

Hrvatska i Europa

28. str. prazna

Mia Mikić

HRVATSKA I EU: PROCES PRILAGODBE¹

Uvod

Kada se govori u uključivanju Hrvatske u globalnu ekonomiju, najčešće se tvrdi da znamo kamo želimo ići – a to je u Zapadnu Europu odnosno u Europsku uniju (EU), ali ne znamo kako doći do tamo. Problem međutim nije isključivo u našoj nesposobnosti pronalaženja puta do cilja, već sve više u promjenjivosti tog cilja. Kada smo prvi put artikulirali naše ambicije da postanemo dio Europe, to je bila Europa - carinska unija 12 zemalja, kada smo se konačno prijavili za formalno članstvo, Europa je postala interno tržište 15 članica i ekonomska i monetarna unija 12 članica, a kada budemo doista i dobili “člansku iskaznicu”, bit će to vjerojatno duboka regionalna integracija, a možda i puno više, 25 ili više članica. Promjena broja zemalja sama po sebi i ne bi bila tako važna da ona sa sobom ne donosi cijeli niz vrlo suštancijskih promjena, npr. promjena načina glasovanja zemalja, slobode kretanja rada i kapitala, vanjske politike i sl. Stoga problem zaista nije samo u tome što ne znamo identificirati put koji vodi do cilja, već što cilj - kada dođemo do njega - može imati vrlo različite osobine od onih koje smo mi mislili (ili priželjkivali) naći. To dakako nije dovoljan argument da se napusti traganje za putem niti kretanje tim putem do cilja, ali je snažan argument u prilog potrebe stjecanja znanja

¹ Ovo je izmijenjena verzija izlaganja sa skupa *Hrvatska – kako dalje: zadanosti i mogućnost* koji se održao 30. i 31. siječnja 2004. u Zagrebu. Autorica zahvaljuje na komentarima sudionika skupa.

o faktorima i razlozima moguće promjene karakteristika cilja, dakle Europske unije. Jedino ćemo tako biti sposobni kontinuirano prilagođivati naš put do članstva u Europskoj uniji.

Nedavno dobivanje pozitivnog *avisa* o hrvatskoj kandidaturi za članstvo u EU treba shvatiti kao još jedan poticaj da na razini društva preispitamo i usuglasimo stavove u pogledu pridruživanja Hrvatske Europskoj uniji. To se ne smije smatrati euroskepticizmom ili nekim pokušajem negiranja Hrvatskoj da se nastavi integrirati u Europu. Dapače, obrnuto je moguće: da se ustanovi da ne postoji druga održiva alternativa do članstva u Europskoj uniji.

Pitanja na koja treba tom prilikom odgovoriti između ostaloga su sljedeća:

- 1) Zašto nema (mnogo) analiza o troškovima i koristima priključenja EU?
- 2) Uzimajući u obzir putove približavanja Europi koje pratimo posljednjih nekoliko godina, kako smo daleko odmakli i kakve su nam prednosti odnosno nedostaci za brže prelaženje istog puta?
- 3) Možemo li i što učiniti u pogledu promjena unutar EU?

Nastavak ovog rada sastoji se od triju dijelova od kojih se svaki odnosi na jedno od gore postavljenih pitanja.

1. Politika naspram ekonomije

Na prste se mogu izbrojiti kvantitativne analize troškova i koristi priključenja Hrvatske EU. Niti jedna od njih nije sveobuhvatna analiza naručena ili izrađena od Vlade koja bi kao rezultat davala neto pozitivan ili negativan monetarni iznos (apsolutni ili kao udio u bruto društvenom proizvodu, DBP). Nitko još nije citirao nikakav $x\%$ BDP za koji će naše blagostanje biti veće ili manje ulaskom u EU. No takav podatak sam za sebe i nije posebno važan.

