

Poglavlje 6.

EUROPSKA UNIJA KAO DETERMINANTA HRVATSKE TRGOVINSKE POLITIKE

Ana-Maria Boromisa

Vijeće za regulaciju energetske djelatnosti

Zagreb

Mia Mikić

Ekonomski fakultet

Zagreb

SAŽETAK

Rad identificira razinu pripremljenosti RH za integraciju u EU na području razmjene i trgovinske politike. Na temelju komparativne analize integriranosti u europsko tržište, trgovinske politike Hrvatske i politike država kandidatkinja za članstvo, te uvjeta koje kandidatima stavlja EU, kao i specifičnosti trgovinskog režima EU, utvrdjemo gdje je Hrvatska u usporedbi s kandidatima. U nastavku se identificiraju ključne mjere koje bi se u RH morale provesti za prilagodbu EU i njegovim trgovinskim institucijama te za omogućivanje slobodnog kretanja dobara između Hrvatske i EU. Zaključak je da u Hrvatskoj tijekom tranzicijskog razdoblja nisu provedene reforme nužne za uključivanje u EU, te da je napredak sporiji nego u zemljama kandidatkinjama. Kako je, međutim, Hrvatska započela proces približavanja EU na višem stupnju razvijenosti od nekih kandidata, to zaostajanje u pripremi za pridruživanje nije u potpunosti uklonilo početne prednosti Hrvatske. Pitanje je, međutim, hoće li one potpuno nestati s prvom fazom idućeg proširenja EU.

Ključne riječi:

Hrvatska, EU, WTO, trgovina, trgovinska politika, prirodni trgovinski partner

UVOD

Težište ovog rada su utjecaji činitelja vezanih za EU na trgovinsku politiku RH, i to analizom intenziteta trgovine i integriranosti u EU, analizom prilagodbe hrvatske trgovinske politike i regulative u funkciji priprema za pridruživanje te identifikacijom specifičnosti trgovinskog režima EU prema trećim zemljama. Rad započinje utvrđivanjem kriterija za članstvo u EU i pregledom razine ispunjavanja tih kriterija u RH. Na temelju tog pregleda, koji se, kad je god moguće, temelji na kvantitativnim pokazateljima, utvrđuje se početno stanje u Hrvatskoj prema EU, tj. određuje se koliko Hrvatska ispunjava uvjete za članstvo koji se odnose na trgovinsku politiku. Identifikacija postojećeg stanja služi kao polazište za analizu daljnjih priprema RH za pristup EU, ponajprije onih koje bi omogućile slobodno kretanje dobara između Hrvatske i EU kao i usklađivanje s trgovinskim režimom EU prema trećim zemljama. Na temelju te analize izdvojeni su činitelji koji usporavaju integraciju RH u europsko tržište, iz čega slijede preporuke domaćim nositeljima trgovinske i ekonomske politike.

TRGOVINSKA POLITIKA I KRITERIJI ZA ČLANSTVO U EU

Trgovinska je politika sustav zakona, regulativa, međunarodnih sporazuma i pregovaračkih pozicija što ih neka država primjenjuje kako bi osigurala legalno obvezujući tržišni pristup domaćim proizvođačima. Trgovinska politika svake zemlje prema definiciji je “nacionalistička” jer uvijek diskriminira strani proizvod (proizvođača) u korist domaćega. Jedan od važnih zadataka međunarodnoga trgovinskog sustava (GATT/WTO) jest minimizirati i onemogućiti nekontroliranu primjenu diskriminativne trgovinske politike pojedinih država. Stoga zemlje članice WTO-a nemaju punu slobodu u smislu formuliranja trgovinske politike, nego moraju slijediti načela, pravila i obveze dogovorene među svim zemaljama članicama i pretočene u sporazume.¹ Dakako, ti sporazumi dopuštaju svakoj državi da u određenoj mjeri poštu-

je posebne nacionalne (ekonomske i socijalne) interese.ⁱⁱ To vrijedi i za RH i za EU. Tako je trgovinska politika EU (od svojih začetaka u Rimskom ugovoru do danas) bila u funkciji: a) potrebe prihvaćanja pravila GATT/WTO-a; b) potrebe zadovoljavanja ciljeva zajedničkih politika na razini EU (kao što je zajednička poljoprivredna politika); c) potrebe zamjene dugo nepostojeće zajedničke vanjske politike; d) potrebe zadovoljenja općih ciljeva rasta i razvoja EU (uključujući uže ciljeve zaštite zaposlenosti i ekonomske strukture). Slično se trgovinska politika RH oblikuje u sklopu ograničenja koja su postavljena članstvom u WTO-u, članstvom u regionalnim trgovinskim sporazumima te namjerom pridruživanja EU.

Trgovinska integriranost u EU i trgovinska politika nisu gospodarski uvjeti za članstvoⁱⁱⁱ, ali služe kao elementi za procjenu pripremljenosti za članstvo u skladu s metodologijom koju je razvila Europska komisija u dokumentu Agenda 2000 (European Commission, 1997). Tom metodologijom Komisija redovito, jedanput u godini, prati razinu ispunjavanja uvjeta za članstvo i napredak kandidata.^{iv}

Liberalizacija cijena i trgovine, postojanje sustava tržišnih zakona i bilanca plaćanja s inozemstvom neki su od pokazatelja na temelju kojih se procjenjuje prvi gospodarski kriterij o uspostavi djelotvornoga tržišnoga gospodarstva u državi kandidatkinji.^v

Drugi gospodarski kriterij jest razvijena sposobnost suočavanja s konkurentskim pritiskom i tržišnim snagama unutar Unije. Ispunjavanje tog kriterija zahtijeva jačanje konkurentnosti u glavnim gospodarskim sektorima kandidata te, između ostaloga, postojanje djelotvornoga tržišnoga gospodarstva; odgovarajuće mjere vladine politike i zakonodavstva za poticanje konkurentnosti (trgovinska politika, politika konkurentnosti, subvencije, potpora malim i srednjim poduzećima), kao i određen stupanj trgovinske integriranosti zemlje s EU prije proširenja (obujam vanjskotrgovinske razmjene, vrsta proizvoda).^{vi}

