

Poglavlje 1.

PRIDRUŽIVANJE HRVATSKE EUROPSKOJ UNIJI: IZAZOVI INSTITUCIONALNIH PRILAGODBI

Katarina Ott
*Institut za javne financije
Zagreb*

U Bruxellesu su nam zapravo rekli da ćemo, ako se budemo trudili, ući u EU. To znači da sigurno nećemo ući.

Ognjen Pribičević, direktor Centra za proučavanje jugoistočne Europe, citiran u Financial Timesu od 7. srpnja 2003.

SAŽETAK

Cilj je ovog rada sažeti rezultate praćenja pridruživanja Hrvatske Europskoj uniji (EU). Riječ je o projektu u kojemu sudjeluju brojni autori koji žele, svatko na svom području, upozoriti političare, stručnjake, medije i sve građane na zahtjeve EU-a, prednosti i nedostatke Hrvatske, te ponuditi svoje preporuke za bolje i brže pridruživanje EU, ali i bolji i brži razvoj i gospodarstva i društva. Nakon uvoda, u kojemu se naglašava važnost institucija za razvoj gospodarstva i društva, u drugom se dijelu kreće optimistično s mišljenjima drugih o nama, nastavlja pesimistično sa stavovima EU-a o samome sebi i svom razvoju, u trećem se sažimaju rezultati po temama – makroekonomija, proračunski deficit, siromaštvo, nejednakost i socijalna isključenost, vladavina prava i pravosuđe, governance i javna uprava, zaštita potrošača, okoliša i pravni aspekti zaštite nacionalnih manjina, znanost i visoko školstvo te društvene vrijednosti. U četvrtom se dijelu razmatra što se u Hr-

vatskoj promijenilo za godinu dana od tiskanja prethodne knjige, u petom se analizira spremnost Hrvatske za pridruživanje EU, u šestom se nude preporuke za što bolje prilagodbe, a u sedmom se daju zaključci. Najkraće se može zaključiti da se Hrvatska trudi provoditi Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) i usklađivanje sa zahtjevima EU-a, ali da će biti potrebna bolja primjena propisa, brže uspostavljanje novih institucija i bolje funkcioniranje postojećih. Ključni su pritom problemi u javnoj upravi, te uspostava i jačanje institucija potrebnih za liberalizaciju tržišta. I ovaj projekt još jedanput naglašava da Hrvatska, neovisno o razvoju samog EU-a i njegovu stajalištu prema Hrvatskoj, treba usavršavati svoje institucije, što brže i temeljitije provoditi nužne reforme te poboljšavati znanje i obrazovanje, ali i sudjelovanje svih sudionika u tom procesu.

Ključne riječi:

Europska unija, Hrvatska, institucionalne prilagodbe

UVOD

Nakon što je Hrvatska u veljači 2003. podnijela zahtjev za članstvo, u našoj, ali i u europskoj javnosti često se kalkulira o tome hoće li Hrvatska moći 2007. ući u EU neovisno o ulasku Bugarske i Rumunjske, ili će morati ovisiti o zbivanjima u te dvije zemlje. Osnovna hipoteza ovog rada jest da Hrvatska može ući u EU u trenutku kad za to bude spremna, odnosno kad zadovolji potrebne uvjete, neovisno o stanju u Bugarskoj i Rumunjskoj. Za razliku od duhovite skepse spomenutog autora, druga je hipoteza da će se Hrvatska potruditi i da će zadovoljiti uvjete za ulazak u EU. Hoće li to biti 2007. ili možda 2010. godine, nije predmet ovog rada. Naravno, trebamo računati i s time da, neovisno o hrvatskom trudu i uspjehu u zadovoljavanju uvjeta, stanje unutar EU-a u tom trenutku može biti takvo da onemogućući ulazak bilo koje zemlje, pa i Hrvatske.

I ova, kao i lanjska knjiga (Ott, 2003) govori o stupnju spremnosti Hrvatske za pridruživanje EU po raznim odabranim temama. Dok smo se u prošlogodišnjoj usredotočili na ekonomske i pravne, u ovoj smo posebno značenje pridali institucionalnim temama.

