 Progress Report (SEC(2011) 1200), str. 6.

151 Strategija reforme državne uprave za razdoblje 2008.–2011. (Vlada Republike Hrvatske, 2008.).

Prednosti

Ulazak u članstvo EU-a stvara još efikasnije mehanizme potpore i pritisaka za daljnje aktivnosti u reformi javne uprave. Tijekom prve godine nakon pristupanja EU-u Hrvatskoj će biti na raspolaganju privremena financijska pomoć od 29 milijuna eura za razvoj i jačanje njezinih administrativnih (i pravosudnih) sposobnosti za provedbu i primjenu zakonodavstva EU-a te za postizanje razmjene najbolje prakse.¹⁵² *Twinning* je instrument pomoći zemljama korisnicama u razvoju moderne i učinkovite administracije, s razvijenim strukturama, ljudskim resursima i potrebnim vještinama upravljanja, te jedan od glavnih alata EU-a za pomoć pri izgradnji institucija. Za *twinning* projekte između javnih uprava sa svrhom jačanja institucija i dalje će se primjenjivati postupak prikupljanja ponuda putem mreže kontaktnih točaka u državama članicama.¹⁵³

Uključivanjem u europski upravni prostor još uvijek visoko centralizirana hrvatska uprava trebat će postati decentralizirana što će omogućiti povećanje dostupnosti i kvalitete usluga građanima, osobito na regionalnoj i lokalnoj razini. Pristup Uniji dodatno će naglasiti potrebu depolitizacije, političke neutralizacije i profesionalizacije javne službe. Naglasak je na novom sustavu državnih službenika, pri čemu posebno mjesto zauzima stručno osposobljavanje i usavršavanje državnih službenika, kao i službenika u tijelima lokalne i područne (regionalne) samouprave, te pravnim osobama s javnim ovlastima. Vlada RH donijela je Nacionalnu strategiju obuke za dužnosnike i službenike u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave 2009.–2013. i Strategiju razvoja ljudskih potencijala 2010.–2013. te s njom povezan akcijski plan. Svrha je Strategije razvoja ljudskih potencijala unapređenje sustava izobrazbe i sustava zapošljavanja i zadržavanja kvalitetnih službenika.

133

Koncem 2010. godine osnovana je i Državna škola za javnu upravu radi trajnog podizanja razine i kvalitete znanja, vještina i sposobnosti javnih službenika radi oblikovanja profesionalnog, djelotvornog i učinkovitog javnog sektora koji će građanima pružiti pravodobne i kvalitetne javne usluge u skladu s najboljim i općeprihvaćenim standardima.¹⁵⁴ Daljnji korak prema sustavnom obrazovanju javnih službenika po uzoru na ostale europske države¹⁵⁵ trebao bi biti osnutak posebne visoke škole za javnu upravu koji bi na sveučilišnoj razini (3+2+1) obrazovala kadrove za specifične poslove javne uprave.

Uspostava sustava nagrađivanja i napredovanja službenika prema rezultatima rada, oblikovanje karijernog službeničkog sustava te platni sustav koji osigurava plaće usporedive s plaćama u privatnom sektoru doveli bi do toga da javna služba postane prestižna i odgovorna profesija, koja bi privlačila i zadržavala najkvalitetnije kadrove.

¹⁵² Tekst Ugovora o pristupanju RH EU, str. 44.

¹⁵³ Ibid., str. 43.

¹⁵⁴ Uredba o osnivanju Državne škole za javnu upravu, NN 144 /10.

¹⁵⁵ Na primjer Ecole nationale d'Administration (ENA) u Francuskoj.

Uloga i učinkovitost pučkog pravobranitelja sve su veći, a posvećivanje veće pozornosti pravobraniteljevim preporukama dodatno će ojačati njegovu ulogu institucionalne protuteže koja brani prava građana i bori se protiv slabog rada administracije.¹⁵⁶ Novi Zakon o općem upravnom postupku stupio je na snagu 2010. godine. Cilj je poduprijeti uspostavu profesionalnih, prema građanima orijentiranih upravnih usluga i razviti administrativni sustav temeljen na pojednostavljenim i transparentnim postupcima. Dana 1. siječnja 2012. godine stupa na snagu novi Zakon o upravnim sporovima.

Upravno postupanje trebalo bi postati jednostavnije i modernije i ostvarenjem e-uprave, koja će osigurati pouzdanu i brzu podršku javne uprave građanima i gospodarstvu. Neki od dosadašnjih servisa (hitro.hr, one-stop-shop) nisu zaživjeli u praksi i može se očekivati njihova dodatna izgradnja. Daljnje smanjenje regulatornog opterećenja, odnosno ukidanje zakonskih i administrativnih zapreka, trebalo bi omogućiti smanjenje administrativnih troškova korisnicima te potaknuti jačanje poduzetničke klime i stvoriti uvjete za nova ulaganja u razvoj gospodarstva.

Izazovi

134

Da bi ostvarila ciljeve povećanja učinkovitosti i uštede, velika i troma javna uprava morat će se smanjiti. To međutim ne znači nužno otpuštanje zaposlenih u javnoj službi nego uvođenje fleksibilne politike zapošljavanja prema kompetencijama i stvarnim potrebama javnih funkcija. Zakonske izmjene koje olakšavaju zapošljavanje prema sposobnostima i otpuštanje nedovoljno učinkovitih djelatnika, premještaj po potrebama službe, obvezatno usavršavanje, interno testiranje ovladavanja novim kompetencijama tijekom karijere, ocjena prema rezultatima rada pojedinca i unutar jedinica, mogli bi imati negativne posljedice za određeni broj zaposlenika u tom sektoru. Ipak, gledano iz perspektive povećanja učinkovitosti javne uprave, riječ je o nužnim i nezaobilaznim mjerama.¹⁵⁷

Mogu se očekivati daljnji troškovi edukacije i usavršavanja javnih službenika za specifične zahtjeve moderne uprave (npr. za uvođenje e-uprave), za korištenje sredstava raspoloživih fondova EU-a te za sudjelovanje u radu stručnih tijela po ulasku u EU. Ipak, svi ti početni troškovi trebali bi postići dugoročno ekonomičnije funkcioniranje javne uprave.

¹⁵⁶ Croatia 2011 Progress Report (SEC(2011) 1200), str. 7.

¹⁵⁷ Budak, J. et. al. (2011), Deset tema o reformi javne uprave u Hrvatskoj. Ekonomski institut Zagreb.

+ Prednost	Brža, jednostavnija i transparentnija javna uprava i e-uprava, u funkciji građana.
+ Prednost	Depolitizacija i profesionalizacija javne službe.
+ Prednost	Jačanje uloge pučkog pravobranitelja u zaštiti prava građana.
+ Prednost	Jačanje etičnosti javnih službenika.
- Izazov	Nužnost smanjenja broja zaposlenih u javnom sektoru.
- Izazov	Daljnji troškovi profesionalizacije javnih službenika stručnom edukacijom i cjeloživotnim obrazovanjem.

Pravda, sloboda i sigurnost

Polazišta

Prvi koraci u području sigurnosti i pravde učinjeni su još 1975. godine osnutkom grupe TREVI, sastavljene od ministara pravosuđa i unutarnjih poslova država članica tadašnje Europske zajednice. No, tek potpisivanjem Schengenskog ugovora (1985.) i njegovom implementacijom od 1990. počinje intenzivnija i opsežnija suradnja koja je pun zamah dobila u pitanjima imigracije i policijske suradnje u sklopu Ugovora iz Maastrichta (1993.), kojim se kao jedan od tri stupa EU-a uspostavlja Pravda i unutarnji poslovi. Ideju o području pravde, slobode i sigurnosti donosi Ugovor iz Amsterdama (1999.), koji navodi da EU mora osiguravati slobodno kretanje ljudi uz odgovarajuću kontrolu vanjskih granica, azila, imigracije i borbe protiv kriminala.¹⁵⁸ Lisabonskim ugovorom (2009.), pak, područje Pravde, slobode i sigurnosti stavljeno je u okvir podijeljenih nadležnosti između EU-a i država članica.

Područje pravde, slobode i sigurnosti pripada vrlo osjetljivim pitanjima i predmet je čestih javnih rasprava kako u institucijama EU-a tako i u javnosti općenito. Kontrola granica, imigracije, azil, policijska suradnja, borba protiv organiziranog kriminala i terorizma, suzbijanje trgovine narkoticima, suradnja u području carinske uprave i pravosuđa, zaštita osobnih podataka, jačanje uloge parlamenata i građana u donošenju odluka neki su od bitnih izazova daljnje izgradnje EU-a.

138

Sve važniji fokus područja Pravde, slobode i sigurnosti jest jačanje uloge građana i civilnih prava i sloboda te nacionalnih parlamenata i Europskog parlamenta u formuliranju politike EU-a. Na sastanku Vijeća ministara EU-a održanom listopada 1999. u Tamperi (Finska) odlučeno je da se područje Pravda, sloboda i sigurnost stavi visoko na listu prioriteta EU-a. Kako bi se stvorio prostor u kojem će se građani EU-a slobodno kretati, živjeti u sigurnosti, uživati jednakost u pravosudnim postupcima i zaštitu temeljnih prava, usvojen je višegodišnji Program iz Tampere (1999.–2004.), nakon kojega je uslijedio Program iz Haaga (2005.–2010.) te aktualni Program iz Stockholma (2010.–2014.). Potonji program ne naglašava više toliko sigurnost koliko interese i potrebe građana EU-a, poštovanje temeljnih prava i sloboda, dakako uz kontinuiranu brigu o sigurnoj Europi.¹⁵⁹

Migracijski pritisci aktualizirani kroz „arapsko proljeće“ 2011. uz već prisutne tenzije između pojedinih zemalja članica u vezi s pitanjem azila generiraju stalan pritisak na institucije EU-a da se pitanja imigracije i azila riješe što efikasnije. Tako se sa zemljama sjeverne Afrike, odnosno južnog susjedstva, nastoji jačati partnerstvo u sklopu koncepta „više za više“ („more for more“) te uspostavljanjem strukturnog dijaloga o migraciji, mobilnosti i sigurnosti. Spomenuti koncept najavljen je u svibnju 2011. kao rezultat planiranih poboljšanja u politici susjedstva, a svodi se na sljedeće: zemlje susjedstva koje provode više reformi i demokratičnije su dobit će više financijske pomoći i političke podrške EU-a. Cilj je tih aktivnosti obeshrabriti dolazak većeg

¹⁵⁸ Treaty of Amsterdam, OJ C 340, 10. 11. 1997.

¹⁵⁹ The Stockholm Programme – an open and secure Europe serving and protecting citizens (2010/C 115/01), Official Journal of the European Union, 4. 5. 2010.

broja imigranata iz tih zemalja u EU. S druge strane, Program iz Stockholma predviđa poboljšanje uvjeta prihvata i pružanja zaštite osobama koje prema međunarodnim i europskim konvencijama imaju pravo na takvu vrstu podrške i zaštite. Općenito, može se reći da je područje Pravde, slobode i sigurnosti zahtjevno i kompleksno područje koje se kontinuirano razvija i postavlja nove zahtjeve za zemlje članice, kao i za EU u cjelini.