PRIBLIŽAVANJE HRVATSKE EU: ILUZIJA ILI REALNOST

U nastavku rada analiziraju se tri skupine činitelja koji su ključni za pronalaženje odgovora na pitanje postavljeno u naslovu. Prva je analiza kvantitativnih pokazatelja integriranosti Hrvatske u tržište EU. Nakon toga se analiziraju formalni, "institucionalni" pokazatelji učinaka trgovinske i opće ekonomske politike: liberalizacija cijena i trгови-

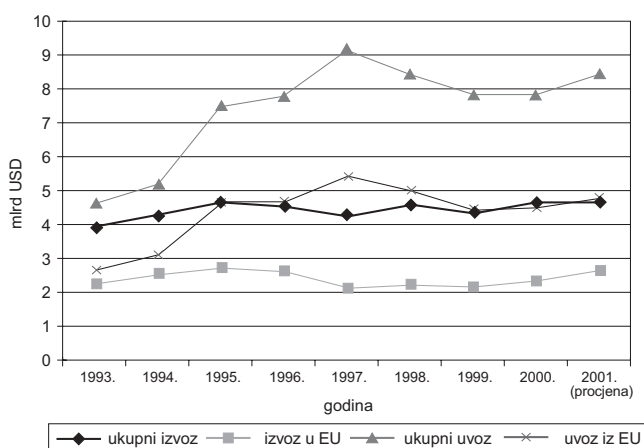
ne, postojanje sustava tržišnih zakona te provedba prilagodbi za pristup jedinstvenome unutarnjem tržištu. Ti su pokazatelji izabrani u skladu s metodologijom kojom se koristi Europska komisija u svojim redovitim izvještajima o napretku kandidata za članstvo (v. npr. European Commission, 2002b), a definirani su i kao ključna područja za provedbu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između EZ i RH (v. npr. Vlada RH 2002, European Commission, 2002e).

Treća skupina činitelja koja može odražavati pripremljenost RH za pridruživanje odnosi se na ostale elemente trgovinskog režima EU prema trećim zemljama i usporedbi s režimom RH.

Trgovinska integriranost

EU je najznačajniji trgovinski partner Hrvatske - razmjenom s njezinim državama članicama ostvaruje se 54% ukupne vanjske trgovine RH (sl. 1 i tabl. 1). Međutim, udio uvoza iz RH u ukupnome uvozu EU u tranzicijskom razdoblju (1993-2000), smanjio se s 0,4 na 0,2% ukupnog uvoza EU, bez znakova poboljšanja strukture i opsega. Indeks promjene strukture izvoza Hrvatske promijenio se manje nego u državama kandidatkinjama (tabl. 2), a i dalje se najviše izvoze tekstilni i kemijski proizvodi. Vrijednost izvoza ostvarenoga u EU porasla je 12,4%, a uvoz se gotovo udvostručio, što je dovelo do porasta bilateralnoga trgovinskog deficita (sl. 1).

Slika 1. Izvoz i uvoz RH, 1993-2001. (mlrd. USD)



Tablica 1. Izvoz i uvoz RH, 1993-2001 (mlrd. USD)

	1993.	1994.	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.	2001. (procjena)
Ukupni izvoz	3,9	4,3	4,6	4,5	4,2	4,5	4,3	4,6	4,6
Izvoz u EU	2,2	2,5	2,7	2,6	2,1	2,2	2,1	2,2	2,5
Ukupni uvoz	4,7	5,2	7,5	7,8	9,1	8,4	7,8	7,8	8,4
Uvoz iz EU	2,6	3,1	4,7	4,6	5,4	4,9	4,4	4,4	4,7

Izvor: DZS, 2002.

Opseg razmjene, tj. promjene tržišnih udjela strukturne promjene na uzorku izvoza i preusmjeravanje izvoza prema zahtjevnijim tržištima neki su od pokazatelja koji služe za mjerenje razine konkurentnosti. Budući da udio hrvatskih proizvoda na tržištu EU pada (v. stupac 4. tabl. 2), a struktura (stupac 2. tabl. 2), ni opseg se ne mijenjaju u željenom smjeru (tabl. 1 i sl. 1), može se zaključiti da se konkurentnost proizvođača iz Hrvatske na tržištu EU smanjuje, čime pada razina ispunjavanja uvjeta za članstvo u EU.

Suprotno tome, države središnje i istočne Europe povećale su svoj udio u ukupnom uvozu EU sa 7,8 na 13%, promijenili su strukturu izvoza (tabl. 2), tj. povećali svoju sposobnost suočavanja s konkurencijskim pritiskom na tržištu EU i time se približili ispunjavanju uvjeta za članstvo. Primjerice, Mađarska, koja je u posljednjim izvještajima Komisije svrstana među najuspješnije kandidate, povećala je svoj izvoz u EU s 4,9 mlrd. eura 1993. na 24,2 mlrd. u 2001. godini. Uz opseg, vrsta razmjene također je mjerilo trgovinske integriranosti u EU. Tako je intenzivnija intraindustrijska razmjena proizvoda s višom dodanom vrijednošću pokazatelj sličnosti proizvodnih struktura (Landesmann, 1995.), te prati je manje teškoća (niži troškovi prilagodbe) nakon ulaska određene zemlje u EU. Stoga se oslonac ukupne razmjene na intraindustrijsku trgovinu može smatrati pokazateljem više razine ispunjavanja uvjeta za članstvo. Razina intraindustrijske razmjene može se pratiti pomoću Grubel-Lloydova (GL) indeksa^{viii}. Na temelju tog pokazatelja, Hrvatska je usporediva s drugim krugom kandidata (v. stupac 3. tabl. 2).