Naime, sve je očitiije da su upravo institucije ključne za razvoj i gospodarstava i društava. I u literaturi su te teme dominantne. Međunarodni monetarni fond (MMF) se, primjerice usredotočio na rast i institucije (IMF, 2003). Najkraće je zaključak MMF-a da porast kvalitete in-

stitucija dovodi do porasta razine i stope rasta BDP-a po stanovniku, te smanjuje oscilacije rasta. Zemlje u razvoju mogu postići znatno bolje ekonomske rezultate ako poboljšaju kvalitetu svojih institucija, uz istovremeno održavanje zdrave makroekonomske politike.

Pritom su nužne institucije koje će štititi vlasnička prava, podržavati vladavinu prava, osiguravati odgovarajuću zaštitu tržišta, podržavati makroekonomsku stabilnost, poticati društvenu koheziju i stabilnost. Oblik institucija nije jedinstveno zadan već mora biti prilagođen lokalnim uvjetima u svakoj zemlji. Posebno je važno povećati konkurentnost, uključujući otvorenost tržišta, što će voditi smanjenju utjecaja interesnih skupina, boljem protoku informacija i većoj transparentnosti. Posljedica će biti učinkovitije vođenje ekonomske politike i smanjenje korupcije. Dobro se koristiti i dodatnim vanjskim mogućnostima, primjerice priključenjem EU, što može pridonijeti poboljšanju rada institucija. Najvažnije je pritom da za institucionalne reforme postoji čvrsta volja, odlučnost i predanost unutar same zemlje, a ne da su one nametnute izvana.

Stoga smo se u ovoj knjizi odlučili obraditi makroekonomiju, fiskalne aspekte, socijalnu skrb, vladavinu prava i hrvatski pravosuđni sustav, governance, javnu upravu, zaštitu potrošača, zaštitu okoliša, pravni aspekt zaštite nacionalnih manjina, znanost i visoko školstvo te društvene vrijednosti.

U prvom dijelu teksta koji slijedi otpočet ćemo optimistično i upitati se što drugi misle o nama. U drugom ćemo nastaviti pesimistično i upitati se što EU misli sam o sebi. U trećem dijelu teksta upitat ćemo se što mi mislimo i o sebi i o EU, odnosno ukratko ćemo sažeti osnovne rezultate ovog projekta po poglavljima. U četvrtom dijelu naznačit ćemo što se promijenilo u godinu dana od tiskanja prethodne knjige, a u petom ćemo pokazati trenutačnu spremnost Hrvatske za pridruživanje EU. U šestom ćemo dijelu sažeti osnovne preporuke, a u sedmome ponuditi najkraće zaključke.

POČNIMO OPTIMISTIČNO: ŠTO DRUGI MISLE O NAMA?

Stručnjaci MMF-a u pregledu stanja u zemljama u tranziciji dokazuju kako tzv. vanjska sidra, npr. priključenje EU, ubrzavaju institucionalne reforme. Pokazatelj ukupne tranzicije EBRD-a, kojim se mjeri napredak na područjima kao što je liberalizacija tržišta i konkurentnost, privatizacija i restrukturiranje poduzeća, reforma financijskog sek-

tora, pokazuje neusporedivo snažnije strukturalne reforme u zemljama pristupnicama EU nego u drugim zemljama u tranziciji. Međutim, “ima jedno tranzicijsko gospodarstvo koje rezultatima nadmašuje sve zemlje pristupnice, a to je Hrvatska” (IMF, 2003:102).

Alesina i Spolare (2003) ističu kako većina od deset najbogatijih zemalja na svijetu prema BDP-u po stanovniku, ima manje od 5 milijuna stanovnika, te kako je za uspjeh malih zemalja presudna otvorenost njihova tržišta i liberalna trgovina. Stoga bi, prema njihovu mišljenju, ekonomska integracija i politička dezintegracija trebale teći usporedno, međusobno se podržavajući, a EU bi, kombinirajući velike ekonomije obujma i političku neovisnost, mogao biti idealan za male zemlje. Iz toga možemo zaključiti kako ni Hrvatskoj, sa 4,3 milijuna stanovnika, sama veličina ne bi trebala biti nikakva prepreka, a priključenje EU moglo bi nam i te kako pomoći u ekonomskoj integraciji.