Prednosti

Profesionalne, odgovorne i učinkovite policijske snage presudne su za suočavanje s nizom izazova. Najdetajnije obrađen dio ovog poglavlja odnosi se na Schengenski ugovor kao dio pravne stečevine koji uklanja unutarnje granice u EU-u te jača kontrolu vanjskih granica EU-a. Predviđa se da bi Hrvatska nakon ulaska u EU 2013. godine, uz postojeći tempo ispunjavanja kriterija, Schengenu mogla pristupiti 2015. godine.¹⁶⁰ Članstvo u EU-u, naime, ne znači automatsko pristupanje Schengenu nego traži posebnu odluku Vijeća ministara. Rumunjska i Bugarska postale su članicama EU-a 2007. godine i Schengenu su trebale pristupiti u ljeto 2011. godine. Pristup je međutim do daljnjega odgođen odlukom Vijeća ministara EU-a u rujnu 2011. godine zbog sumnji u nedovoljnu i neučinkovitu borbu protiv korupcije, iako je Europski parlament u lipnju 2011. izglasao podršku ulasku Rumunjske i Bugarske u Schengen.¹⁶¹ Sadašnji je broj zemalja sudionica 25, od kojih tri nisu članice EU-a – Švicarska, Norveška i Island. Osim toga, Schengenu nisu pristupile Velika Britanija i Irska. Tri „minidržave“ u Europi – Monako, San Marino i Vatikan, *de facto* su inkorporirane preko Francuske, odnosno Italije. Cipar, iako je član EU-a postao 2004. godine, ne može pristupiti zbog problema koji proistječu iz neriješenog tzv. ciparskog pitanja.

139

Pristupanje Schengenu znači učinkovitu koordinaciju policije, carine i pravosuđa na nacionalnoj razini, odnosno suradnju tih službi na razini EU-a. Uvjet je za pristup provedba schengenskih standarda u četiri područja: kontrola zračnih, kopnenih i pomorskih granica, vizni režim, policijska suradnja i zaštita osobnih podataka. Za Hrvatsku to znači nadzor 2.374,9 km kopnene granice i 948 km morske granice, obuku postojećih i zapošljavanje novih policijskih snaga, nabavu opreme za nadzor granice, kao i implementaciju nacionalnog informacijskog sustava na graničnim prijelazima buduće vanjske granice EU-a koji ima tehničke pretpostavke za priključenje SIS-u (schengenskom informacijskom sustavu).

Osim Schengena, prioriteti u sklopu područja Pravda, sloboda i sigurnost su promoviranje ideje građanstva i temeljnih prava; jačanje europskog zakona i pravde; razvoj unutarnjih mehanizama sigurnosti; pristup Europi u globaliziranom svijetu (vizni režim i kontrola granica); Europa kao mjesto odgovornosti, solidarnosti i

¹⁶⁰ EU Press. Hrvatske pripreme za Schengen, 2. svibnja 2011; Glas Istre. Schengen gasi granične prijelaze u Istri, 22. siječnja 2011.

¹⁶¹ EurActiv. Bulgaria, Romania denied Schengen entry, 9. lipnja 2011; FT.com. Bulgaria and Romaina excluded from Schengen, 22. rujna 2011.

partnerstva u pitanjima imigracije i azila.¹⁶² Sve to stavlja pred države članice nove izazove u kojima će svakako svoj prostor i mjesto naći i Hrvatska. Uz naglasak na građanskom angažmanu, Program iz Stockholma (2010.–2014.) prilično veliku pozornost posvećuje sigurnosti, pa je usvojena Strategija unutarnje sigurnosti EU-a radi jačanja mjera u borbi protiv različitih oblika trans-nacionalnih prijetnji poput organiziranog kriminala i terorizma, trgovine narkoticima, korupcije, trgovine ljudima i oružjem. S tim ciljem planira se jačanje kapaciteta odgovarajućih službi svake države članice i grade mehanizmi njihove još bolje koordinacije i suradnje. Tijekom 2011. godine počela je raditi središnja agencija za kontrolu svih podatkovnih sustava koji su danas već na snazi (SIS – schengenski informacijski sustav, VIS – vizni informacijski sustav, Eurodac – baza podataka otisaka prstiju) sa sjedištem u Talinu (Estonija), a operacijski je centar u Strasbourgu (Francuska).

140

Program iz Stockholma također poziva na poboljšanje učinkovitosti Europol (Europski policijski ured), daljnji razvoj Agencije za temeljna prava te bolju suradnju Europol, Eurojusta (agencija za pravosuđe), Frontexa (agencija za nadzor kontrole granica) i Taiexa (agencija za suzbijanje pranja novca). Sve bi to hrvatskim građanima, kao i građanima ostalih članica EU-a, trebalo donijeti više sigurnosti te ojačati zemlje u borbi s tradicionalnim oblicima kriminala, njihovim novim vrstama poput kibernetskog kriminala te u suočavanju s različitim oblicima prirodnih katastrofa. Kibernetški kriminal (cybercrime) relativno je nova vrsta kriminala vezana uz internet, primjerice napadi na informatičke sustave (vlada, vojski, banaka, kompanija). Kompjutori su također alat kriminalcima u nešto tradicionalnijim kriminalnim radnjama poput raznih vrsta prijevara i distribucije materijala nelegalnog sadržaja. Prijetnje kibernetskog kriminala rastu, pa je potreban dodatan angažman različitih nacionalnih tijela i tijela EU-a. Hrvatska je u tim pitanjima već postala visoko umrežena u različite agencije i znatno je napredovala u izgradnji policijskih, pravosudnih i carinskih struktura i ostalih službi aktivno uključenih u podizanje razine sigurnosti i zaštite. U sklopu programa CARDS i PHARE Hrvatska je iskoristila znatna sredstva za izobrazbu i povećanje broja policijskih i carinskih djelatnika te nabavu različitih vrsta opreme nužne za bolju kontrolu granica i suzbijanje različitih oblika kriminala.

Programom iz Stockholma Unija je potvrdila potpuno poštovanje prava na traženje azila te podizanje standarda i uvjeta za ostvarenje prava tražitelja azila na njezinu tlu. U tom kontekstu Hrvatska mora i sama primjenjivati postojeće zakone i provedbene standarde. Kao dodatan moralni poticaj u primjeni tog dijela pravne stečevine EU-a vrijedi podsjetiti da su prije dva desetljeća i hrvatski građani bili kao izbjeglice zbrinuti i zaštićeni u mnogim zemljama EU-a. Kao znak napretka i odgovornosti, hrvatski građani mogu se osvrnuti unatrag i zaključiti da je Hrvatska od zemlje tražiteljice utočišta postala zemlja davateljica utočišta.

¹⁶² The Stockholm Programme – an open and secure Europe serving and protecting citizens (2010/C 115/01), Official Journal of the European Union, 4. 5. 2010.

Izazovi

Kao osnovni izazov u ovom području ističu se visoki troškovi provedbe preuzetih obveza. Ulaganje u infrastrukturu, obuku postojećih i zapošljavanje novih djelatnika u različitim službama te ulaganje u sofisticiranu i tehnološki naprednu opremu predstavlja znatan izdatak u državnom proračunu. Planirana sredstva iz EU-a za Hrvatsku u 2013. odnosno 2014. godini iznose 40 odnosno 80 milijuna eura.¹⁶³ Hrvatska vlada je za razdoblje 2010.–2012. osigurala sredstva za nabavu većine opreme, primjerice nabavljena su plovila, sredstva za prisilno zaustavljanje vozila, termovizijski i drugi uređaji.¹⁶⁴

Izazov pristupanja Hrvatske EU-u ne odnosi se samo na kontrolu granica, sprečavanje ilegalnih imigracija, trgovine ljudima i slično nego i na osiguranje adekvatne zaštite i pružanja utočišta izbjeglicama i tražiteljima azila. Taj aspekt područja Pravde, slobode i sigurnosti donekle je najkontroverzniji jer traži visok stupanj zaštite i garantiranje temeljnih prava i sloboda izbjeglica i azilanata, uz istodobno jačanje nadzora i kontrole granica u smislu onemogućivanja njihova dolaska na tlo EU-a. U svibnju 2010. EU je usvojio regulativu kojom se uspostavlja Ured podrške za azil sa sjedištem na Malti što predstavlja značajan instrument u razvoju i provedbi sustava azila u EU-u te jačanju suradnje država članica. Hrvatska je u okviru pristupa EU-u donijela Zakon o azilu i modificirala Zakon o strancima, te ih primjenjuje već nekoliko godina.

Migracijski pritisci na Hrvatsku do sada još nisu osobito naglašeni, ali postoje pretpostavke da će stupanjem u članstvo EU-a i Hrvatska biti izložena većem broju zahtjeva za azil. Tome će pridonijeti i stupanje na snagu Uredbe iz Dublina, koja regulira kretanje azilanata unutar EU-a i odgovornost za obradu zahtjeva azilanata prebacuje na zemlju njihova ulaska na teritorij EU-a. Kao zemlja koja će dijelom kontrolirati i vanjske granice EU-a, Hrvatska će već primjenom Uredbe iz Dublina vjerojatno zaprimati više zahtjeva. Može se pretpostaviti da će se tako povećati i broj pozitivnih rješenja, u skladu s postojećim konvencijama i zakonima, a time onda i odgovornost za skrb o azilantima i njihovu integraciju u hrvatsko društvo. To su sve izazovi koji se ovisno o ideološkoj ili svjetonazornoj poziciji mogu dvojako tumačiti – kao izazov izgradnji otvorenijeg, tolerantnijeg i propulzivnijeg društva ili kao ekonomsko opterećenje i sigurnosna prijetnja hrvatskom društvu.

¹⁶³ Tekst Ugovora o pristupanju RH EU, str. 45.

¹⁶⁴ MUP nije spreman za Schengen: manjka tisuću policajaca i oprema. 29. studenog 2010. Dostupno na: <http://vinkovci.com.hr/hrvatska/hrvatska/mup-nije-spreman-za-schengen-manjka-tisuu-policajaca-i-oprema/> (stanje 5. 12. 2011.).

+ Prednost	Ulazak u schengenski prostor bez granica (najvjerojatnije 2015.).
+ Prednost	Bolja kontrola granica prema trećim zemljama.
+ Prednost	Učinkovitija borba protiv organiziranog kriminala.
+ Prednost	Veće mogućnosti za integraciju azilanata u hrvatsko društvo.
- Izazov	Visoki troškovi implementacije pravne stečevine.
- Izazov	Veći priljev azilanata što je povezano s integracijskim izazovima.

Znanost i obrazovanje

Polazišta

Provedba europskih istraživačkih politika i programa izrijeком se spominje u Ugovoru iz Amsterdama (1999.), gdje se navodi da su istraživanja temelj za uspješno funkcioniranje industrijaliziranih država kao što su članice EU-a. Konkurentnost poduzeća i zaposlenost uvelike ovise o istraživanjima, kojima se ujedno podupire razvoj drugih europskih politika poput zaštite potrošača ili okoliša. No, uloga EU-a u sektoru znanosti i istraživanja važna je i zbog znanosti same jer su suvremena visokokvalitetna istraživanja velikim dijelom kompleksna, multidisciplinarna i skupa, pa stoga zahtijevaju transnacionalan pristup.

Europska je komisija još 2000. godine predložila stvaranje Europskoga istraživačkog prostora (European Research Area, ERA), kojim se promovira: stvaranje europskog tržišta istraživanja, odnosno slobodnog prostora za kretanje znanja, istraživača i tehnologija radi jačanja suradnje, poticanja konkurentnosti i bolje alokacije raspoloživih resursa; restrukturiranje europskoga pristupa istraživanju boljom koordinacijom istraživačkih aktivnosti i politika na nacionalnoj razini; te razvoj zajedničke europske politike prema istraživanju, koja se neće odnositi samo na financiranje istraživačkih aktivnosti nego će uzimati u obzir i sve aspekte drugih nacionalnih i europskih politika vezanih uz istraživanja.