Hrvatska u razmjeni s EU ostvaruje veći relativni trgovinski deficit od svih kandidata. Češka, Mađarska i Slovenija imaju relativni trgovinski deficit usporediv s deficitom EU,^{ix} dok su pokazatelji za Hrvatsku usporedivi s Latvijom, te nešto bolji od ostalih država zapadnoga Balkana (v. stupac 6, tabl. 2).

Tablica 2. Odabrani trgovinski pokazatelji^{vii}

Zemlja kandidatkinja	Indeks promjene strukutre izvoza u EU, 1994-1998.	Grubell- Lloydov indeks (%)	Izvoz u EU kao udio ukupnog uvoza EU (%)		Uvoz iz EU kao udio ukupnog izvoza EU (%)		Rel. trg. saldo izvoza (%)
			1998.	1993.	2000.	1993.	
Mađarska	5,3	73,37	1	2,4	1,4	2,4	-6,2
Poljska	4,3	49,63	1,8	2,6	2,4	3,6	-21,16
Estonija	0,8	45,86	0,1	0,3	0,1	0,3	-13,45
Slovenija	1,1	71,93	0,7	0,6	0,8	0,9	-6,20
Češka	4,6	70,13	1,2	2,5	1,5	2,8	-9,24
Bugarska	0,7	40,77	0,2	0,3	0,3	0,4	14,27
Latvija	0,5	26,78	0,2	0,2	0,1	0,2	-26,14
Litva	0,6	30,23	0,1	0,3	0,1	0,3	-8,76
Rumunjska	1,7	35,88	0,4	0,9	0,5	1,1	-11,48
Slovačka	2,0	60,79	0,3	0,8	0,3	0,8	-10,86
Makedonija	-	24,46	0,1	0,1	0,1	0,1	-22,48
BiH	-	23,61	0,007	0,05	0,02	0,12	-58,95
Albanija	-	36,85	0,02	0,03	0,1	0,1	60,27
Hrvatska	0,5	36,85	0,4	0,2	1,8	0,5	-30,77
SRJ	-	-	0,0004	0,1	0,01	0,02	-52,34

Izvor: COMEXT, 2002.

Ujedno, kandidati su uglavnom povećali svoje udjele na tržištu EU, a povećanje je u korelaciji s promjenom izvozne strukture (stupci 4 i 2 tabl. 2) te razinom intraindustrijske razmjene. Izvještaji Komisije upućuju na čvrstu pozitivnu korelaciju između promjene strukture izvoza i razine GL indeksa na jednoj strani te napretka kandidata na drugoj. Hrvatski su se tržišni udjeli smanjili, izvozna je struktura ostala nepromijenjena te je izvoz manje diferenciran nego u najnaprednijim kandidatima. Uglavnom se izvoze tradicionalni, radointenzivni proizvodi male dodane vrijednosti (tekstil, drvo i proizvodi od drveta i sl.).

U skladu s tim može se zaključiti da je naš napredak prema ispunjavanju uvjeta za članstvo vrlo ograničen te da je Hrvatska na razini manje naprednih kandidata.

I drugi pokazatelji, primjerice pokazatelji otvorenosti, upućuju na isti zaključak o nepribližavanju Hrvatske EU. U skladu s tradi-

cionalnom teorijom međunarodne trgovine, otvorenost podrazumijeva racionalizaciju proizvodnog sustava i omogućuje optimalnu alokaciju resursa, te upućuje na potencijal za brz rast i restrukturiranje. Udio ukupne trgovine u BDP-u [(izvoz+uvoz)/BDP] jedan je od pokazatelja stope otvorenosti gospodarstva. Kandidati uglavnom imaju veliku stopu s trendom porasta, dok je stopa otvorenost RH usporediva s Rumunjskom i Poljskom (tabl. 3). Početak rasta otvorenosti 2000. godine, uz ostale pokazatelje (koji nisu mogli biti obuhvaćeni ovim radom), svjedoči o prestanku stagnacije i početku reformi.

Tablica 3. Stopa otvorenosti Hrvatske i nekih država kandidatkinja, 1997-2001. (%)

	HRV	LIT	LAT	EST	BUG	POL	RUM	SLČ	SLO	MAĐ	ČEŠ
1997.	65	120	111	168	112	55	65	122	116	91	119
1998.	59	112	116	170	94	62	53	129	115	103	119
1999.	60	99	98	159	95	59	61	126	109	109	123
2000.	69	95	100	192	117	66	72	146	122	127	143
2001.	-	102	101	185	119	63	75	161	121	123	145

Izvor: Izračun A. B. na temelju DZS-a (2002) i DG Tradea (2002)

Je li EU “prirodni” trgovinski partner Hrvatske

Prema osnovnoj ideji “teorije” o prirodnim trgovinskim partnerima, regionalna trgovinska liberalizacija među zemljama koje su “prirodni” trgovinski partneri neće prouzročiti znatno “skretanje trgovine”^x. “Prirodni” trgovinski partner definira se kao onaj s kojim neka zemlja (npr. Hrvatska) ostvaruje opsežnu bilateralnu trgovinu bez poticanja mjerama trgovinske politike. Dakle, potrebno je ustanoviti determinante koje osiguravaju veliki opseg trgovine među zemljama. Za analizu opsega trgovine koristi se tzv. gravitacijski model. Taj model najjednostavnijom specifikacijom objašnjava opseg (i geografski raspored) bilateralnoga trgovinskog toka za određenu zemlju (ili regiju) s različitim partnerima koristeći se nizom objašnjavajućih varijabli: a) BDP-om (ili BDP-om po stanovniku) zemalja trgovinskih partnera, b) trgovinske barijere kao što su transportni i ostali *troškovi trgovanja* (određeni udaljenošću među zemljama), te c) činitelji koji pospješuju trgovinu kao što su zajednička granica, zajednički jezik, zajedničko zakonodavstvo i sl.