Treba naime shvatiti da je priključenje EU od prvog dana bila politička, a ne ekonomska odluka. Kao takva ona se donosi tako da onome tko ju donosi ekonomske konzekvencije takve odluke nisu u prvom planu, ako se uopće i uzimaju u obzir. Međutim, demokratski

društveni sustav ne može biti zadovoljen takvim razvojem situacije. Jer ako se ne sagledaju ekonomske konzekvencije uključenja u EU, “stakeholders” u tom priključenju ne mogu postavljati relevantna pitanja i zbog toga ne mogu niti kontrolirati političku nadgradnju u provođenju “volje naroda”. Stoga je važno imati (pouzdan!) zbirni pokazatelj o tome hoće li priključenje EU povećati ili smanjiti blagostanje svih u proporciji $x\%$ BDP u tom i tom razdoblju. Takav je podatak važan zato što za sve odluke uvijek postoje alternative. Na primjer uključivanje u Europu za nas ne mora biti kroz formalno članstvo u EU, već to može biti samo uključenost u trgovinske tokove Europe (i svijeta) izgradnjom konkurentskog gospodarstva (poput Švicarske i ostalih zemalja članica Europske zone slobodne trgovine, EFTA-e). Izračun efekta od jednog i od drugog puta u Europu jasno bi pokazao koji donosi veće probitke u ekonomskom smislu. Mogli bismo tada govoriti da je oportunitetni trošak neuključenja u EU toliko i toliko tisuća kuna po glavi stanovnika, a to raspravu o tome hoćemo li ili nećemo u Europu kroz članstvo u EU čini kvalitetno potpuno drugačijom.

Još je međutim važnije znati tko su u slučaju povećanja ili u slučaju smanjenja blagostanja u određenom roku neto gubitnici i neto dobitnici. Dakle moramo procijeniti koje će grupe u društvu (koji proizvodni sektori, koje grupe potrošača, koje regije) zaista uživati viši životni standard zbog priključenja EU, a koje će grupe u društvu plaćati za to smanjenjem svoga blagostanja. Ekonomisti stoga uvijek govore o redistributivnim efektima odnosno postavljaju pitanje “tko će platiti donošenje političke odluke da se priključimo EU”. Samo onda kada odgovorimo na takvo pitanje možemo kao odgovorno i demokratsko društvo početi razmišljati o tome je li nam takav ishod prihvatljiv ili želimo li pokrenuti neke dodatne mjere kojima ćemo ipak utjecati na redistribuciju dobitaka i gubitaka.

Na kraju se može postaviti i pitanje u dinamičkom kontekstu. Hoće li Hrvatska rasti brže kao članica EU ili kao samostalno gospodarstvo (i država) izvan EU? Analize koje su učinjene za zemlje koje su ušle u EU posljednje (Austrija, Finska, Švedska) samo vrlo posredno upućuju na to da bi one mogle imati veće koristi od uključenja u

jedinstveno interno tržište (Tarantola, Saisana and Saltelli, 2002), što bi se trebalo odražavati i u njihovim stopama rasta BDP p.c. Međutim ne postoji jednoznačan dokaz kojim se njihov rast pripisuje članstvu u EU². S druge strane, rast se relativno dobro objašnjava faktorima koji naočigled nemaju puno veze s uključivanjem u integracije i globalnu ekonomiju općenito, npr. s domaćom štednjom (vidi npr. rad Ive Bićanića u ovom zborniku). Osobno smatram da okruženje EU gledano strogo s položaja postizanja ekonomske efikasnosti – optimalne alokacije resursa i maksimizacije blagostanja - ne mora nužno dati najbolje rezultate. S druge strane, ne postoji nikakav dokaz da bi se postigla veća efikasnost izvan EU (jer bismo u tom slučaju već sada postizali visoke stope rasta!), pa onda zaista treba odgovoriti na pitanje u kojoj će varijanti odstupanje od potencijalnog biti manje. Uz dakako sve druge efekte uključivanja (političke, vojne, sigurnosne, kulturološke i slično), neto efekt na blagostanje od uključivanja u EU uopće ne mora biti negativan i upravo to treba voditi donošenju političkih odluka.