144 Pravna stečevina u području znanosti i istraživanja ne obvezuje izravno prenošenje normi EU-a u nacionalni pravni poredak, no putem tzv. mekog europskog prava postavljaju se razvojni trendovi i opći poželjni ciljevi. Provedbeni kapaciteti pojedinih država mjere se postojanjem potrebnih uvjeta za njihovo učinkovito sudjelovanje u prostoru ERA-e tj. u okvirnim programima EU-a (FP6, FP7, od 2014. godine Horizont 2020), koji predstavljaju osnovne instrumente za postizanje ciljeva EU-a u području znanosti i istraživanja. Okvirni programi pomažu pri organizaciji suradnje sveučilišta, istraživačkih centara i poslovne zajednice, uključujući mala i srednja poduzeća, te pružaju financijsku podršku za njihove zajedničke projekte. Ukupni proračun tekućeg FP7 okvirnog programa (2007.–2013.) iznosi 50,5 milijardi eura, uz dodatnih 2,7 milijardi eura za petogodišnji program za nuklearna istraživanja Euroatom.¹⁶⁵

Važnost znanosti i istraživanja za gospodarski razvoj Unije potvrđena je 2000. godine u Lisabonskoj strategiji kao temeljnom razvojnom strateškom dokumentu EU-a za razdoblje do 2010. Strategija je postavila cilj dosezanja razine ulaganja od 3% BDP-a za istraživanja i razvoj od čega bi 2/3 dolazile iz privatnog sektora. Po okončanju desetogodišnjeg razdoblja Lisabonske strategije u većini država članica taj cilj nije ostvaren, no on je također temelj strategije Europa 2020 za tekuće desetljeće. Prema podacima Eurostata, Hrvatska je u znanost i istraživanja uložila 0,73% svojeg BDP-a (2010.) što je u usporedbi s novim državama članicama vrlo dobro, ali je

¹⁶⁵ European Commission-Research-FP7. Dostupno na: <http://ec.europa.eu/research/fp7/> (stanje 5. 12. 2011.).

još ispod prosječne razine EU-a (2%)¹⁶⁶ i daleko od europskog cilja – 3% BDP-a za znanost.

Kako bi se povećali održivi rast i konkurentnost Unija je 2008. godine osnovala Europski institut za inovacije i tehnologiju (European Institute of Innovation and Technology, EIT) kojim se nastoji pojačati inovacijska sposobnost i inovacijski učinak EU-a. EIT radi na spajanju institucija visokog obrazovanja, istraživačkih centara i poslovne zajednice kako bi u područjima u kojima se uočava objektivna društvena potreba došlo do integracije sve tri stranice tzv. trokuta znanja.

Slično kao kod znanosti i u području obrazovanja uloga EU-a svodi se na stvaranje sustava suradnje država članica. Osim toga, Unija je formulirala brojne smjernice te inicirala programe kao što su Erasmus, Comenius, Leonardo da Vinci, Grundtvig, Sokrat, Mladi na djelu, Eureka, Tempus. Zajednički ciljevi tih programa su poticanje mobilnosti sa ciljem poboljšanja vještina i znanja, ujednačivanje obrazovnih sustava članica te povećanje kvalitete u svjetskim razmjerima.

U Uniji je kreiran i tzv. Europski kvalifikacijski okvir (European Qualifications Framework, EQF) kao opći referentni okvir koji povezuje kvalifikacijske sustave država članica. Djeluje kao instrument prevođenja preko kojeg se različite kvalifikacije među europskim državama bolje raspoznaju. Stvoren je kako bi se promovirala mobilnost građana između različitih država članica i kako bi Europska unija mogla olakšati koordinaciju europskih programa za cjeloživotno obrazovanje. Sve veća važnost koja se pridaje obrazovanju prepoznaje se u činjenici da je Unija među osnovne strateške ciljeve strategije Europa 2020 uvrstila smanjenje broja učenika koji prekidaju školovanje na manje od 10% te u sklopu opće populacije mladih povećanje njihova broja sa sveučilišnim diplomama na barem 40%.¹⁶⁷

Radi približavanja europskim standardima još 2005. godine počela je reforma sveučilišnog obrazovanja, tj. Bolonjski proces. Riječ je nastojanju da se usvoji sustav lako prepoznatljivih i usporedivih akademskih i stručnih stupnjeva kojim će se različiti rezultati obrazovanja u Europi približiti i standardizirati kako bi se povećala mobilnost i kvaliteta. Proces bi trebao olakšati mogućnosti zapošljavanja uvođenjem usporedivih akademskih i stručnih stupnjeva koji se stječu u sklopu tri studijska stupnja: preddiplomskom, diplomskom i poslijediplomskom. Uvođenjem tzv. ECTS bodova (European Credit Transfer and Accumulation System, ECTS) koji se mogu sakupljati i izvan sustava visokog obrazovanja, odnosno u sklopu cjeloživotnog obrazovanja, također se potiče mobilnost.

Dugoročno se očekuje rast ulaganja u visoko školstvo. U Hrvatskoj udio izdataka za visoko školstvo iznosi manje od 0,9% BDP-a i prilično zaostaje za prosjekom EU-a, koji je bio 1,3% (2007.). Osim toga, ulaskom u EU očekuje se veća popularizacija

¹⁶⁶ Eurostat. Research and development expenditure, by sectors of performance - % of GDP. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/science_technology_innovation/data/main_tables (stanje 5. 12. 2011).

¹⁶⁷ Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth (COM(2010) 2020 final).

koncepta cjeloživotnog obrazovanja u čemu Hrvatska veoma zaostaje za EU-om. Udio stanovništva u dobi od 25 do 64 godine koje sudjeluje u obrazovanju i osposobljavanju u smislu cjeloživotnog obrazovanja iznosio je 2,2%, dok je prosjek EU-a 9,5% (2008.).¹⁶⁸

Prednosti

Hrvatskoj je još u pretpristupnom razdoblju otvorena mogućnost financiranja iz okvirnih programa EU-a (FP6 i FP7) što je povećalo mogućnosti ulaganja u znanost i istraživanja. Članstvo u Uniji još više će unaprijediti taj proces. Trenutačno Hrvatska sudjeluje i u programu Europske komisije EURAXESS namijenjenom poticanju mobilnosti istraživača i znanstvenika, a ulaskom u EU očekuje se daljnje povećanje njihove mobilnosti i porast konkurentnosti na europskoj razini.

146

Hrvatska je 2011. godine postala punopravna članica Programa Erasmus – najvećeg i najvažnijeg programa EU-a za razmjenu studenata i nastavnika. Za studente koji odlaze na Erasmus studijski boravak ili stručnu praksu u inozemstvo, dužina boravka iznosi najmanje 3, a najviše 12 mjeseci. Za nastavno i nenastavno osoblje koje odlazi na stručno usavršavanje u okviru Erasmus programa, dužina boravka iznosi najmanje 5 dana, a najviše 6 tjedana. Ulaskom u EU građanima će se otvoriti još veće mogućnosti participacije u programima koji podupiru studentsku mobilnost, strukovno obrazovanje i cjeloživotno obrazovanje. Hrvatski će građani kao europski građani moći studirati na europskim visokim učilištima pod istim uvjetima kao i državljani država članica u kojima se ona nalaze.

Izazovi

Sadašnja struktura nacionalnih ulaganja u znanost u Hrvatskoj nije dugoročno održiva niti je u skladu s europskim napucima prema kojima bi tek trećina ulaganja trebala biti iz javnog sektora.¹⁶⁹ U Hrvatskoj, pak, 47,6% sredstava za istraživanje i razvoj izdvaja državna i lokalna uprava, 33,8% su vlastita sredstva, 8,5% dobiva se od privatnih i javnih poduzeća, a 9,9% sredstva su iz inozemstva. Stanje još više zabrinjava ako se izdvojeno analizira državni sektor u području znanosti, gdje čak 84,2% sredstava potječe od državne i lokalne uprave.¹⁷⁰

Hrvatska aktivno sudjeluje u provedbi Sedmog okvirnog programa (FP7) i drugih europskih programa u području znanosti i obrazovanja za što se uplaćuje određena članarina. Mogućnost da sredstva koja će povući iz Sedmog okvirnog i drugih programa budu niža od uplaćene članarine objektivno postoji jer se sredstva iz europskih programa dodjeljuju isključivo na konkurentskim osnovama. Ta opasnost

168 Nacionalni strateški referentni okvir 2012.–2013. (Vlada Republike Hrvatske, 2010., Nacrt), str. 32.

169 Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth (COM(2010) 2020 final).

170 Istraživanje i razvoj u 2010. (Zagreb: Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske, 2011.), str. 1.

ne jenjava stupanjem u članstvo Unije jer će Hrvatska kao punopravna članica morati uplaćivati doprinos proračunu EU-a, pa tako i sredstva za svoju participaciju u obrazovnim i znanstvenim programima Unije.

Hrvatska će počevši od 2015. pa do 2018. godine morati uplatiti pola milijuna eura u Istraživački fond EU-a za ugljen i čelik.¹⁷¹

+ Prednost	Veća mogućnost korištenja europskih fondova za znanost, obrazovanje, istraživanje i razvoj.
+ Prednost	Nove prilike za jačanje konkurentnosti hrvatske znanosti.
+ Prednost	Porast transnacionalne mobilnosti i suradnje znanstvenika.
+ Prednost	Porast transnacionalne mobilnosti i suradnje studenata.
+ Prednost	Mogućnost studiranja u drugim državama članicama pod istim uvjetima kao i ostali europski građani i obratno.
+ Prednost	Jače povezivanje znanosti i obrazovanja s gospodarstvom.
- Izazov	Potreba većih izdvajanja za znanost, uz veće sudjelovanje privatnog sektora.
- Izazov	Stvaranje uvjeta za rad stranih znanstvenika u Hrvatskoj.
- Izazov	Opasnost da u razdoblju nakon pristupanja neće biti dovoljno kvalitetnih projektnih prijava, pa će se u fondove EU-a više izdvajati nego što će se iz njih povlačiti.

¹⁷¹ Tekst Ugovora o pristupanju RH EU, str. 42.

Zaštita okoliša

Polazišta

Zaštita okoliša skup je aktivnosti i mjera za sprečavanje opasnosti za okoliš, sprečavanje nastanka šteta ili onečišćivanja okoliša, smanjivanje ili otklanjanje šteta nanesenih okolišu te povrat okoliša u stanje prije nastanka štete. Zaštitom okoliša osigurava se cjelovito očuvanje kakvoće okoliša, očuvanje biološke i krajobrazne raznolikosti, racionalno korištenje prirodnih dobara i energije na način najpovoljniji za okoliš, kao osnovni uvjet zdravog života i temelj održivog razvitka.

Zaštita okoliša na razini EU-a temelji se na najvišim svjetskim standardima i cilj joj je promovirati održivi razvoj kako bi se okoliš sačuvao za sadašnje i buduće generacije. Ugovorom iz Maastrichta (1993.) dotadašnji cilj „ekonomskog rasta” u EU-u promijenjen je u „održivi neinflatorni rast kojim se poštuje okoliš”. Djelovanje EU-a u području zaštite okoliša utemeljeno je na načelu preventivnog djelovanja i načelu „onečišćivač plaća”, sprečavanju onečišćenja na mjestu nastanka, podjeli odgovornosti i integraciji zaštite okoliša u sve druge razvojne politike Unije. Zaštita okoliša u EU-u podrazumijeva oko 300 pravnih propisa i normi koje reguliraju sve aspekte zaštite na razini EU-a, no države članice mogu voditi autonomne politike zaštite okoliša ako se uklapaju u širi zajednički okvir.

150

Uz vertikalno, EU ima i horizontalno zakonodavstvo u području zaštite okoliša, koje čine direktive koje reguliraju zaštitu okoliša i druga srodna područja. Po svojoj naravi te su direktive više proceduralne nego tehničke. Propisuju postupke i mehanizme kojih je cilj integrirati brigu o okolišu u odluke koje se donose u javnom i privatnom sektoru, a vezane su osobito uz korištenje zemljišta i upravljanje prirodnim dobrima.