Testiranjem gravitacijskog modela,^{xi} međutim, ne može se bez dvojbe ustvrditi da je geografska blizina (udaljenost) ključna determinanta u određivanju “prirodnoga” trgovinskog partnera. Prema tome, kada se RH odluči za trgovinsku liberalizaciju prema postojećim regionalnim blokovima, odlučujući činitelj u izboru bloka prema kojemu se treba otvoriti ne može biti udaljenost već ekonomska snaga samog bloka. Viša razina BDP-a u članicama EU nego u državama CEFTA-e i zapadnoga Balkana pokazuje da je EU regionalni blok s kojim bi liberalizacija trgovine dovela do većeg rasta nacionalnog blagostanja. Usto, proširenjem EU taj partner postaje još “prirodnijim”.

“Institucionalni” pokazatelji približavanja

Liberalizacija cijena

Primjena upravljanih cijena u Hrvatskoj ograničena je na poljoprivredne proizvode, energiju i promet. Ta se razina liberalizacije cijena, prema mjerilima Europske komisije, procjenjuje naprednom, te je usporediva sa zemljama kandidatkinjama koji ispunjavaju kriterij postojanja djelotvornoga tržišnoga gospodarstva (European Commission, 2002e).

Liberalizacija trgovine

Dosadašnja liberalizacija trgovine RH odraz je učlanjenja u Svjetsku trgovinsku organizaciju (WTO) i zaključivanja sporazuma o slobodnoj trgovini (bilateralnih^{xii} i EFTA-e) te namjere pristupanja EU.

Priključivanjem WTO-u Hrvatska se obvezala postupno, do 2005. godine, smanjiti carine na industrijske i poljoprivredne proizvode na razinu koja se primjenjuje u državama OECD-a. Uklonjena su izvozna i kvantitativna ograničenja ili mjere s ekvivalentnim učinkom.

Trgovina s EU regulirana je Privremenim sporazumom koji omogućuje primjenu komercijalnih odredbi Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) dok se ne dovrši proces njegove ratifikacije.

Privremeni sporazum ugovorno regulira trgovinske preferencijale nešto povoljnije od onih koji su se primjenjivali na Hrvatsku od raspada SFRJ. Naime, institucionalne veze Hrvatske s EZ regulirale su se do 1992. godine instrumentima što su povezivali SFRJ i Zajednicu. Hrvatska je na temelju Sporazuma o suradnji imala preferencijalni pristup tržištu Europske zajednice, kao i povlašteni položaj u odnosu prema drugim zemljama regije (više u: Samardžija, 1994; 160-169).

Na temelju važećega Privremenog sporazuma hrvatski industrijski proizvodi, svi prerađeni poljoprivredni proizvodi i poljoprivredni proizvodi osim vina, teletine i govedih prerađevina imaju bescarinski pristup tržištu EU bez količinskih ograničenja. Hrvatska se pak obvezala liberalizirati pristup svojem tržištu postupno, tijekom šest godina: od 1. siječnja 2002. liberalizirano je oko 77% trgovine industrijskim proizvodima, trgovina tekstilnim i čeličnim proizvodima postupno će se liberalizirati do 1. siječnja 2006, a do 1. siječnja 2007. i trgovina svim ostalim industrijskim proizvodima. Za poljoprivredne proizvode 75% trgovine liberalizirat će se do 1. siječnja 2006, i to 41% ukidanjem carina i 34% primjenom jednakih trgovinskih povlastica kao i za industrijske proizvode. Do kraja prijelaznog razdoblja potpuno će se liberalizirati i trgovina prerađenim poljoprivrednim i ribljim proizvodima (European Commission, 2002e).

Države kandidatkinje za članstvo liberalizirale su trgovinu s EU u skladu s odredbama europskih sporazuma do 1. siječnja 2002. godine. Za postizanje te razine integracije s EU Hrvatskoj će, u skladu s odredbama SSP-a, trebati još pet godina.

Uz liberalizaciju trgovine prema EU i nastojanja da uđe u CEFTA-u, Hrvatska se obvezala uključiti i u regionalne zone slobodne trgovine na području zapadnoga Balkana. Uspostava regionalne suradnje postala je klasična odredba sporazuma između EU i trećih zemalja (npr. europski sporazumi, euromediterranski sporazumi o pridruženom članstvu, Cotonou konvencije^{xiii}, v. opširnije u nastavku). Takav oblik suradnje kandidati su postigli stvaranjem CEFTA-e, a Hrvatsku očekuje dovršetak pregovora o sporazumu o slobodnoj trgovini s Albanijom i SRJ, te eventualna multilateralizacija bilateralnih sporazuma o slobodnoj trgovini.

Sustav tržišnih zakona

Temelj EU jedinstveno je tržište, na kojemu se u uvjetima tržišnog natjecanja slobodno razmjenjuje roba, usluge, kapital i ljudi. Stoga je za približavanje EU ključna primjena pravila tržišnog natjecanja s jedne, te transparentne, ograničene državne potpore s druge strane. Kao i države središnje i istočne Europe, Hrvatska se suočava s teškoćama u uspostavi i provedbi pravnoga i institucionalnog okvira nužnog za uspostavu djelotvornoga tržišnoga gospodarstva.

Prema odredbama SSP-a (čl. 70), u trgovinskim odnosima između EU i Hrvatske primjenjivat će se pravila tržišnog natjecanja i davanja državne potpore na temelju zakonodavstva Unije. Većina kandidata na tom području treba razviti ili uskladiti pravila o dodjeli državne potpore i ojačati odredbe za sprečavanje ograničenja konkurencije i zloupotrebu dominantnog položaja na tržištu. Hrvatska bi, radi zadovoljavajuće provedbe SSP-a, do kraja 2002. godine morala osnovati neovisnu agenciju za državne potpore, a Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja morala bi se proširiti i kontrolirati spajanja.