Bilek (2003) pita se može li Hrvatska stići Rumunjsku i Bugarsku. Prema nekim ekonomskim pokazateljima – BDP-u po stanovniku, rastu BDP-a, inflaciji, plaćama, stranim direktnim ulaganjima – Hrvatska ionako stoji bolje. Bugarska i Rumunjska pak imaju bolje pokazatelje proračunskog deficita, javnog duga, deficita tekuće bilance. Ipak, s pozitivnim razvojem gospodarstva te koristeći se iskustvima prethodnica, Hrvatska može brže od njih zaključiti sva poglavlja europske pravne stečevine i neće joj za to trebati tri do četiri godine, koliko je njima trebalo. Hrvatska može ući u EU zajedno s Bugarskom i Rumunjskom možda ne 2007. već, vjerojatnije, 2008-2010.

Čak i u uvijek skeptičnom časopisu *The Economist* može se pročitati: “...klub od 25, a uskoro 27 ili 28 zemalja članica...”, što bi moglo značiti da se već kalkulira s ulaskom Hrvatske zajedno s Rumunjskom i Bugarskom.ⁱ

Dakle, razlozi za optimizam postoje.

NASTAVIMO PESIMISTIČNO: ŠTO SAMA EUROPSKA UNIJA MISLI O SEBI?

Neki od čitatelja lanjske knjige prigovarali su nam zbog skepse u vezi budućnosti EU-a i ulaska Hrvatske u nj. Brojna ovogodišnja zbivanja – neizglasavanje ustava EU-a, pad popularnosti EU-a i eura među građanima EU-a na dosad najniže razine, razmirice oko (ne)poštovanja pravila o visini proračunskog deficita, nejednako tretiranje starih i novih, odnosno velikih i malih članica – mogu promatrače iz zemalja koje se nadaju priključiti EU učiniti samo još skeptičnijima.

Iako se kao razlog nedavnog neuspjeha pregovora o ustavu EU-a obično navode razmirice oko načina glasovanja, sve je vidljivije da postoje i dublji razlozi. U strahu da će se zajednicom od 25 članova teško koordinirati, sve se češće raspravlja o mogućnostima stvaranja manje zajednice zemalja ili pionirskom klubu unutar EU-a, zapravo o osnaživanju originalnih osnivačica EZ-a (Francuske, Njemačke, Italije, Nizozemske, Belgije i Luksemburga).ⁱⁱ No malo je vjerojatno da će se to i formalno ostvariti jer neke od tih zemalja nisu zainteresirane za to, a postoje i pravne prepreke unutar EU-a za takve aranžmaneⁱⁱⁱ. Ipak, dosta je logično očekivati da će unutar tako velike zajednice uži krug zemalja, naravno starijih članica, bogatijih i većih – formalno ili neformalno – donositi ključne odluke, dok će novije članice, siromašnije i manje, neizbježno imati marginalnu ulogu.

Francuska i Njemačka već nekoliko godina zaredom imaju proračunske deficite veće od 3%, no većina ministara financija EU-a na sastanku u studenom 2003. odgodila je poduzimanje mjera protiv tih zemalja. Suprotno tome, kad je Portugal 2001. premašio proračunski deficit od 3%, pod snažnim pritiscima EU-a morao je srezati javnu potrošnju i u 2002. održati proračunski deficit unutar zadanog okvira od 3%, no portugalsko je gospodarstvo zbog toga upalo u duboku recesiju, smanjili su se porezni prihodi i proračunski je deficit u 2003. opet porastao na 5%.