Građani EU-a koji žele doznati posluju li s ekološki osviještenim organizacijama, mogu provjeriti jesu li uključene u program ekoloških oznaka (Eco-Management and Audit Scheme, EMAS) kojim poduzeća i ostale organizacije vrednuju, izvještavaju i poboljšavaju svoje djelovanje u području zaštite okoliša. Trenutačno je u sustavu ekoloških oznaka registrirano oko 4.500 organizacija i blizu 7.800 lokaliteta.

U Hrvatskoj je očuvanje prirode i čovjekova okoliša među najvećim vrednotama ustavnog poretka, a pravo na zdrav okoliš zajamčeno je Ustavom. Preuzimanje pravne stečevine u tom području za Hrvatsku je, uz poljoprivredu, bilo jedno od najopsežnijih i najtežih poglavlja pregovora o pristupanju EU-u. Danas je postavljen osnovni strateški i planski okvir i doneseni su svi relevantni zakonski akti. Temeljni zakon kojim se regulira sustav zaštite okoliša jest Zakon o zaštiti okoliša.¹⁷² Zakonom se uređuju načela zaštite okoliša i održivog razvitka, zaštita sastavnica okoliša i zaštita okoliša od utjecaja opterećenja, subjekti zaštite okoliša, dokumenti održivog razvitka i zaštite okoliša, instrumenti zaštite okoliša, praćenje stanja u okolišu, informacijski sustav, osiguranje pristupa informacijama o okolišu, sudjelovanje javnosti u pitanjima okoliša, osiguranje prava na pristup pravosuđu, odgovornost za štetu, financiranje i instrumenti opće politike zaštite okoliša, upravni i inspekcijски nadzor. Temeljni

¹⁷² Zakon o zaštiti okoliša, NN I 10/07.

su strateško-razvojni dokumenti u području zaštite okoliša Nacionalna strategija zaštite okoliša i Nacionalni plan djelovanja na okoliš (2002.), koji je sada u postupku revidiranja i izrade daljnjih mjera i aktivnosti.

Sukladno Operativnom programu zaštite okoliša u sklopu programa IPA za razdoblje od 2007.–2011. godine u području okoliša EU je Hrvatskoj odobrio bespovratna sredstva u iznosu od 96,7 milijuna eura (53,49 milijuna eura 2007.–2009. i 43,20 milijuna eura 2010.–2011.). Za gospodarenje otpadom izdvojeno je 47,6 milijuna eura, 47,7 milijuna eura za zaštitu vodnih resursa poboljšanjem sustava vodoopskrbe te izgradnju integriranog sustava upravljanja otpadnim vodama, a 1,4 milijuna eura odobreno je kao tehnička pomoć za jačanje administrativnih kapaciteta u sektoru okoliša na državnoj, regionalnoj i lokalnoj razini te za provedbu horizontalnih mjera i integriranje zaštite okoliša u druge sektorske politike. Predviđenim ugovaranjem projekata do kraja 2011. godine bit će potpuno iskorištena alokacija 2007.–2009., a udio ugovorenih sredstava u odnosu na alokaciju 2007.–2011. trebao bi iznositi 60,64%.¹⁷³

Prednosti

Članstvo Hrvatske u EU-u rezultirat će nizom poboljšanja u području zaštite okoliša uslijed podizanja standarda, ali i uvođenjem suvremene infrastrukture u sustavima gospodarenja otpadom, vodama i zaštiti zraka. Primjerice, u tijeku je sanacija i zatvaranje postojećih odlagališta otpada te uspostava novih centara za gospodarenje otpadom na županijskoj ili regionalnoj razini. U skladu s pravnom stečevinom Hrvatska se obvezala postupno smanjivati (težinski) udio biorazgradivog komunalnog otpada koji se odlaze na odlagalištima. Tako bi se 2020. godine odlagalo svega 35% ukupne količine biorazgradivog komunalnog otpada proizvedenog 1997. godine.¹⁷⁴

Ulazak u EU donosi i poboljšanje sustava vodoopskrbe uspostavom modernih vodoopskrbnih sustava i mreža te izgradnjom uređaja za počišćivanje otpadnih voda kojih će se do 2020. godine trebati izgraditi dvjestotinjak. Kao posljedica ulaska u EU u Hrvatskoj će se bitno poboljšati odvodnja otpadnih voda. U tom smislu ilustrativan je podatak da je stopa priključaka stanovništva na sustav odvodnje u Hrvatskoj tek 43,6%, a da se u EU-u kreće između 50 do 80%.¹⁷⁵

Kao rezultat priprema za članstvo u EU-u proteklih godina usvojen je niz propisa o posebnim kategorijama otpada kao što su ambalaža i ambalažni otpad, stara vozila, stare gume, istrošene baterije i akumulatori, električna i elektronička oprema čime je uvedeno načelo „onečišćivač plaća” u gospodarenje tim vrstama otpada. Kako bi se zadovoljili kriteriji za ulazak u EU, Hrvatska je usvojila više standarde i u

¹⁷³ Hrvatska u Europi, Europa za Hrvatsku (Zagreb: Ministarstvo financija – Sektor za poslove Nacionalnog fonda, lipanj 2011.), str. 32.

¹⁷⁴ Tekst Ugovora o pristupanju RH EU, str. 147.

¹⁷⁵ Nacionalni strateški referentni okvir 2012.–2013. (Vlada Republike Hrvatske, 2010., Nacrt), str. 21.

područjima kao što su zaštita izvorišta pitkih voda i Jadranskog mora, zaštita prirode, zaštita od buke, zaštita prirodnih staništa, kvaliteta goriva za korištenje u prometu itd. Vežano uz zaštitu prirode treba istaknuti da je u skladu s ekološkom mrežom EU-a NATURA 2000 u Hrvatskoj stvorena nacionalna ekološka mreža koja uključuje kopnena i morska područja te pridonosi očuvanju biološke raznolikosti.

Ulaskom Hrvatske u EU uspostaviti će se kvalitetnija kontrola industrijskih zagađenja te općenito kvalitetnije upravljanje rizicima od onečišćenja. Može se očekivati da će članstvo u EU-u olakšati primjenu međunarodnih konvencija u Hrvatskoj te omogućiti održivi razvoj u budućnosti. Integriranje politike zaštite okoliša u druge sektore što potiče članstvo u EU-u za Hrvatsku od posebne je važnosti u sektoru poljoprivrede, koji je jedan od najznačajnijih zagađivača okoliša i istodobno sektor od strateške važnosti za razvoj (poljoprivredne površine zauzimaju 52,2% kopnenog prostora Hrvatske)¹⁷⁶.

Predviđena ulaganja od oko 10 milijarda eura sljedećih desetak godina dodatan su poticaj za hrvatske gospodarstvenike da se pripreme i preuzmu neke od tih poslova, primjerice projektiranje, nadzor, građenje.

Izazovi

152

Kao osnovni izazov pristupanja EU-u u području zaštite okoliša najčešće se ističu visoki troškovi izgradnje javne infrastrukture i porast troškova poslovne zajednice u provedbi mjera zaštite okoliša. Za provedbu tzv. „teških“ okolišnih direktiva EU-a (otpad, voda, zrak) koje su preuzete u zakonodavstvo RH trebat će uložiti oko 10 milijardi eura u sljedećih desetak godina. Predviđena ulaganja u sustav gospodarenja vodama su oko 5 milijardi eura, od čega je 70% predviđeno za investicije u sustave obrade i odvodnje otpadnih voda, a 30% za vodoopskrbu. Otprilike 2 milijarde eura uložiti će se u gospodarenje otpadom, a oko 2,5 milijarde eura u zaštitu zraka, očuvanje bioraznolikosti i dr.¹⁷⁷ Dio tih sredstava namiriti će se iz strukturnih fondova i Kohezijskog fonda EU-a, ali činjenica je da će se dio investicija financirati iz kredita europskih i svjetskih financijskih institucija te kroz izravna strana ulaganja. Jedan od mogućih scenarija koji ne treba zanemariti jest i rast cijena komunalnih usluga u budućnosti.

S obzirom na to da Hrvatska ne može podmiriti sve troškove provedbe okolišnih direktiva Europska je unija odobrila prijelazne rokove za izgradnju sustava gospodarenja otpadnim vodama do 2020. godine, kao i za izgradnju sustava gospodarenja otpadom do 2018. godine. Industrijski pogoni trebat će pribaviti objedinjene uvjete zaštite okoliša, tzv. ekološke dozvole, najkasnije do 2018. godine, prema rokovima pojedinačno dogovorenim za svaki pogon. Objedinjeni uvjeti

¹⁷⁶ Strategija održivog razvitka Republike Hrvatske (Vlada Republike Hrvatske, 2009.), str. 11.

¹⁷⁷ Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja RH, Dostupno na: <http://www.mzopu.hr/default.aspx?id=10486> (stanje 5. 12. 2011.).

zaštite okoliša potrebni su za nova postrojenja i u slučaju rekonstrukcije postojećeg postrojenja. Oni se utvrđuju u jedinstvenom postupku s postupkom procjene utjecaja na okoliš, prije izdavanja lokacijske dozvole i sadrže uvjete zaštite tla, zraka, vode, mora te ostalih sastavnica okoliša ako to lokacija postrojenja uvjetuje. Troškovi prilagodbe u područjima vezanim uglavnom uz gospodarenje vodama i gospodarenje otpadom dijelom će se pokriti iz strukturnih fondova i Kohezijskog fonda EU-a, a industrijski sektor koji je uglavnom u privatnom vlasništvu ulagat će vlastita sredstva.

+ Prednost	Smanjenje onečišćenja okoliša, uređen sustav gospodarenja otpadom, unapređenje gospodarenja vodama, zaštita zraka i zaštita bioraznolikosti pozitivno će se odraziti na zdravlje građana i na očuvanje prirodnih ljepota Hrvatske.
+ Prednost	Učinkovito sustavno praćenje stanja okoliša, upravljanja i očuvanja okoliša, s izravnim i multiplicirajućim učincima.
+ Prednost	Investicije u sektoru okoliša stvaraju nove poslovne mogućnosti.
+ Prednost	Dio financijskih izdataka za provedbu pravne stečevine u području okoliša bit će na raspolaganju iz strukturnih fondova i Kohezijskog fonda.
- Izazov	Visoki troškovi povećanog ulaganja u sustav zaštite okoliša.
- Izazov	Potrebno je osigurati sufinanciranje za povlačenje sredstava iz strukturnih fondova i Kohezijskog fonda.
- Izazov	Povećanje informiranosti i sposobnosti poduzetnika za provedbu infrastrukturnih projekata u sektoru okoliša.
- Izazov	Investicije u okolišnu infrastrukturu mogu dijelom utjecati na porast cijena komunalnih usluga.

Zaštita potrošača

Polazišta

Djelotvorna zaštita potrošača iznimno je važna za učinkovito funkcioniranje unutrašnjeg tržišta EU-a kao temelja za razvoj poslovanja, poticanje ekonomskog rasta i stvaranje novih radnih mjesta. Udio finalne potrošnje kućanstava iznosi 58% BDP-a Unije,¹⁷⁸ pa je razumljivo značenje prava, informiranosti i povjerenja potrošača za dobro funkcioniranje unutarnjeg tržišta. Iako predstavlja jednu od novijih politika EU-a, politika zaštite potrošača u središtu je daljnjeg razvoja unutarnjeg tržišta.¹⁷⁹ Osnovni su ciljevi te politike osigurati potrošaču slobodnu mogućnost odabira proizvoda i usluga i mjesta kupnje, uz pravo na povrat neispravnog proizvoda, visoke sigurnosne standarde te posebno spoznaju o sadržaju i kvaliteti prehrambenih proizvoda. Nadalje, ugovori s potrošačima moraju biti nediskriminatorni i transparentni, uz zaštitu prava potrošača na promjenu mišljenja i postojanje uvjeta za usporedivost cijena i ostvarenje prava na izbor te zabranu prevare i zavaravanja potrošača. Potrošačima se osigurava zaštita prava tijekom godišnjeg odmora i na putovanjima u zemlji i inozemstvu, kao i mogućnost naknade štete u prekograničnim sporovima kršenja njihovih prava.