Prilagodbe pristupu unutarnjem tržištu

Budući da kandidati europskim sporazumima uspostavljaju zone slobodne trgovine s EU, daljnje se mjere liberalizacije ponajprije odnose na integraciju u jedinstveno europsko tržište. Buduće se mjere odnose na uklanjanje graničnih necarinskih barijera: fizičkih, tehničkih i fiskalnih. Daljnja integracija kandidata podrazumijeva usklađivanje gospodarske politike sa sadašnjim državama članicama te prihvaćanje normi i pravila Unije (*acquis*). Postupno usvajanje zakonodavstva EU na području standardizacije, mjeriteljstva i akreditacije obveza je koju je Hrvatska preuzela potpisivanjem SSP-a. Državni zavod za normizaciju i mjeriteljstvo s Ministarstvom za europske integracije i Uredom za zakonodavstvo razrađuje nacionalnu strategiju usklađivanja tehničkog zakonodavstva, a primjena standarda nije obvezna.

Za usvajanje takvih mjera Austriji, Švedskoj i Danskoj prije pristupanja EU bile su potrebne tri godine (Baldwin; Francois, Portes, 1997).

Trgovinska politika EU

Sadašnja zajednička trgovinska politika Unije najvećim je dijelom izvan kontrole vlada zemalja članica (premda se učinci politike dakako osjete izravno u njihovim ekonomijama)^{xiv}. Slijedeći načelo ostvarivanja “otvorene tržišne ekonomije sa slobodnim tržišnim natjecanjem”, politika ima drugačiji utjecaj na ekonomije članica s različitim privrednom strukturom i različitim stupnjem ovisnosti o razmjeni sa svijetom (v. detaljnije u: Messerlin, 2001). Zajednička trgovinska politika može se analizirati s nekoliko aspekata: razine zaštite koju pruža zemljama članicama, korištenja u svrhe ostalih politika Unije (npr. poljoprivredne, industrijske, razvojne, konkurentske, vanjske politike), preferencijalnog karaktera politike i sl. Iako su za zemlje kandidatkinje svi aspekti trgovinske politike vrlo važni, ovdje ćemo se pozabaviti samo karakterom trgovinske politike prema zemljama nečlanicama te mogućnošću utjecaja zemalja kandidatkinja na prilagodu tog režima njihovim ciljevima i strategijama u sadašnjem krugu pregovora u sklopu WTO-a.

Široko popularizirano obilježje trgovinske politike Unije jest ovisnost o *diskriminirajućim* odnosno *preferencijalnim* trgovinskim sporazumima koja se počela razvijati već od Rimskog sporazuma. Tako je 1999. EU imao ugovorne i recipročne bilateralne sporazume s 22 zemlje i ugovorne ali nerecipročne bilateralne sporazume sa 77 zemalja. Iz toga slijedi da je EU izvor 40% svih preferencijalnih trgovinskih sporazuma prijavljenih WTO-u, a ako se uključe EFTA i CEFTA, zajednički doprinos kreiranju preferencijalnih aranžmana raste na 2/3 svih takvih sporazuma u svijetu (Messerlin, 2001, str. 197). Posebnost tih sporazuma njihova je diversificiranost na razini povlastica koja je postala poznata pod nazivom “piramida trgovinskih preferencija”. Piramida je sadržavala šest razina: trgovinski partneri bez povlastica najpovlaštenije nacije (*Most Favoured Nation, MFN*) - tadašnje socijalističke zemlje nečlanice GATT-a; trgovinski partneri s GATT MFN statusom - članice OECD-a izvan Unije; trgovinski partneri na koje se primjenjuje opća shema povlastica EU (*General System of Preferences, GSP*); trgovinski partneri na Sredozemlju; trgovinski partneri sa statusom zemalja u razvoju - afričke, karipske i pacifičke (ACP) države te, konačno, trgovinski partneri s najviše povlastica - zemlje članice EFTA-e koje su jedine imale recipročne povlastice (zona slobodne trgovine za industrijske proizvode)^{xv}. Takva struktura piramide uvelike se izmijenila promjenom režima EU prema srednjoeuropskim zemljama

(međutim, još ne toliko da se potpuno sruši - v. tabl. 4. koja slikovito prikazuje ostatke piramidnoga građenja carinske zaštite u EU). Zemlje kandidatkinje za pristup EU prešle su iz najnižeg statusa povlastica na gotovo najvišu razinu povlastica uz EFTA-u i članice europskoga gospodarskog prostora (European Economic Area, EEA) pogoršavajući relativni položaj grupa zemalja koje su prije bile povlaštenije od njih. Usto, karakter režima promijenjen je s dominantno neregipročnih povlastica na *recipročne* povlastice (osim za najmanje razvijene države - trajno, te ACP s početkom u 2008. s 12-godišnjim razdobljem tranzicije) *konzistentne* s WTO pravilima.^{xvi}

Tablica 4. Ostaci “piramide trgovinskih preferencijala” Zajednice, 1999.

Proizvod	Jednostavni prosjek carinskih stopa (%)						
	MFN vezana	MFN prim- jenjena	GSP + MFN	FTA + MFN	LDCs + MFN	Lomé ^c + GSP+ MFN	Lomé ^c + LDCs+ MFN
svi proizvodi	7,0	6,9	4,9	3,5	1,9	1,9	1,8
poljoprivredni ^a	17,4	17,3	15,7	16,7	10,3	10,3	9,5
nepoljoprivredni ^b	4,6	4,5	2,3	0,5	0,0	0,0	0,0

FTA - zona slobodne trgovine (*free trade agreement*)

GSP - opći sustav povlastica (*general system of preferences*)

LDC - najmanje razvijene zemlje (*least developed countries*)

Lomé - zemlje ACP (Afrike, Karipskog mora i Tihog oceana)

MFN - najpovlaštenija nacija (*most-favoured nation*)

^a Kako je definirano Aneksom I WTO sporazuma o poljoprivredi

^b Ostatak proizvoda

^c Od 2000. sporazum poznat kao Lomé konvencija promijenio je naziv u *Cotonou Partnership Agreement*

Izvor: WTO, *Trade Policy Review: The European Union, 2000* (cf Messerlin, 2001)