U posljednje je doba osjetan i pad popularnosti samog EU-a, kao i njegove novčane jedinice eura. Prema ispitivanju mišljenja same Europske komisije, u jesen 2003. samo 48% građana EU-a smatralo je da je učlanjenje njihove zemlje u EU bio dobar potez. Samo 52% korisnika smatralo je da se uglavnom isplatilo uvesti euro. Samo godinu dana prije toga ti su postoci bili znatno viši.^{iv}

Ukratko, i razlozi za pesimizam u vezi s budućnosti EU-a i te kako postoje. No usprkos skepsi o budućnosti EU-a i hrvatskom ulasku u nj, svakako se treba truditi zadovoljiti većinu uvjeta što ih EU postavlja, jer korist od prilagodbi za nas može biti golema. Zamislimo da živimo u državi s urednim sudstvom, s fakultetima čije se diplome priznaju u cijeloj Europi, s efikasnom javnom upravom – Europa bi tada bila ovdje, s EU-om ili bez njega.

A ŠTO MI MISLIMO O SEBI I O EUROPSKOJ UNIJI?

U ovom ćemo dijelu teksta ukratko sažeti poglede autora ove knjige na pojedinačne teme: makroekonomiju, proračunski deficit, so-

cijalnu politiku, vladavinu prava i pravosuđe, governance i javnu upravu, zaštitu potrošača, okoliša i nacionalnih manjina, znanost i visoko školstvo te društvene vrijednosti.

Izazovi makroekonomske stabilnosti

Dubravko Mihaljek ističe kako Hrvatska, iako s oscilacijama, od 1995. bilježi prosječnu stopu rasta veću od 4%, a od 2000. godine i uzlazni trend rasta gospodarstva. Suprotno uvriježenim vjerovanjima, uloga privatne potrošnje u tom se rastu nije znatnije povećala, a udio potrošnje u BDP-u još nije ni dosegao razine koje se drže normalnima u toj fazi razvoja. Još važnije, investicije rastu, a i njihova se struktura poboljšava, dok državna potrošnja više nije glavni pokretač rasta. Iako bi snažniji doprinos izvoza rastu, naravno, bio poželjan, umjesto selektivnog promicanja izvoza, autor sugerira uspostavljanje kvalitetnijega pravnog i sudskog sustava, transparentu regulaciju tržišnog natjecanja, osiguranje infrastrukture, obrazovanja i socijalnih usluga onda kad ih tržište ne bi moglo kvalitetno osigurati. Najveći izazov makroekonomskoj politici mogli bi biti simptomi prevelikog uspjeha, tj. velikih dotoka kapitala, a ne nedostatak uspjeha, pogotovo u uvjetima nedovoljno čvrste fiskalne discipline. Stoga će trebati utvrđivati kamatne stope na primjerenj razini, jer previsoke stope mogu dovesti do pretjeranih kratkoročnih priljeva kapitala, a preniske do prevelikih investicija i inflacije.

Možemo li u Europsku uniju s proračunskim deficitom?

Judita Cuculić, Michael Faulend i Vedran Šošić izračunali su da bi neto troškovi učlanjenja Hrvatske u EU 2007, odnosno neto gubitak za proračun mogao iznositi oko 1% očekivanog BDP-a. Dodamo li te učinke učlanjenja Vladinoj fiskalnoj projekciji prema kojoj bi deficit proračuna opće konsolidirane države 2007. trebao iznositi 2%, možemo predviđati deficit od oko 3%. Takvim će se deficitom teško moći voditi fiskalna politika u skladu s Paktom o stabilnosti i rastu (SGP). Razlog takvim predviđanjima su promjene u proračunskim prihodima i rashodima izazvane priključenjem. Kad je riječ o prihodima, zemlja dobiva transfere iz proračuna EU-a, rastu prihodi od trošarina, ali gube se pri-

hodi od carina. Kad je riječ o rashodima, nastaju izdaci za prilagodbe, npr. u zaštiti okoliša i transportu, kao i promjena strukture rashoda zbog sufinanciranja transfera iz strukturnih fondova.