Strateški i zakonodavni okvir iz ovog područja u EU-u stalno se razvija. Tako je već izrađen prijedlog Uredbe o programu zaštite potrošača, 2014.–2020.,¹⁸⁰ koja predviđa daljnje povećanje sigurnosti proizvoda i usluga, poboljšanje informiranosti i educiranosti potrošača te pravne zaštite, posebice u pogledu prekograničnih naknada, kao i poboljšanje djelovanja uspostavljenih mreža ovlaštenih tijela i centara za zaštitu potrošača.

Nova direktiva o pravima potrošača¹⁸¹ usvojena je 2011. godine i zemlje članice morat će do prosinca 2013. ugraditi u svoja zakonodavstva skup odrednica od kojih su najvažnije sljedeće: uklanjanje mogućnosti prikrivene naplate pri korištenju interneta, obveza isticanja ukupne cijene proizvoda i usluga, produljenje roka povrata proizvoda sa 7 na 14 dana, zabrana obračunavanja dodatnih troškova pri plaćanju kreditnim karticama.

Sustav zaštite potrošača u Hrvatskoj obuhvaća veći broj tijela uključenih u zaštitu i informiranje potrošača o njihovim pravima. Djeluju četiri savjetovališta za zaštitu potrošača, koja rade na regionalnoj osnovi, a funkcioniraju kao rezultati projektnih aktivnosti udruga. Središnje tijelo u stvaranju i provedbi politike zaštite potrošača u Hrvatskoj je Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva. Nacionalno vijeće za zaštitu potrošača sudjeluje u izradi politike zaštite potrošača, predlaže izmjene relevantnih propisa iz tog područja, ali i izvješćuje Vladu RH o slučajevima kršenja dobrih poslovnih običaja, dok Državni inspektorat predstavlja središnje tijelo nadzora primjene propisa ostvarenja prava potrošača.

178 EU Consumer Policy Strategy 2007-2013 (COM (2007) 99 final), str. 5.

179 Towards a Single Market Act for a Highly Competitive Social Market Economy (COM (2010) 608 final), str. 6.

180 Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on a Consumer Programme 2014-2020 (COM(2011) 707 final).

181 Zakon o zaštiti potrošača, NN 79/07, 125/07 – ispravak, 79/09 i 89/09 – ispravak.

Članstvo u EU-u dodatno će unaprijediti sustav zaštite potrošača u Hrvatskoj, sukladno novim i budućim uredbama i direktivama EU-a. U okviru priprema za članstvo, hrvatski pravni sustav usklađen je s pravnim okvirom EU-a pa je zaštita potrošača regulirana temeljnim Zakonom o zaštiti potrošača,¹⁸² uz niz drugih posebnih zakonskih i podzakonskih akata kojima se osigurava zaštita potrošača u raznim sferama trgovine robama i uslugama. Povećana je i sposobnost provedbe propisa iz tog područja, primjerice omogućeno je osposobljavanje stručnih osoba Državnog inspektorata i poboljšana tehnička opremljenost nužna za provedbu kontrole kvalitete i ispravnosti proizvoda.

Prednosti

Potrošač će biti u središtu interesa poduzetnika. Znatno veću brigu poduzetnici koji posluju na hrvatskom tržištu morat će posvetiti potrošaču, uzimajući u obzir njegove primjedbe i zahtjeve te njegova zakonska prava. Poduzetnici će morati poštovati visoke standarde za prehrambene i ostale proizvode, kao i usluge, uz obvezu pružanja istinitih i potpunih informacije o proizvodima. Tako će oznake na prehrambenim proizvodima, na vidljiv i čitljiv način,¹⁸³ informirati potrošače o nutricionističkom sadržaju proizvoda, podrijetlu proizvoda, alergenima, udjelu ulja i masnoća te kofeina, ali i roku trajanja, uz oznaku za duboko zamrznute namirnice te oznaku na omotima suhomesnatih proizvoda da ovitak nije jestiv.¹⁸⁴ Položaj potrošača u ugovornim odnosima s poduzetnicima bit će ojačan što se prvenstveno odnosi na transparentnost prava i obveza, eliminaciju raznih oblika zavaravanja potrošača i bolju zaštitu u prekograničnim sporovima.

157

Kao članica EU-a, Hrvatska će moći ravnopravno sudjelovati u radu te koristiti rezultate Europske mreže centara za zaštitu potrošača (European Consumer Centres Network, ECC-Net¹⁸⁵), koja okuplja 29 centara država članica, uz Island i Norvešku. Ta umreženost pridonijet će intenziviranju i poboljšanju komunikacije s potrošačima na što upućuju i iskustva novih država članica. Usto, podizanjem svijesti o prednostima i učinkovitosti izvan sudskog rješavanja sporova potrošači će imati mogućnosti brzog i djelotvornog sustava rješavanja svih primjedbi koje imaju na robe i usluge.

Jedna od bitnih prednosti za građane korištenje je sustava EU-a za promptno obavještanje o opasnim proizvodima izuzev prehrambenih proizvoda, farmaceutskih proizvoda i medicinskih pomagala (Rapid Alert System for Non-Food Dangerous Products, RAPEX) kojim se omogućuje brza razmjena informacija između država članica EU-a i Europske komisije o mjerama koje se poduzimaju za

182 Uredba 1169/2011 od 25. 10. 2011. uvodi veća slova za oznake na prehrambenim proizvodima.

183 European Parliament: Press Release. Food labels: clearer information for consumers, 6. srpnja 2011.

184 European Consumer Centres. Dostupno na: http://ec.europa.eu/consumers/ecc/index_en.htm (stanje 5. 12. 2011.).

185 Croatia 2011 Progress Report (SEC(2011) 1200).

prevenciju i ograničavanje marketinga i uporabe proizvoda, koji predstavljaju rizik za zdravlje i sigurnost potrošača. Putem RAPEX-a građani će biti promptno informirani o svim mjerama zabrane i ograničenja prodaje u pojedinim zemljama čime će se razina njihove zaštite podignuti na višu razinu.

Izazovi

Potrebna su znatna financijska sredstva kako bi se unaprijedio hrvatski sustav zaštite potrošača, informiranost potrošača o pripadajućim pravima i mogućnostima zaštite, ali i usavršavanje kako izvansudskog, tako i sudskog instrumentarija za rješavanje sporova između aktera koji nude robu i usluge na tržištu i potrošača. Potrebno je jačanje suradnje tijela koja zastupaju interese potrošača na tržištu i izvan njega, uz „okrupnjavanje” tijela kao što su savjetovišta za zaštitu potrošača i udruge koje se bave zaštitom potrošača. U Hrvatskoj udruge za zaštitu potrošača igraju ključnu ulogu u informiranju i savjetovanju potrošača, što nije najsretnije rješenje. Slaba transparentnost rada tih savjetovišta, neujednačen metodološki pristup, čak i pri izradi godišnjih izvješća, slaba međusobna povezanost i nedostatna suradnja problemi su čije rješavanje zahtijeva strateško promišljanje, znatnija financijska ulaganja i općenito višu razinu stručnosti.

158

Očekivani rast intenziteta prekogranične trgovine, kao i različitih novih oblika trgovine, primjerice elektroničke trgovine, donose i obvezu aktivnog djelovanja kako u području informiranja i savjetovanja potrošača, tako i u području promicanja mirnog rješavanja sporova. Kako bi djelovala sukladno standardima postavljenim u EU-u, hrvatska nadležna tijela trebat će osmisliti novu politiku djelovanja što je povezano s daljnjim ulaganjima u tom području.

+ Prednost	Bolja zaštita prava potrošača i jača kontrola kvalitete proizvoda i usluga.
+ Prednost	Pristup informacijama o kvaliteti i ostalim osobinama proizvoda, posebno prehrambenih.
+ Prednost	Korištenje sustava EU-a uz promptno obavještanje o opasnim proizvodima (RAPEX).
- Izazov	Nužna ulaganja u poboljšanje sustava zaštite potrošača i bolju informiranost o pravima i mogućnostima zaštite te rješavanju sporova.

Zajednička vanjska i sigurnosna politika

Polazne osnove

Zajednička vanjska i sigurnosna politika, ZVSP, utemeljena je stupanjem na snagu Ugovora iz Maastrichta (1993). Sukladno članku 17. Ugovora ZVSP uključuje „sva pitanja koja se odnose na EU, uključujući definiranje zajedničke obrambene politike koja u određenom trenutku može dovesti do zajedničke obrane“. Prema članku 11. Ugovora države članice definiraju i provode zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku čiji su ciljevi: očuvanje zajedničkih vrijednosti, temeljnih interesa i neovisnosti Unije; jačanje sigurnosti Unije i država članica u svim oblicima, očuvanje mira i jačanje međunarodne sigurnost u skladu s načelima Povelje UN-a, Helsinškog završnog akta i ciljevima Pariške povelje¹⁸⁶; promicanje međusobne suradnje u razvoju i jačanju demokracije i vladavine prava te poštovanje ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Prema Ugovoru iz Amsterdama, koji je stupio na snagu 1999. godine (čl. 17), predviđeno je da ZVSP sadrži tzv. Petersberške zadaće (Petersberg Tasks) što obuhvaća humanitarne operacije, operacije očuvanja mira, korištenje vojnih snaga pri upravljanju kriznim situacijama, uključujući operacije uspostave mira, što je zapravo glavni pravni okvir za operativni razvoj Europske sigurnosne i obrambene politike – ESOP (European Security and Defense Policy, ESDP)¹⁸⁷. Vojna i obrambena dimenzija EU-a ograničena je opsegom i ne uključuje teritorijalnu obranu.

160

Na francusko-britanskom susretu na vrhu u St. Malou (1998.) prvi put je značajnije službeno potaknut razvoj ZVSP-a, koji je svoje prve konkretne oblike dobio na sastanku Europskoga vijeća u Helsinkiju godinu dana poslije. Na sastanku su zacrtani konkretni zadaci među kojima su najznačajniji oni o formiranju europskih snaga sigurnosti, gdje bi 60 tisuća vojnika bilo osposobljeno za operativno djelovanje. U skladu s Rezolucijom Europskog parlamenta o formiranju vojnih i civilnih struktura ESOP-a, Europsko vijeće je na sastanku u Koelnu (1999.) formiralo tri civilna tijela za provedbu te politike u kojima je tada bilo zaposleno oko 130 službenika. To su Političko-sigurnosni odbor (EU Political Security Committee), Vojni odbor (EU Military Committee) i Vojni stožer (EU Military Staff).

Na sastanku Europskoga vijeća u Laekenu (2001.) usvojena je Deklaracija o operativnoj sposobnosti ESOP-a u kojoj se ističe da je jačanjem civilnih i vojnih sposobnosti te stvaranjem odgovarajućih popratnih struktura EU stekao sposobnost vođenja operacija u kriznim žarištima. U tom je kontekstu ocijenjeno da će sudjelovanje država članica u sastavu međunarodnih sigurnosnih snaga u Afganistanu, a posebice 2003. godine u Kongu, ojačati sposobnost Unije za upravljanje kriznim situacijama te pomoći stabiliziranju stanja u tim zemljama. U tom se pogledu Deklaracija oslanja na deklaraciju Europskog vijeća na izvanrednom sastanku u Ghentu (listopad 2001.) kao i Izvanredne konferencije održane u Bruxellesu (Commitment Conference – studeni 2001.).

¹⁸⁶ Pariška povelja za Novu Europu, usvojena na Konferenciji o sigurnosti i suradnji u Parizu 1990. godine.