Bez obzira na “promociju” u trgovinskom statusu, zemlje kandidatkinje suočene su s visokim troškovima (vezanim za statičke učinke liberalizacije na stvaranje i skretanje trgovine) zbog dvaju razloga. Prvo, *stvarno* poboljšanje u preferencijalnom tretmanu (razlika između MFN carinske stope i stope od 0%) i nije osobito važno jer je velik broj tih zemalja i prije imao relativno slobodan pristup europskom tržištu za neosjetljive proizvode. Iznimka su, dakako, tekstilni proizvodi i odjeća koji su za šest srednjoeuropskih zemalja od 1997/98. oslobođeni carina i kvantitativnih ograničenja. Usto, pozitivni je uči-

nak povlastica je derogiran složenim pravilima o podrijetlu robexvii. Drugi uzrok visokih troškova liberalizacije prema EU promjena je trgovinske politike kandidata prema zemljama izvan EU u pretpristupnom razdoblju. Kandidati su, naime, smanjili trgovinske barijere prema zemljama članicama EU (i u međusobnoj trgovini s ostalim kandidatima), ali su to često kompenzirale povećanjem razine zaštite u odnosu prema zemljama nečlanicama EU. Kako se time povećava vjerojatnost učinka skretanja trgovine, jasno je da takva liberalizacija ne mora bezuvjetno pozitivno djelovati na blagostanje kandidata.^{xviii}

Sve zemlje kandidatkinje nakon ulaska u EU moraju prihvatiti sve postojeće propise, ali će moći sudjelovati u donošenju novih. Stoga je u interesu sadašnjih članica da u nove sporazume unutar WTO-a unesu odredbe koje osiguravaju ostvarenje njihovih ciljeva u budućnosti, a koje možda ne odgovaraju kandidatima. Stoga treba razmotriti koliko se stav kandidata u odnosu prema multilateralizmu i funkcioniranju WTO-a podudara sa stavom EU. Ako stupanj podudaranja nije visok, u kojem opsegu kandidati mogu utjecati na modificiranje europskog stajališta?

Delegacija EU otišla je na Ministarski sastanak u Dohu (studeni 2001) s jasno zacrtanim ciljevima za novi krug pregovora u sklopu WTO-a. Oni, najkraće rečeno, obuhvaćaju (cf. EC, 2000) daljnju liberalizaciju i pristup tržištu roba i usluga *ne* oslanjajući se na sektorski pristup, unapređenje pravila WTO-a uključivanjem novih područja kao što su investicije, konkurencija i unapređenje trgovine, promoviranje održivog razvoja, te neposrednije reguliranje pitanja koji izazivaju javni interes kao što je učinak trgovine na okruženje. Nasuprot EU, zemlje kandidatkinje (uključujući i Hrvatsku) u Dohi nisu imale *formalnu* zajedničku poziciju (osim neformalno, npr. CEFTA plus). Iz objavljenih stavova (www.wto.org) svake pojedine zemlje proizlazi da su njihovi ciljevi o novom krugu pridruživanja bliski ciljevima EU. Uzimajući u obzir vrlo različite stupnjeve razvijenosti i ekonomske strukture kandidata s obzirom na prosjek EU, to relativno podudaranje ciljeva pokazuje da kandidati nisu spremni (ili nisu dovoljno snažni) pokrenuti pitanja u multilateralnom forumu koja su u njihovu interesu a mogla bi biti u suprotnosti s iskazanim ciljevima EU (npr. na području investicija, Trade Related Intellectual Property Rights, TRIPs-a i sl.).^{xix} Iz pregleda trgovinskih politika zemalja kandidatkinja čini se da one pokušavaju replicirati trgovinsku politiku EU (ne samo na području instrumenata zaštite) već i u izgradnji bilateralnih preferencijalnih aranžmana (nasuprot ovisnosti o multilateralnoj liberalizaciji). Razina zaštite, pak, nije usuglašena s razinom EU (iako

slične, one se u prosjeku znatno razlikuju u pojedinim grupama proizvoda). Kada je razina zaštite u zemlji kandidatkinji viša nego u EU, dobra bi strategija u tom krugu pregovora bila približiti se nižoj razini EU. Ako kandidat već ima jednaku ili nižu zaštitu od EU, otvara se pitanje mogu li kandidati pregovorima “prisiliti” EU da se spusti na njihovu razinu zaštite ili će joj prepustiti opciju davanja kompenzacije člancima WTO-a kada pri pristupu kandidati usvoje višu zaštitu EU?

IZAZOVI U PRILAGODBAMA EU

Prethodna analiza upućuje na zaključak da je Hrvatska sporija od ostalih kandidata u provođenju reformi nužnih za pristup EU. Iz analize također proizlazi da je EU “prirodno” tržište za Hrvatsku te da ona, slično kandidatima, nije voljna trenutačno provoditi posebno drugačiju trgovinsku politiku od one koju vodi EU.

Stoga identificiramo činitelje koji mogu pozitivno ili negativno utjecati na daljnje približavanje Hrvatske EU. Na važnom je mjestu neposredni proces proširenja EU. Iako je neizvjesno kakav će EU biti nakon tog proširenja, jedan od mogućih scenarija jest da se spremnost novog EU sa 20 članica više znatno smanji za daljnje širenje. Prihvatanje tog scenarija kao vjerojatnoga moglo bi smanjiti motivaciju Hrvatske za provedbu već predviđenih reformi. Nadalje, najizraženije komparativne prednosti proizvođača iz Hrvatske jest proizvodnja tradicionalnih proizvoda (ribarstvo te drvni i tekstilni proizvodi), u čemu će se konkurencija pristupom novih, tranzicijskih članica povećati.

Stoga se tijekom prilagodbi EU mora razmišljati o prilagodba-ma proširenom EU, tj. EU od 20-28 država članica te o pristupanju takvom proširenom EU kad se za to steknu uvjeti.

Usprkos mogućim visokim troškovima integracije (troškovima restrukturiranja), uspostava i dosljedno provođenje preuzetih obveza može pomoći u stvaranju povoljnih uvjeta za investicije. Uspostava zona slobodne trgovine u regiji omogućuje tranzicijskim gospodarstvima pripremu za suočavanje s konkurencijskim pritiskom na tržištu EU. Jačanje međuregionalne trgovine može omogućiti specijalizaciju te je olakšati u smjeru aktivnosti s većom dodanom vrijednošću.