2. Priključivanje Hrvatske EU do sada

Postoji nekoliko vrlo dobrih studija koje govore o procesu priključivanja s ekonomskog, pravnog, institucionalnog i političkog aspekta pa ću ovdje samo sumirati osnovne zaključke tih studija.³ Nemam dakako namjeru ovdje sastavljati inventar zakona, propisa i akata koje je naša zemlja do sada usvojila na svome putu pripreme za članstvo. O tome postoje izvrsni podaci na web stranicama Ministarstva za europske integracije kao i Vlade. Dovoljno je reći da je količina

² Postoji mnoštvo studija koje testiraju vezu uključenosti u regionalne integracije – doduše na razini slobodnih trgovinskih tokova - i rasta, ali mali će broj njih ustvrditi da je rast isključivo posljedica članstva u trgovinskom bloku. Naime rast je vezan uz attribute regionalne integracije, kao npr. slobodnije kretanje faktora proizvodnje, postizanje ekonomije opsega, harmoniziranje standarda i slično može se postići i unilaterálnom liberalizacijom.

³ Uglavnom se pozivam na: Ott, ur. (2003) i Ott, ur. (2004).

prenijete legislative iz EU u naše domaće zakonodavstvo zadovoljavajuća, ali da je to samo nužna, ali ne i dovoljna pretpostavka pripreme za članstvo. Ono što je važno jest primjena i provedba tog zakonodavstva, a to je - kako pokazuju sve studije - u nas i najveći problem.

Dosadašnje studije procesa priključivanja pokazuju relativnu prednost Hrvatske na području makroekonomije. Do tog zaključka došlo se kako u studijama rađenim u Hrvatskoj (Ott, ur., 2003. i 2004). Zadovoljstvo makroekonomskim pokazateljima Hrvatske posebno dolazi do izražaja kada se Hrvatska uspoređuje s tranzicijskim zemljama tzv. "zapadnog Balkana". Tako izvješće Odjela Europske komisije koji se bavi ekonomskim i financijskim pitanjima iz siječnja 2004. Hrvatsku stavlja na mjesto predvodnika skupine zemalja tog područja. Naime po tom izvješću Hrvatska ima najbolja obilježja na području nekih makroekonomskih pokazatelja, npr. rast 5,0%, inflacija niža od 3%, otvorenost 103% BDP i stabilnost tečaja.

Tablica 1. Usporedba osnovnih makroekonomskih indikatora u 2002. u Hrvatskoj i zemljama "zapadnog Balkana"

	Rast realnog BDP, u %	Inflacija (kraj raz- doblja), %	Deficit opće države, % BDP	BDP p.c. u eurima	Trgovinski deficit, % BDP	Deficit tekuće bilance, % BDP	FDI, % BDP
Pet zemalja zapadnog Balkana*	3,8	7,2	-3,3	1.295,4	-39,1	-13,0	2,5
Hrvatska	5,2	2,3	-4,8	5.420,0	-23,5	-7,2	4,6

* Albanija, Bosna i Hercegovina, FYR Makedonija, Kosovo i Srbija i Crna Gora
Izvor: Izračunato prema table 2 Western Balkan in Transition, str. 2, 2004.

No izvješće ipak navodi područja potencijalnog rizika i slabosti za Hrvatsku, a to su: deficit tekućeg računa bilance plaćanja, trgovinski deficit, fiskalni deficit te vanjski dug⁴. Uz to mogu se još uvijek apo-

⁴ Vidjeti i rad Vojmira Franičevića u ovom zborniku o drugim postojećim ili potencijalnim deficitima u nas.

strofirati slabosti na sljedećim važnim područjima za pridruživanje EU (Ott, ur., 2003, str. 38):