¹⁸⁷ Ti su zadaci predviđeni u članku 5 Ugovora o EU-u.

Od najvažnijih novijih operacija ESOP-a mogu se navesti EU LEX Kosovo (2008.), EU NAVFOR (2008.) kod somalijske obale, EU SSR (2008) civilno-vojna operacija u Gvineji Bisau, EU SSR Georgija (2008.) u Gruziji, EUPOL (2007.) u DR Kongu i Afganistanu EUPOL COPPS (2006.) u Palestinskoj samoupravi itd. Uglavnom je riječ o policijskim misijama, pravosudnim misijama, misijama za potporu reformi sigurnosnog sektora, misijama kontrole granica i promatračkim misijama. Za regiju Jugoistočne Europe posebno je važna operacija EUFOR ALTHEA u Bosni i Hercegovini, koja je počela 2004. godine, kao i EULEX Kosovo. Također se ističe mirovna operacija u Čadu, gdje su prvotne ovlasti EU-a prebačene na UN.

U području vanjske politike na temelju Ugovora iz Lisabona (2009.) ustanovljen je položaj Visokog predstavnika za vanjske poslove i sigurnosnu politiku, kojem pomaže za to ustanovljena Europska služba za vanjske akcije (European External Action Service, EEAS), što je u osnovi početak zajedničke službe vanjskih poslova EU-a. Određeni su i posebni izaslanici za pojedina krizna područja. Dakle, ZVSP se temelji na tri glavne komponente: prve dvije vezane uz upravljanje vojnim i civilnim krizama, a treća uz prevenciju sukoba.

Glavna strategija vanjsko-sigurnosne politike jest tzv. meka diplomacija (*soft power diplomacy*), koja nastupa kao posrednik između strana u pregovorima o konkretnim kriznim žarištima, a potpomognuta je, ondje gdje treba, slanjem mirovnih snaga itd. O svakoj važnijoj odluci koja ima vojne i/ili obrambene implikacije potrebno je postići konsenzus između Visokog predstavnika i ministara vanjskih poslova država članica. Visoki predstavnik se s njima konzultira, ali pri manje važnim odlukama članice nisu obvezatne slijediti, pa im je ostavljeno na volju hoće li se kod nekih odluka suzdržati ili postupati autonomno. Tako su, primjerice, u slučaju priznanja Kosova, 22 države članice priznale tu zemlju, a još 5 nije. U svakom slučaju odluke na vanjskopoličkom području moraju biti usklađene s politikom UN-a.

Problem o kojem se sada, a posebice u svjetlu globalne borbe protiv terorizma, najviše raspravlja jest odnos između EU-a i NATO-a unutar sigurnosne i obrambene strategije međunarodne zajednice. Iako se naglašava kako je riječ o komplementarnim aktivnostima, postoje i neka neusuglašena stajališta. SAD, primjerice, želi da se NATO što brže i što više otvori novim članicama, što bi na određeni način dovelo u pitanje racionalnost nastojanja EU-a da uspostavi autonomiju, a možda i samostaliju, obrambenu i sigurnosnu politiku. Postoje mišljenja da tako dugo dok EU ne provede bitne administrativne i institucionalne reforme, neće moći ni uspostaviti učinkovite operativne vojne strukture koje bi mogle brzo reagirati na određene sigurnosne zahtjeve. Najveći je problem sustav odlučivanja, za koji je i unutar EU-a i NATO-a potreban konsenzus, ali se u slučaju NATO-a zna da SAD ima odlučujuću riječ ako treba brzo reagirati. U EU-u, barem zasad, nema tako dominantne zemlje članice, a to u vojnim pitanjima može postati veći problem nego u civilnim.

Kada je riječ o ulozi Hrvatske, prema službenim stavovima koji se izražavaju u oba za to nadležna ministarstva (Ministarstvu obrane i Ministarstvu vanjskih poslova i

europskih integracija) RH aktivno i konstruktivno sudjeluje u jačanju obrambenih sposobnosti ZVSP-a jačanjem svoje vojne opremljenosti i suradnjom s EU-om te sudjelovanjem hrvatskih vojnika u raznim mirovnim misijama ZVSP-a. Tako je 15 pripadnika specijalnih vojnih snaga RH sudjelovalo u prijenosu ovlasti s misije EU-a na UN u operaciji stabilizacije u Čadu, a pripadnici Hrvatske vojske sudjeluju u misiji Atalanta kraj somalijske obale i u operaciji EU LEX na Kosovu. Pripadnici Hrvatske vojske također sudjeluju sa 250 vojnika u formiranju borbenih skupina ZVSP-a, koje su namijenjene interveniranju u izvanrednim situacijama, odnosno da u roku 5-10 dana budu na terenu kada treba hitno obaviti neki mirovni zadatak. Hrvatski vojnici trenutačno su dio takve nordijske borbene skupine, a pripremaju se i za pridruživanje skupini koja se formira u Njemačkoj. Valja naglasiti kako sve takve odluke moraju najprije odobriti vlada i Hrvatski sabor, tako da nema automatizma u slanju pripadnika hrvatskih oružanih snaga u mirovne misije EU-a čime se poštuju suverena prava Hrvatske.

Kroz produbljivanje procesa uključivanja u Uniju Hrvatska se obvezuje prihvatiti primarna načela, pravne strukture, i mehanizme operacionalizacije ZVSP-a, uključujući i njezinu vojnu dimenziju. Povrh toga, Hrvatska kontinuirano sudjeluje u neformalnim brifinzima i konzultacijama s EU-om o trećim zemljama te su hrvatske vojno-sigurnosne i političko-diplomatske aktivnosti i pozicije unutar međunarodnih organizacije u velikoj mjeri harmonizirane sa stavovima EU-a.

Prednosti

Hrvatska, kao relativno mala zemlja s kompleksnom geopolitičkom pozicijom, u nepovoljnijem je pregovaračkom položaju u odnosu na velike svjetske sile u pogledu vanjske i sigurnosne politike. Ulaskom u Uniju taj se nedostatak korigira jer Hrvatska dobiva mogućnost artikulirati i promovirati svoje strateške interese unutar ZVSP-a i tako lakše uskladiti svoje vanjskopolitičke interese s interesima EU-a. Drugim riječima, Hrvatskoj se omogućuje promicanje vanjskopolitičkih interesa na bilateralnoj i multilateralnoj razini te se ujedno jača njezina međunarodna pozicija i sigurnost kao što to pokazuju i primjeri Švedske, Češke, Austrije i Baltičkih zemalja.

Sudjelovanjem u ZVSP-u RH postiže veću sigurnost uz manje troškova, odnosno sigurnost kakvu ne bi mogla ostvariti oslanjajući se na vlastite kapacitete. Kao članica NATO-a Hrvatska može pomoći u usklađivanju i koordinaciji akcija EU-a i NATO-a kako bi se izbjegla eventualna preklapanja. Kao važan sigurnosni čimbenik u regiji, Hrvatska može i kroz mehanizme ZVSP-a utjecati na jačanje sigurnosti i stabilnosti u jugoistočnoj Europi.

Kroz mehanizme EU-a Hrvatska može još aktivnije raditi na segmentu ZVSP-a koji se odnosi na civilnu kontrolu sigurnosnih službi kao jednom od glavnih demokratskih

stečevina EU-a. To više što se prema mišljenjima mnogih nevladinih organizacija na tom segmentu nije dovoljno radilo u proteklom razdoblju.¹⁸⁸

Izazovi

Kada postane članica EU-a, mogućnosti Hrvatske da vodi potpuno samostalnu vanjsku i sigurnosnu politiku bit će umanjene jer će svoje aktivnosti i ciljeve morati uskladiti s ciljevima ZVSP-a. To se međutim neće odraziti na njezinu sigurnost što pokazuje i sada već višegodišnje sudjelovanje u NATO-u, s kojim također usklađuje vojne i sigurnosne aktivnosti.

Zbog sudjelovanja u mirovnim operacijama ZVSP-a, pogotovo u nekim izrazito osjetljivim kriznim područjima, Hrvatska bi mogla biti izloženija raznim asimetričnim ugrozama, poput terorizma. Taj se rizik međutim mora prihvatiti želi li se biti dijelom sustava kolektivne sigurnosti, kao što su ZVSP i NATO. Slično je s rizicima s kojima se susreću hrvatski pripadnici mirovnih misija na terenu.

+ Prednost	Promicanje vanjskopolitičkih interesa na bilateralnoj i multilateralnoj razini te ujedno jačanje međunarodne pozicije i sigurnosti Hrvatske.
+ Prednost	Veća vlastita sigurnost uz manje troškove, tj. sigurnost kakvu Hrvatska ne bi mogla ostvariti oslanjanjem na vlastite kapacitete.
+ Prednost	Mogućnost utjecaja na jačanje sigurnosti i stabilnosti u jugoistočnoj Europi.
+ Prednost	Hrvatska može kao članica NATO-a doprinijeti usklađivanju i koordinaciji akcija EU-a i NATO-a.
- Izazov	Manje mogućnosti vođenja samostalne vanjske i sigurnosne politike zbog obveze usklađivanja sa ZVSP-om.
- Izazov	Zbog sudjelovanja u mirovnim operacijama ZVSP-a, osobito u nekim izrazito osjetljivim kriznim područjima, Hrvatska bi mogla biti izloženija asimetričnim ugrozama, poput terorizma.

¹⁸⁸ Izveštaj Centra za mirovne studije (Centar za mirovne studije), svibanj 2011.

Kratice

ACZ (hr.)	Agencija za civilno zrakoplovstvo	Croatian Civil Aviation Agency	CCAA
AIS (engl.)	Sustav automatske identifikacije	Automatic Identification System	AIS
ARKOD/LPIS (engl.)	Sustav za identificiranje zemljišnih čestica	Land Parcel Identification System	ARKOD/LPIS
BDP (hr.)	Bruto domaći proizvod	Gross Domestic Product	GDP
CARDS (engl.)	Pomoć Zajednice za obnovu, razvoj i stabilizaciju	Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization	CARDS
CARIFORUM (engl.)	Karijski forum	Caribbean Forum	CARIFORUM
CEFTA (engl.)	Srednjoeuropski ugovor o slobodnoj trgovini	Central European Free Trade Agreement	CEFTA
CEN (fr.)	Europski odbor za normizaciju	Comité européen de normalisation	CEN
CENELEC (fr.)	Europski odbor za elektrotehničku normizaciju	Comité Européen de Normalisation Électrotechnique	CENELEC
CET (engl.)	Zajednička vanjska carina	Common External Tariff	CET
CIP (engl.)	Okvirni program za konkurentnost i inovacije	Competitiveness and Innovation Programme	CIP
CCN/CSI (engl.)	Zajednička komunikacijska mrežna infrastruktura/Sistemsko sučelje	Common Communications Network/Common Systems Interface	CCN/CSI
EAFRD (eng.)	Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj	European Agricultural Fund for Rural Development	EAFRD
EAGF (engl.)	Europski fond za jamstva u poljoprivredi	European Agricultural Guarantee Fund	EAGF
ECC-Net (engl.)	Europska mreža centara za zaštitu potrošača	European Consumer Centres Network	ECC-Net
ECTS (engl.)	Europski sustav za prijenos i prikupljanje studijskih bodova	European Credit Transfer and Accumulation System	ECTS