Siromaštvo, nejednakost i socijalna isključenost

U usklađivanju socijalne politike nema izričitih zahtjeva EU-a. Predrag Bejaković stoga samo uspoređuje stanje u Hrvatskoj sa stanjem u zemljama članicama i kandidatkinjama. Apsolutno siromaštvo u Hrvatskoj je nisko, a obilježja siromašnih vrlo su slična onima u drugim zemljama. Siromašne su prije svega nezaposlene i neaktivne osobe. Gospodarski rast u Hrvatskoj, iako na razumnoj visini, ne ostvaruje dovoljno ekonomskih mogućnosti za siromašne, a oni su i u lošijem položaju s obzirom na iskorištavanje tih mogućnosti. Usporedno sa smanjivanjem uloge države u gospodarstvu, nužna je njezina aktivna intervencija u kritičnim područjima na kojima tržište ne osigurava učinkovitu raspodjelu. Hrvatska troši znatna sredstva na socijalne programe, ali ne prikuplja podatke i ne prati dovoljno tko prima pomoć te kolika je korist od te pomoći. Od priključivanja EU ne treba očekivati nemoguće, već se treba što prije pobrinuti za koordinaciju, kontrolu i usmjeravanje pomoći tamo gdje je najpotrebnija.

Vladavina prava i hrvatski pravosudni sustav

Alan Uzelac navodi da je pravosuđe suočeno s brojnim problemima kao što su nedostatak iskustva i znanja, nekvalitetno odlučivanje, nemogućnost nepristranoga i pravičnog suđenja za pojedine kategorije stranaka i slučajeva. Jedan od najvećih problema predstavljaju dugotrajni sudski postupci, tj. nužnost da se osigura suđenje u razumnom roku. Ministarstvo pravosuđa je optimistično, a autor je skeptičan u vezi s uspjehom reformi zbog nedostatka jasne vizije i koncepcije promjena. Naglašava nedostatak ozbiljne i iskrene volje za temeljitim reformama i nespremnost pravosuđa i vladajućih elita za šok do kojega bi moglo dovesti efikasno i kvalitetno sudstvo. Nužne prilagodbe morale bi biti institucionalne, a ne samo normativne. Nažalost, proces je dugotrajan i teško provediv, ali je potreban ne samo za uključivanje u EU nego i za izgradnju liberalne demokracije i uspješnoga tržišnog gospodarstva.

Governance i javna uprava

Marijana Bađun tvrdi da Hrvatska zaostaje za EU-om i kandidatkinjama iz središnje Europe prema svim korištenim pokazateljima governancea – vladavini prava, demokraciji, korupciji, političkoj stabilnosti i djelotvornosti države – te po kvaliteti javne uprave. Pozitivno je ipak što se svi ti pokazatelji polako popravljaju. Problemi u javnoj upravi proizlaze iz neadekvatnog obrazovanja za suvremene potrebe, nedovoljnog praćenja uspješnosti rada službenika, visokog stupnja ispolitiziranosti, nedostatka odgovarajuće organizacijske kulture i utkanih vrijednosti, naslijeđa klijentelizma i paternalizma te nedovoljne usmjerenosti ka građaninu. Nažalost, nedostaje jasan kratkoročni plan provedbe i jaka politička volja za reformom. Ipak, Vlada je predvidjela zaustavljanje ekspanzije javne uprave, horizontalnu decentralizaciju, povećanje racionalnosti i ekonomičnosti te osposobljavanje za EU. To je posebice značajno jer javna uprava treba provesti brojne zakonodavne reforme unutar zemlje, a treba imati i kvalitetne predstavnike u EU koji će se nositi s konkurencijom predstavnika iz drugih zemalja.

SSP obvezuje hrvatsku javnu upravu, posebice na području zaštite konkurencije i pravila pružanja državne pomoći. Ana-Maria Boromisa ističe slabosti institucija koje su rezultat nedefiniranih prioriteta i redoslijeda provedbe mjera. Kao prvo, nije definirana strategija razvoja javne uprave, česte su prilagodbe, vlada pravna nesigurnost, nepovjerenje u institucije te postoji potreba pojačanog nadzora. Ne prati se učinkovitost, financijska je kontrola slaba, proračun se ne temelji na aktivnostima. Europska komisija predbacuje Hrvatskoj slabost institucija zaduženih za učinkovitu suradnju s Međunarodnim sudom i provedbu drugih obveza iz mirovnih sporazuma. Nužna je reforma javne uprave kako bi se povećala učinkovitost, bolje poštovali rokovi i pojačalo povjerenje u državu. Pritom se treba koristiti iskustvima pristupnih država, te tehničkom i financijskom pomoći koja se nudi, primjerice putem CARDS-a.