- Politici tržišnog natjecanja: mjereno prema EBRD-ovom tranzicijskom pokazatelju (2000. godina) zaostajanje Hrvatske na ovom području za tranzicijskim zemljama “prve skupine”⁵ više je od 20%. Navodi se da je to posljedica visokih prepreka ulasku i izlasku poduzeća na tržište, neadekvatnog provođenja zakonodavstva i primjene politike tržišnog natjecanja u situacijama očigledne zloupotrebe dominantne tržišne pozicije, pasivne uloge Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja kao i slabo razvijene svijesti o poželjnosti tržišnog natjecanja u cijelom društvu.
- Razvijenosti financijskog tržišta: ovo je područje na kojem Hrvatska još uvijek nije kadra nadoknaditi prednost koju su ostale tranzicijske zemlje stekle u 1990-im godinama. Razvijenost financijskog tržišta mjeri se dubinom tržišta vrijednosnica koja je u Hrvatskoj vrlo mala, kao i aktivnošću brokera i drugih financijskih posrednika. Ocjenjuje se da je i zakonodavni okvir koji regulira trgovinu dionicama i obveznicama nedovoljno razvijen.
- Razvijenosti pravnog sektora: kao razlozi zaostajanja na ovom području navode se neadekvatna i nekonzistentna primjena zakona i propisa, neadekvatna zaštita interesa kreditora, neefektivan stečajni postupak i ostali razlozi koji povećavaju pravnu nesigurnost i poslovnu neizvjesnost. I u spomenutom izvješću o zapadnom Balkanu navodi se nesposobnost provedbe i primjene zakona u Hrvatskoj kao značajno ograničenje brzom učlanjenju u EU.
- Udjelu privatnog sektora u gospodarstvu, uključujući preveliko miješanje države kroz različite oblike državne potpore: udio privatnog sektora sredinom 2001. iznosio je 60% DBP, što je niže od svih ostalih tranzicijskih zemalja ove skupine. S druge strane uloga države u poticanju različitih aktivnosti i u sektoru u vlasništvu države, ali i u privatnom sektoru nije odmakla daleko u usklađivanju s kriterijima EU (Škreb, Pleše i Mikić, 2003).

⁵ Češka, Mađarska, Poljska, Slovačka i Slovenija.

- Zaostajanju u kreiranju i korištenju znanja kao faktora rasta: zaostajanje na ovom području ne iščitava se iz EBRD-ovog tranzicijskog indeksa, ali je očigledno iz drugih pokazatelja: stupanj pismenosti, udio stanovništva sa završenim sveučilišnim obrazovanjem, broj патената по глави становника, издвајање у истраживање и развој, и слично.

Očito je dakle da je Hrvatska uspješnija u ovladavanju onim segmentima prilagođivanja tržišnoj ekonomiji (što je važan preduvjet za pridruživanje) koji u biti nisu bili toliko pod utjecajem domaćih nosilaca ekonomske politike i državne administracije, već su bili usidreni ili sustavom međunarodnih pravila ili eksplicitnom nezavisnošću domaćeg aktera. Tako se stječe dojam da u slučaju uklanjanja barijera trgovinske politike nije bilo nikakvih problema zato što je ono bilo u funkciji ulaska u WTO, ili da je uspjeh u stabilizaciji inflacije i tečaja temeljen na nezavisnosti središnje monetarne vlasti od nosilaca svakodnevne ekonomske politike. S druge strane, visoka vanjska zaduženost i visoki proračunski deficit (posebno kao udjeli u DBP) mogli bi biti rezultat kombinacije mekog budžetskog ograničenja i upletanja Vlade (koja je pod pritiskom različitih lobija) u rad Ministarstva financija ili Ministarstva za gospodarstvo. Rješenje tog problema jednim je dijelom u ubrzanom završetku institucionalnog dijela tranzicije što bi osiguralo bolje funkcioniranje državne administracije, pravnog sustava, financijskog sustava te bi potpomoglo rješavanju gore navedenih preostalih problematičnih područja u pridruživanju. Međutim ni uspješna institucionalna reforma neće biti dovoljna ako gospodarstvo ne počne rasti onim stopama koje mogu osigurati lako servisiranje vanjskog duga i s vremenom njegovo smanjenje.