EEA (eng.)	Europski gospodarski prostor	European Economic Area	EEA
EFF (eng.)	Europski fond za ribarstvo	European Fisheries Fund	EFF
EFSF (engl.)	Europski fond za financijsku stabilnost	European Financial Stability Fund	EFSF
EFSM (engl.)	Europski financijski stabilizacijski mehanizam	European Financial Stability Mechanism	EFSM
EIB (hr.)	Europska investicijska banka	European Investment Bank	EIB
EIT (engl.)	Europski institut za inovacije i tehnologiju	European Institute of Innovation and Technology	EIT
EMAS (engl.)	Europska shema za ekoupravljanje	Eco-Management and Audit Scheme	EMAS
EMCS (engl.)	Sustav za upravljanje trošarinama	Excise Movement and Control System	EMCS
EMU (hr.)	Ekonomska i monetarna unija	Economic and Monetary Union	EMU
EPG (engl.)	Elektronički programski vodič	Electronic Program Guide	EPG
ERA (engl.)	Europski istraživački prostor	European Research Area	ERA
ERDF (engl.)	Europski fond za regionalni razvoj	European Regional Development Fund	ERDF
EQF (engl.)	Europski kvalifikacijski okvir	European Qualifications Framework	EQF
ESOP (hr.)	Europska sigurnosna i obrambena politika	European Security and Defense Policy	ESDP
EUFOR ALTHEA (engl.)	Snage Europske unije ALTHEA	European Union Force ALTHEA	EUFOR ALTHEA
EULEX (engl.)	Misija za uspostavu vladavine prava Europske unije na Kosovu	European Union Rule of Law Mission in Kosovo	EULEX
EUNAVFOR (engl.)	Europske pomorske snage u Somaliji	European Union Naval Force Somalia	EUNAVFOR
EUPOL (engl.)	Policajska misija Europske unije u Afganistanu	European Union Police Mission in Afghanistan	EUPOL

EUPOL COPPS (engl.)	Policajska misija Europske unije na Palestinskim teritorijima	EU Police Mission in the Palestinian Territories	EUPOL COPPS (eng.)
FP 7 (engl.)	Sedmi okvirni program za istraživanje i tehnološki razvoj	Seventh Framework Program for Research and Technological Development	FP 7
GSP (engl.)	Opći sustav povlastica	General System of Preferences	GSP
HACCP (engl.)	Sustav analize opasnosti i kontrola kritičnih kontrolnih točaka	Hazard Analysis Critical Control Points	HACCP
IAKS (hr.)	Integrirani administrativni i kontrolni sustav	Integrated Administration and Control System	IACS
ICMS (engl.)	Integrirani sustav upravljanja predmetima	Integrated Case Management System	ICMS
IMI (eng.)	Informacijski sustav unutarnjeg tržišta	Internal Market Information System	IMI
IPA (engl.)	Instrument predpristupne pomoći	Instrument for Pre-Accession Assistance	IPA
IPARD (engl.)	Instrument prepristupne pomoći za ruralni razvoj	Instrument for Pre-Accession Assistance for Rural Development	IPARD
ISPA (engl.)	Instrument strukturne politike u prepristupnom razdoblju	Instrument for Structural Policies for Pre-accession	ISPA
JAP (engl.)	Zajednički memorandum o prioritetima politike zapošljavanja	Joint Assessment Paper on Employment Priorities	JAP
JIM (engl.)	Zajednički memorandum o socijalnom uključivanju	Joint Inclusion Memorandum	JIM
MOK (hr.)	Model otvorene koordinacije	Open Method of Coordination	OMC
MSP (hr.)	Mala i srednja poduzeća	Small and Medium-sized Enterprises	SMEs
NAP/incl (engl.)	Nacionalni akcijski planovi za socijalno uključivanje	National Action Plans Inclusion	NAP/incl

NCT (engl.)	Novi kompjutorizirani provozni sustav	New Computerized Transit System	NCT
NM (hr.)	Nautička milja	Nautical mile	NM
OPP (hr.)	Operativni program „Promet“	Operational Programme „Transport“	OPT
PEP (hr.)	Prepristupni ekonomski program	Pre-accession Economic Programme	PEP
PHARE (engl.)	Prepristupni fond „Poljska i Mađarska – pomoć za ekonomsku obnovu“	Pre-accession fund “Poland and Hungary Action for Restructuring of the Economy”	PHARE
PDV (hr.)	Porez na dodanu vrijednost	Value Added Tax	VAT
RAPEX (engl.)	Sustav za brzu razmjenu obavijesti o opasnim neprehrambenim proizvodima	Rapid Alert System for non-food dangerous products	RAPEX
RASFF (engl.)	Žurni sustav uzbunjivanja za hranu i hranu za životinje	Rapid Alert System for Food and Feed	RASFF
RIS (engl.)	Riječni informacijski sustav	River Information System	RIS
SAPARD (engl.)	Posebni pristupni program za poljoprivredu i ruralni razvoj	Special Accession Program for Agriculture and Rural Development	SAPARD
SGP (engl.)	Pakt o stabilnosti i rastu	Stability and Growth Pact	SGP
SIS (engl.)	Schengenski informacijski sustav	Schengen Information System	SIS
SPS (engl.)	Sustav jedinstvenog plaćanja	Single Payment System	SPS
SSP (hr.)	Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju	Stabilization and Association Agreement	SAA
TEN-T (engl.)	Transeuropska prometna mreža	Trans-European Transport Networks	TEN-T
TRACES (engl.)	Jedinstveni veterinarski računalni sustav	Trade Control and Expert System	TRACES

UNCTAD (engl.)	Konferencija Ujedinjenih naroda o trgovini i razvoju	United Nations Conference on Trade and Development	UNCTAD
VIES (engl.)	Sustav povrata PDV-a	VAT Information Exchange System	VIES
VIS (engl.)	Vizni informacijski sustav	Visa Information System	VIS
VTMIS (engl.)	Sustav nadzora i upravljanja pomorskim prometom	Vessel Traffic Management Information System	VTMIS
ZPP (hr.)	Zajednička poljoprivredna politika	Common Agricultural Policy	CAP
ZRP (hr.)	Zajednička ribarstvena politika	Common Fisheries Policy	CFP
ZVSP (hr.)	Zajednička vanjska i sigurnosna politika	Common Foreign and Security Policy	CFSP

Literatura

Knjige, članci, publikacije

Budak, J. et. al. (2011) Deset tema o reformi javne uprave u Hrvatskoj. Ekonomski institut Zagreb.

Faulend, M. i Šošić, V. (2010) Europska monetarna unija, u: Mintas-Hodak, Lj., ur., Uvod u Europsku uniju. Zagreb: MATE.

Popović, H. et. al. (2010) Background information report: Media policies and regulatory practices in a selected set of European countries, the EU and the Council of Europe: the case of Croatia. Mediadem.

Rodin, S. et. al. ur. (2009) Reforma Europske unije - Lisabonski ugovor. Zagreb: Narodne novine.

Rolfstam, M. (2009) Public Procurement as an Innovation Policy Tool: the Role of Institutions. *Science and Public Policy*, 36 (5).

Samardžija, V. i Butković, H. ur. (2010) From the Lisbon Strategy to Europe 2020. Zagreb: Institute for International Relations.

Samardžija, V. i Dukes, A. ur. (2008) Communicating Integration Impact in Croatia and Ireland. Zagreb: Institute for International Relations, Dublin: Institute for International and European Affairs.

172

Tišma, S. i Maleković, S. ur. (2009) Zaštita okoliša i regionalni razvoj. Zagreb: Institut za međunarodne odnose.

Turkalj, K. (2003) Reforma zajedničke ribarske politike Europske zajednice s naglaskom na problematiku širenja jurisdikcije na moru. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 53 (3/4).

Zakoni, službeni dokumenti

Accession Conference on Accession to the European Union – Croatia, Subject: European Union Common Position on Chapter 12: Food safety, veterinary and phytosanitary policy (AD 29/10, LIMITE, CONF-HR 25) 22. 7. 2010.

An Integrated Industrial Policy for the Globalisation Era – Putting Competitiveness and Sustainability at Centre Stage, Brussels (COM(2010) 614 final).

Akcijski plan i opis administrativnih i operativnih kapaciteta u području inspekcije, kontrole i nadzora (Vlada Republike Hrvatske) 18. 3. 2010.

Common Position, Chapter 32. - Financial Control (European Union) 22. 7. 2010.

Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee – On a comprehensive EU policy against corruption [COM(2003) 317 final – Not published in the Official Journal].

Council Decision 2008/852/JHA on a contact-point network against corruption, 24. 10. 2008.

Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ C 83, 30. 3. 2010.

Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999.

Croatia 2011 Progress Report (SEC(2011) 1200).

Directive 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on Consumer Rights, amending Council Directive 93/13/EEC and Directive 1999/44/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directive 85/577/EEC and Directive 97/7/EC of the European Parliament and of the Council.

Dodatak na Pregovaračko stajalište RH za Međuvladinu konferenciju o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji za Poglavlje 12. Sigurnost hrane, veterinarstvo i fitosanitarna politika [Vlada RH (MVPEI)] svibanj 2010.

Dodatak na Pregovaračko stajalište Republike Hrvatske za Međuvladinu konferenciju o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji za Poglavlje 16. Porezi [Vlada RH (MVPEI)] 18. 3. 2010.

Economic and Financial Affairs. European Economic Forecast (European Commission, Bruxelles) Autumn 2011.

Erasmus for Young Entrepreneurs 2011 (Bruxelles: West Midlands European Service, 2011).

EU Consumer Policy Strategy 2007-2013 (COM(2007) 99 final).

Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth (COM(2010) 2020 final).

Europe 2020 Flagship Initiative, Innovation Union (COM(2010) 546 final).

The Global Competitiveness Report 2011–2012 (World Economic Forum, Geneva) 2011.

Izveštaj Centra za mirovne studije (Centar za mirovne studije) svibanj 2011.

Izvešće o analitičkom pregledu Hrvatska, Poglavlje 3. – Sloboda pružanja usluga (Vlada Republike Hrvatske) 19. 6. 2011.

Izvešće o ispunjavanju obveza iz poglavlja 12. – Sigurnost hrane, veterinarstvo i fitosanitarna politika (Vlada Republike Hrvatske) 6. 5. 2010.

Izvešće o ispunjavanju obveza iz Poglavlja 23. – Pravosuđe i temeljna prava (Vlada Republike Hrvatske) 12. 5. 2011.

Izješće o napretku HR za 2008. (SEC(2008) 2694).

Izješće o napretku HR za 2009. (SEC(2009) 1333).

Izješće o napretku HR za 2010. (SEC (2010) 1326).

Nacionalni strateški referentni okvir 2012.–2013. (Vlada Republike Hrvatske, 2010. Nacrt).

Okvir za usklađenost strategija 2007.–2013. Instrument pretpristupne pomoći 2007.–2013. (Vlada Republike Hrvatske 2007.).

Pregovaračko stajalište RH za Međuvladinu konferenciju o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji za Poglavlje 16. Porezi [Vlada RH (MVPEI)] 24. 4. 2008.

Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on a Consumer Programme 2014–2020 (COM(2011) 707 final).

Regulation (EU) No 1169/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on the provision of food information to consumers.

Robna razmjena Republike Hrvatske s inozemstvom u 2010. – konačni podaci, Priopćenje broj 4.2.4. (Državni zavod za statistiku, Zagreb) 5. 7. 2011.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica, Narodne novine – Međunarodni ugovori 20/01, 20/05, 20/06, 20/11.

The Stockholm Programme – an open and secure Europe serving and protecting citizens (2010/C 115/01), Official Journal of the European Union, 4. 5.2010.

Strategija energetskog razvoja Republike Hrvatske (Vlada Republike Hrvatske, 2009).

Strategija održivog razvitka Republike Hrvatske (Vlada Republike Hrvatske, 2009).

Strategija razvoja klastera u Republici Hrvatskoj 2011.–2020. (Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, 2011.)

Strategija reforme državne uprave za razdoblje 2008.–2011. (Vlada Republike Hrvatske, 2008.).

Strategija ruralnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje 2008. – 2013. godine (Vlada Republike Hrvatske, 2007.).

Strategija suzbijanja korupcije (Vlada Republike Hrvatske, 2008).