Iako je pristup tržištu EU za većinu hrvatskih proizvoda neograničen i bescarinski, takav režim pristupa tržištu EU ne omogućuje usklađivanje izvozne strukture RH s njezinim komparativnim prednostima. Naime, proizvođači iz Hrvatske najveće komparativne prednosti

imaju u sektorima u kojima je pristup tržištu EU ograničen. To su ribarstvo i proizvodnja duhanskih proizvoda.

Regionalna suradnja na koju se Hrvatska obvezala SSP-om može pomoći u procesu restrukturiranja. Ujedno, uvođenje redovitih izvještaja koje podnosi Komisija omogućuje nepristrano i konzistentno praćenje provedbe reformi.

PREPORUKE

- Raditi na što bržoj transformaciji u punopravnog člana jer će se tako minimizirati statički troškovi koji proizlaze iz parcijalne liberalizacije provedbom SSP-a. Pri tome je provedba SSP-a i drugih međunarodnih obveza te već pokrenutih reformi nužan uvjet preobrazbe.
- Suprotno poziciji Hrvatske u Dohi, ne ulaziti u bezbroj bilateralnih preferencijalnih aranžmana, posebno ako svaki ima zasebna pravila o podrijetlu robe - time se samo povećavaju transakcijski troškovi i troškovi trgovine. Postojeći bilateralni sporazumi mogli bi se “multilateralizirati” čime bi se smanjili administrativni troškovi njihove provedbe i praćenja.
- U slučaju prihvaćanja trgovinske politike EU, ona se treba koristiti kao i u državama članicama, kao potpora razvojnoj, industrijskoj i konkurentskoj politici, a ne samo kao pasivna zaštitna politika.

ⁱ Osnovni su sporazumi onaj o trgovini robom (GATT), uslugama (GATS), zaštiti intelektualnih prava (TRIPS) te rješavanju sporova (DSM).

ⁱⁱ To se ostvaruje iznimkama od poštovanja osnovnih načela najpovlaštenije nacije i nacionalnog tretmana (npr. čl. 24. Posebni i diferencijalni tretman za zemlje u razvoju) do nepoštovanja preporuke o neupotrebi količinskih ograničenja, standarda i sl. za protekcionističke svrhe.

ⁱⁱⁱ Dakako, pridruživanjem se zemlja kandidatkinja obvezuje na postupno stvaranje zone slobodne trgovine i usklađivanje trgovinske politike sa zajedničkom trgovinskom politikom Zajednice. Prilagodbe kandidata trgovinskoj politici EU prate se u sklopu pravnih prilagodbi. Pregovori o članstvu napreduju ovisno o usklađenosti kandidata sa zakonodavstvom Zajednice. Prihvaćanje i primjena pravila Zajednice (*acquis communautaire*, skraćeno *acquis*) podrazumijeva da je kandidat razvio sposobnost preuzimanja obveza koje proizlaze iz članstva. Pregovaračka poglavlja koja se odnose na trgovinu jesu: slobodno kretanje robe (poglavlje 1), slobodno kretanje usluga (poglavlje 3), slobodno kretanje kapitala (dio poglavlja 4), pregovori nekih država o zaštiti intelektualnog vlasništva (TRIPS, poglavlje 5), te uspostavi carinske unije (poglavlje 25). Većina kandidata provizorno je dovršila pregovore o tim poglavljima, što podrazumijeva da će se u sluča-

ju pristupanja EU uključiti u jedinstveno tržište i primjenjivati zajedničku carinsku tarifu prema trećim zemljama, tj. da će postati članom carinske unije.

^{iv} I objavljuje tzv. regular reports. Vidjeti opširnije na:

<http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/index.htm#Regular%20%20Reports>

^v Ostali elementi na temelju kojih Europska komisija ocjenjuje djelotvornost tržišnoga gospodarstva jesu postojanje ravnoteže ponude i potražnje zbog slobodnog djelovanja tržišnih snaga; uklanjanje većih zapreka za ulazak i izlazak s tržišta (u smislu otvaranja novih poduzeća ili stečaja postojećih); regulativa vlasničkih odnosa; postignuta makroekonomska stabilnost, uključujući odgovarajuću cjenovnu stabilnost, održive javne financije i bilanca plaćanja s inozemstvom; postojanje konsenzusa o ključnim pitanjima gospodarske politike zemlje i dovoljno razvijen financijski sektor koji može usmjeriti štednju prema proizvodnom ulaganju.

^{vi} Ostali elementi na temelju kojih se procjenjuje sposobnost suočavanja s konkurentskim pritiskom unutar Unije jesu dostatnost raspoloživih resursa uz prihvatljive troškove (ljudski potencijal, kapital i infrastruktura) uz mogućnost njihova razvoja i izgradnje (obrazovanje, istraživanje) te znatan udio malih i srednjih poduzeća u razmjeni s EU jer takva poduzeća prema dosadašnjem iskustvu imaju veće koristi od boljeg pristupa tržištu (European Commission, 1997).

^{vii} Podaci navedeni u tablici ilustrativni su i odabrani na temelju većeg broja podataka iz razdoblja 1993-2000.

^{viii} Taj se indeks za neki proizvod ili ekonomsku aktivnost "i" obično definira kao $GLi = 1 - [Exi - Imi] / (Exi + Imi)$, gdje Ex obilježava izvoz, a Im uvoz. Što je indeks bliži vrijednosti 1, to je razina intraindustrijske trgovine veća.

^{ix} Relativni trgovinski deficit definira se kao $(x-m)/(x+m)$, pri čemu je x - izvoz, a m - uvoz i izražava se postocima.

^x Skretanje trgovine odražava se kao trošak za zemlju koja zbog postojanja formalnoga trgovinskog sporazuma "skreće" uvoz iz zemlje koja ga uspješno ostvaruje u zemlju članicu koja je manje uspješna, a pri tome prestaje naplaćivati uvoznu carinu pa gubi carinske prihode.