3. Kako dalje?

Instruktivno je pogledati preporuke autora dviju studija o pridruživanju Hrvatske EU (Ott, 2003. i 2004) među kojima se često provlači ideja da strategija Hrvatske ne bi trebala biti određena ciljem ulaska u EU, već da bude u funkciji povećanja životnog standarda u zemlji.

Dok je to samo po sebi istinito, uzimanje u obzir društvene i političke realnosti zahtijeva da se članstvo u EU u biti koristi kao sidro za daljnje prilagodbe i nužne reforme. To međutim ne znači da Hrvatska treba preslikati europska rješenja za sve hrvatske preostale probleme. Dapače, u nekoliko područja ta bi rješenja samo produžila situaciju sporog restrukturiranja, neefikasnosti i nekonkurentnosti (npr. u dijelovima poljoprivrednog sektora, radnointenzivnoj industriji, nekim uslužnim djelatnostima itd.). Stoga je od neprocjenjive važnosti da se u Hrvatskoj nastavi s procesom privatizacije, korporatizacije i restrukturiranja proizvodnog sektora, ali i javnih službi u svrhu jačanja konkurentnosti poduzeća. Ostavljanje tih procesa za vrijeme kada će to “platiti transferi iz EU” jest guranje glave u pijesak. Prvo je upitno koliko će zaista transfera biti u vrijeme našeg učlanjenja u EU, a drugo odgađanje tih reformi može nas ipak napraviti nepoželjnima za članicu, bez obzira na sadašnje pozitivno mišljenje.

Po mom mišljenju, uz standardnu ulogu institucionalne reforme, prilagođivanja pravnog okvira i makroekonomske korekcije, ključni procesi u nastavku pripreme članstva u EU jesu:

- Uključivanje hrvatskih proizvođača u horizontalne i vertikalne integracije u Europi za koje nacionalne granice nisu više posebna prepreka. Time će se hrvatskom gospodarstvu omogućiti da se restrukturira i specijalizira na razini EU, a ne na razini zatvorenog domaćeg gospodarstva. Za to je potrebno podizanje konkurentnosti poduzeća, a za to su nužne korporativne poduzetničke vještine.
- Reforma obrazovanja na svim razinama, od osnovne škole do tercijarnog obrazovanja, kojom će se osigurati stjecanje vještina, umješnosti i znanja u različitim formama što bi trebalo omogućiti i znatno veće korištenje znanja u poticanju rasta.

Referencije

- EC (2004) The Western Balkan in Transition, *European Economy*, Occasional paper No 5, January, Brussels, European Commission
- Ott, K. (ed.) (2004) *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji – izazovi institucionalnih prilagodbi*, Zagreb: Institut za javne financije i Friedrich Ebert Stiftung

- Ott, K. (ed.) (2003) *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji – izazovi ekonomske politike i pravne prilagodbe*, Zagreb: Institut za javne financije i Friedrich Ebert Stiftung
- Škreb, M., I. Pleše i M. Mikić (2003) Državna potpora poduzećima u Hrvatskoj u 2001, *Financijska teorija i praksa* 27(3), str. 287-330
- Tarantola, S., M. Saisana and A. Saltelli (2002) Internal Market Indeks 2002, technical details of the methodology, Joint Research Centre European Commission and Institute for the protection and security of the Citizen
- World Bank (2003) Croatia: Country Economic Memorandum A Startegy of Growth Through European Integration, Report no 25434-HR, Washington, D.C.: The World Bank (Vol. 1 and 2)
- World Bank (2003) Trade policies and institutions in the countries of South Eastern Europe in the EU stabilization and association process, Washington, D.C.: The World Bank

38. str. prazna