Tekst Ugovora o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji (Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija 2011.).

Towards a Single Market Act for a Highly Competitive Social Market Economy (COM (2010) 608 final).

Treaty of Amsterdam, OJ C 340, 10. 11. 1997.

Uredba o osnivanju Državne škole za javnu upravu, NN 144/10.

Uredba Vijeća (EZ-a) br. 1967/2006 od 21. prosinca 2006. o mjerama upravljanja za održivo iskorištavanje ribljih resursa u Sredozemnom moru, kojom se izmjenjuje i dopunjuje Uredba (EEZ-a) br. 2847/93 te ukida Uredba (EZ-a) br. 1626/94.

Uredba Vijeća (EZ-a) br. 2371/2002 od 20. prosinca 2002. o očuvanju i održivom iskorištavanju ribolovnih resursa u okviru zajedničke ribarstvene politike.

Ustav Republike Hrvatske, NN 85/10.

Zakon o državnoj potpori poljoprivredi i ruralnom razvoju, NN 92/10.

Zakon o elektroničkim medijima, NN 153/09.

Zakon o elektroničkim komunikacijama, NN 73/08, 90/11.

Zakon o hrani, NN 46/07.

Zakon o Hrvatskoj radioteleviziji, NN 137/10.

Zakon o javnoj nabavi, NN 90/2011.

Zakon o radu, NN 149/09, 61/11.

Zakon o morskome ribarstvu, NN 53/10, 127/10 i 55/11.

Zakon o sprječavanju pranja novca i financiranja terorizma, NN 87/08.

Zakon o zaštiti potrošača, NN 79/07, 125/07 – ispravak, 79/09 i 89/09 – ispravak.

Žene i muškarci u Hrvatskoj 2011. (Zagreb: Državni zavod za statistiku 2011.).

175

Internetski izvori

Accession Conference at Ministerial level closed negotiations with Croatia: Chapter 33 – Financial and Budgetary Provisions (European Council, Brussels, 12332/11, PRESSE 219) 30. lipnja 2011., str. 3. Dostupno na: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/123336.pdf (stanje 5. 12. 2011.).

Convergence Report; svezak II: Cjelovito izvješće; br. 48879-HR (Svjetska banka, 2009.). Dostupno na: http://siteresources.worldbank.org/CROATIAEXTN/Resources/HR_Convergence.pdf (stanje 5. 12. 2011.).

Delegacija Europske unije u Republici Hrvatskoj, EU bilten – informacije i novosti, br. 41, listopad 2011. Dostupno na: http://delhrv.ec.europa.eu/files/file/bilteni/EU-bilten_br41.pdf (stanje 5. 12. 2011.).

Delegacija EU u Hrvatskoj, Poglavlja pregovora. Dostupno na: <http://www.delhrv.ec.europa.eu/?lang=hr&content=67> (stanje 5. 12. 2011.).

EU Audiovisual and Media Policy. Dostupno na: http://europa.eu/pol/av/index_en.htm (stanje 5. 12. 2011.).

EU Press. Hrvatske pripreme za Schengen, 2. svibnja 2011. Dostupno na: <http://www.eupress.net/hrvatske-pripreme-za-schengen/> (stanje 5. 12. 2011.).

European Commission-Research-FP7. Dostupno na: <http://ec.europa.eu/research/fp7/> (stanje 5. 12. 2011.).

European Consumer Centers. Dostupno na: http://ec.europa.eu/consumers/ecc/index_en.htm (stanje 5. 12. 2011.).

European Globalisation Adjustment Fund. Dostupno na: http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_agenda/c10155_en.htm (stanje: 5. 12. 2011.).

Europe's Information Society Thematic Portal. Dostupno na: http://ec.europa.eu/information_society/activities/roaming/regulation/index_en.htm (stanje 5. 12. 2011.).

Euroean Parliament: Press Release. Food labels: clearer information for consumers, 6. srpnja 2011. Dostupno na: <http://www.europarl.europa.eu/en/pressroom/content/20110705IPR23384/html/Food-labels-clearer-information-for-consumers> (stanje 5. 12. 2011.).

176

European Social Fund. Dostupno na: <http://ec.europa.eu/esf/home.jsp?langId=en> (stanje 5. 12. 2011.).

Eurostat. Research and development expenditure, by sectors of performance - % of GDP. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/science_technology_innovation/data/main_tables (stanje 5. 12. 2011.).

EurActiv. Bulgaria, Romania denied Schengen entry, 9. lipnja 2011. Dostupno na: <http://www.euractiv.com/future-eu/bulgaria-romania-denied-schengen-entry-news-505471> (stanje 5. 12. 2011.).

Eurostat. Unemployment rates. Dostupno na: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Table_unemployment_rates.PNG&filetimestamp=20110504123450 (stanje 5. 12. 2011.).

Five years of an enlarged EU Economic achievements and challenges (Bruxelles: European Commission 2009). Dostupno na: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication14078_en.pdf (stanje 5. 12. 2011.).

FT.com. Bulgaria and Romania excluded from Schengen, 22. rujna 2011. Dostupno na: <http://www.ft.com/cms/s/0/dd7dfeae-e51f-11e0-9aa8-00144feabdc0.html#axzz1cLxgAVD0> (stanje 5. 12. 2011.).

Glas Istre. Schengen gasi granične prijelaze u Istri, 22. siječnja 2011. Dostupno na: <http://www.glasistre.hr/hrvatska/vijest/309329> (stanje 5. 12. 2011.).

Godišnje izvješće Ministarstva financija za 2009. godinu (Ministarstvo financija 2010). Dostupno na: <http://www.mfin.hr/hr/godisnjaci-ministarstva> (stanje 5. 12. 2011.).

Hrvatska u Europi, Europa za Hrvatsku (Zagreb: Ministarstvo financija – Sektor za poslove Nacionalnog fonda, lipanj 2011.). Dostupno na: http://www.safu.hr/datas-tore/filestore/121/Hrvatska_u_Europi_Europa_za_Hrvatsku_2_izdanje.pdf (stanje 5. 12. 2011.).

Intervju s Borisom Vujčićem – Isplati nam se uvesti euro, Banka, siječanj 2011. Dostupno na: <http://www.hnb.hr/govori-intervjui/intervjui/hintervju-vujcic-01-2011.pdf> (stanje 5. 12. 2011.).

Intervju s Petrom Čobankovićem, Globus, 14. listopada 2011. Dostupno na: <http://globus.jutarnji.hr/hrvatska/nitko-nece-biti-bolji-ministar-poljoprivrede-od-mene> (stanje 5. 12. 2011.).

Istraživanje i razvoj u 2010. (Zagreb: Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske 2011.). Dostupno na: http://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2011/08-02-01_01_2011.htm (stanje 5. 12. 2011.).

Javna nabava – Minivodič za poslovnu zajednicu, MINGORP, travanj 2009. Dostupno na: http://eobrazovanje.mingorp.hr/UserDocsImages/MG_PublicProcurement.pdf (stanje 5. 12. 2011.).

Kesner-Škreb, M., Jović, I., Industrijska politika i državne potpore u Hrvatskoj, Newsletter Instituta za javne financije, br. 55, ožujak 2011. Dostupno na: <http://www.ijf.hr/newsletter/55.pdf> (stanje 5. 12. 2011.).

Labour market statistics (Eurostat Pocketbooks, 2011.). Dostupno na: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-32-11-798/EN/KS-32-11-798-EN.PDF (stanje 5. 12. 2011.).

MEDIA desk Hrvatske. Dostupno na: <http://www.mediadesk.hr/hr> (stanje 5. 12. 2011.).

Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja RH. Dostupno na: <http://www.mzopu.hr/default.aspx?id=10486> (stanje 5. 12. 2011.).

MUP nije spreman za Schengen: manjka tisuću policajaca i oprema. 29. studenog 2010. Dostupno na: <http://vinkovci.com.hr/hrvatska/hrvatska/mup-nije-spreman-za-schengen-manjka-tisuu-policajaca-i-oprema/> (stanje 5. 12. 2011.).

Percepcija građana RH o rizicima iz hrane (HAH) svibanj 2011. Dostupno na: <http://www.hah.hr/index.php?id=792> (stanje 5. 12. 2011.).

Povlaštene mirovine: uz socijalne mjere neke mogu ostati iste, Večernji list, rujanj 2011. Dostupno na: <http://www.vecernji.hr/vijesti/povlastene-mirovine-uz-socijalne-mjere-neke-mogu-ostati-iste-clanak-329183> (stanje 5. 12. 2011.).

Rezolucija Vijeća o novom pristupu tehničkom usklađivanju i normama (85/C

136/01). Dostupno na: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/regulatory-policies-common-rules-for-products/new-approach/index_en.htm (stanje 5. 12. 2011.).

SOLVIT. Dostupno na: http://ec.europa.eu/solvit/site/index_en.htm (stanje 5. 12. 2011.).

Statističke informacije Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, godina IX, br. 3. (Zagreb: Državni zavod za mirovinsko osiguranje, 2011.) Dostupno na: http://www.mirovinsko.hr/UserDocslImages/publikacije/statisticke_informacije/2011/3/Statisticke_informacijeHZMOa_3_2011_listopad2011.pdf (stanje 5. 12. 2011.).

Statističke informacije 2011. (Zagreb: Državni zavod za statistiku, 2011.) Dostupno na: <http://www.dsz.hr> (stanje 5. 12. 2011.).

Stipić-Niseteo, L. (2011) Hrvatskoj poljoprivredi na raspolaganju 745 milijuna eura. Privredni vjesnik. Dostupno na: http://www.privredni.hr/index.php?option=com_content&task=view&id=3070&Itemid=2 (stanje 5. 12. 2011.).

Što smo dogovorili s Bruxellesom? Vjesnik, lipanj 2011. Dostupno na: <http://www.vjesnik.hr/Article.aspx?ID=713F4E76-F853-42AF-97FA-84C70FCFBDA3> (stanje 5. 12. 2011.).

World Tariff Profiles 2011 WTO, ITC, UNCTAD. Dostupno na: http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/tariff_profiles11_e.pdf (stanje 5. 12. 2011.).



Objavljeno uz podršku Delegacije Europske unije u Republici Hrvatskoj

Prije donošenja dalekosežne i za Hrvatsku iznimno važne odluke o ulasku u Europsku uniju, građani trebaju sagledati cjelovitu sliku i razmotriti pozitivne učinke članstva kao i izazove koje donosi. Ova knjiga nastoji sažeto obrazložiti ključne učinke integriranja na područjima koja izravno utječu na život građana. Uz pregovaračka poglavlja, obrađuju se i ostala pitanja koja utječu na njihov svakodnevni život i rad. Cilj knjige je obrazložiti učinke članstva u EU-u kako bi se građanima omogućilo donošenje informirane odluke za ili protiv članstva.

Što građani, poduzetnici i država u cjelini dobivaju ulaskom u EU, a što su eventualni nedostaci članstva? Ukratko, članstvo donosi brojne prilike, ali i izazove na koje Hrvatska mora biti spremna. Uspješnost članstva ovisi ponajprije o spremnosti kako bi se što bolje iskoristile prilike i umanjile opasnosti u svakom pojedinom području ili sektoru. Članstvo otvara velike mogućnosti onima koji imaju ideje, znanje, inovativnost i sposobnosti, ali može predstavljati prijetnju za one koji neće biti spremni uložiti napore i prilagoditi se novim okolnostima konkurentskog poslovanja u širem europskom okviru. Usklađenost s pravnom stečevinom i izgradnja institucija kompatibilnih sa sustavom EU-a nose velike troškove, no oni su uvelike uvjetovani završetkom gospodarske tranzicije i sufinancirani sredstvima iz fondova EU-a, pa ih treba i razmatrati u tom kontekstu.