^{xi} Više o korištenome modelu i ekonometrijski rezultati testa raspoloživi od autora.

^{xii} Usprkos činjenici da bilateralni sporazumi još nisu ratificirani, privremeno se primjenjuju sporazumi s BiH (od 1. siječnja 2001), Makedonijom (od 1. srpnja 2002), Slovenijom (1. srpnja 2002), Mađarskom (1. travnja 2001), Češkom (1. siječnja 2002), Slovačkom (1. siječnja 2002) i državama članicama EU (od 1. siječnja 2002). Potpisan je sporazum s Turskom i Poljskom, a pregovori s Albanijom, SRJ i Rumunjskom su u tijeku.

^{xiii} U 2000. prestala je vrijediti IV Lome konvencija, a EU je afričkim, karipskim i pacifičkim (ACP) zemljama potpisao novi sporazum - Cotonou Partnership Agreement.

^{xiv} Tj. trgovinska se politika, u skladu s Ugovorom o EU (Treaty Establishing the European Community - konsolidirana verzija nakon Ugovora iz Amsterdama, 1997, OJ C 340/173 ili [Internet europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/ec_cons-treaty-en.pdf](http://internet.europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/ec_cons-treaty-en.pdf)), smatra jednim od oblika komercijalne politike i jasno je definirana s obzirom na sivu komercijalnu politiku. Kontrola trgovinske politike u djelokrugu Unije, tj. države članice nemaju direktnu kontrolu nad njom. Institucije EU mogu samostalno provoditi mjere trgovinske politike bez konzultiranja država članica, a trgovinski se sporazumi ratificiraju samo na razini Unije (nije potrebna ratifikacija država članica). Nasuprot tome, kontrola komercijalne politike dijeli se između Unije i država članica koje imaju više slobode u području reguliranja komercijalne prisutnosti i kretanja faktora proizvodnje (cf Messerlin, 2001, pog. 4. i 5).

^{xv} Prve tri razine EU je utvrđivala unilateralno, a napredniji je status uvjetovan ugovor-

ornim odnosima s EU. Afričkim, karipskim i pacifičkim (ACP) državama u razvoju EU je dodijelila trgovinske povlastice u sklopu razvojne politike.

^{xvi} *Transformacija tog režima iz neregipročnih u recipročne povlastice temelji se na stvaranju novih bilateralnih ili regionalnih preferencijalnih aranžmana konzistentnih za WTO (posebno čl. 24).*

^{xvii} *Primjerice, pokatkad je jeftinije platiti carinu nego podnijeti trošak dokazivanja podrijetla robe (Mahyew, 1998).*

^{xviii} *Razina zaštite prema nečlanicama EU može rasti i zbog procesa pristupanja EU. Primjerice, pri uključivanju Slovenije u EU morale bi se povući odredbe sporazuma o slobodnoj trgovini između Hrvatske i Slovenije koje omogućuju bescarinski i neograničeni izvoz vina iz Hrvatske u Sloveniju.*

^{xix} *To je sud koji tek treba dobiti potporu temeljitijom analizom koja nažalost nije mogla biti obuhvaćena ovim radom.*

LITERATURA

- Baldwin, R. E., Francois, J. F. and Portes, R., 1997.** “The Costs and Benefits of Eastern Enlargement: the Impact on the EU and Central Europe”. *Economic Policy*, 24 (6), 125-177.
- DZS, 2002.** *Statistički ljetopis 2001*. Zagreb: Državni zavod za statistiku.
- Egger, P., 2001.** “An Econometric View on the Estimation of Gravity Models and the Calculation of Trade Potentials”. *WIFO Working papers*, 141/2001.
- European Commission, 1995.** *White Paper, Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integrating into the Internal Market of the Union*. Bruxelles, COM (1995) 163 final, 10.5.1995.
- European Commission, 1997.** *Agenda 2000*. Brussels, COM(1997) 2000, vol 1-2.
- European Commission, 1999.** *The Stabilisation and Association Process* [online]. Brussels, COM(99) 235. Available from: [http://europa.eu.int/comm/dg1a/see/com_99_235/index.htm].
- European Commission, 2000.** *Strategy Paper* (December). Brussels : European commission.
- European Commission, 2002.** *DG Trade, 2002* [online]. Available from: [http://europa.eu.int/comm/trade/index_en.htm].
- European Commission, 2002a.** *Strategy Paper 2001*. Brussels: European Commission.
- European Commission, 2002b.** *Regular Reports 2001*. Brussels: European Commission.
- European Commission, 2002c.** *Accession Partnerships 2001*. Brussels: European Commission.
- European Commission, 2002d.** *Croatia: Stabilisation and Association Report* [online]. Brussels: Commission Staff Working Paper SEC(2002) 341. Available from: [http://europa.eu.int/comm/external_relations/see/sap/com02341.htm]
- European Council, 1993.** “Copenhagen European Summit, Presidency Conclusions” *Bulletin of the European Communities*, 26 (6), 13.
- IMF, 2002.** *Republic of Croatia: Selected Issues and Statistical Appendix* [online]. IMF Country Report No. 02/179. Washington: International Monetary Fund. Available from: [<http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=16024.0>].

- Landesmann, M., 1995.** "East-west Integration: Vertical Product Differentiation, Wage and Productivity Hierarchies". *European Economy*, (4), 48-65.
- Mayhew, A., 1998.** *Recreating Europe- the European Union's policy towards Central and Eastern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Messerlin, P., 2001.** *Measuring the cost of protection in Europe, European Commercial Policy in the 2000s*. Washington: Institute for International Economics.
- Samardžija, V., 1995.** *Europska unija i Hrvatska - putevi povezivanja i suradnje*. Zagreb: Institut za međunarodne odnose.
- Vlada RH, 2002.** *Plan provedbe SSP-a*. Zagreb: Vlada Republike Hrvatske.
- Winters, L. A. and Wang, Z. K., 1994.** *Eastern Europe's international trade*. Manchester: University Press.