Zaštita potrošača

SSP od Hrvatske zahtijeva obvezu prilagodbe pravnom sustavu, ali i stvarnoj zaštiti potrošača kakva je u EZ-u. Aida Liha ističe kako Hrvatska na tom području, nažalost, prilično zaostaje ne samo za zemljama članicama, nego i za zemljama pristupnicama. Zakon o zaštiti po-

trošača donesen je tek 2003. i tek je početak dugoročnog procesa stvaranja društva po mjeri potrošača. Hrvatska će morati usklađivati i prilagođavati zakone, ali i promicati aktivnu politiku zaštite potrošača, bolju informiranost, razvoj neovisnih potrošačkih udruga, učinkovitu zakonsku zaštitu potrošača radi poboljšanja kvalitete proizvoda i održavanja primjerenih sigurnosnih standarda. Zaštita je bitna i za pravilno funkcioniranje tržišnoga gospodarstva, a razvoj administrativne infrastrukture preduvjet je za nadzor tržišta i provedbu zakona. Hrvatske su institucije pritom suočene s teškoćama i u zakonodavnoj i u institucionalnoj sferi, ali i u području informiranja i obrazovanja.

Zaštita okoliša

Unutar pravne stečevine EU-a, koju sve kandidatkinje moraju preuzeti, postoji posebno poglavlje o okolišu, a u SSP-u su navedene i konkretne obveze za Hrvatsku. Približavanje EU na tom području izuzetno je zahtjevno, složeno i skupo zbog izrazitih razlika u dosadašnjim standardima, zakonodavnom i administrativnom sustavu te u samom stanju okoliša. Alida Ban analizira zaštitu okoliša, dajući naglasak institucionalnom okviru, informacijskom sustavu, sustavu obrazovanja i sudjelovanja javnosti. Hrvatska zasad uspješno u zadanim rokovima ostvaruje konkretne obveze iz SSP-a, provode se međunarodni projekti, izrađuju studije i analize usporedbe propisa, donesena je nacionalna strategija, nacionalni plan, a projekt je prijavljen i u programu CARDS-a. Zakonska je osnova prilično dobra, posebno u nekim segmentima, ali problem je slaba koordinacija brojnih struktura državne uprave i slabo uključivanje građana u postupak zaštite okoliša.

Pravni aspekti zaštite manjina

Snježana Vasiljević razmatra pravni aspekt zaštita manjina u Hrvatskoj, prije svega njihov položaj prije i nakon stupanja na snagu Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina iz 2002. Pravno gledano, Hrvatska je tim zakonom napravila veliki iskorak u zaštiti manjinskih prava kako za Hrvatsku, tako i za zemlje u regiji. Dužnost je država, bez obzira na tragična iskustva iz prošlosti, ili baš zbog tih iskustava, da osiguraju suživot svih pojedinaca bez obzira na njihovu nacionalnost. Nije samo riječ o zahtjevima međunarodne zajednice i EU-a,

nego i o pitanju izgradnje demokratske, multikulturalne i multietničke države. Uostalom, i hrvatski Ustav jamči pravo na nacionalnu ravnopravnost, kao i jednakost svih pojedinaca pred zakonom. No kao i u nekim drugim područjima, tako i u zaštiti manjina sama normativna rješenja, ako se primjereno ne primjenjuju u praksi i ako nisu u skladu sa stvarnim potrebama i mogućnostima, neće biti dovoljna za brzo pridruživanje EU.

Znanost i visoko školstvo

Darko Polšek obradio je perspektive razvoja hrvatskoga visokog školstva i njegova uklapanja u Bolonjski proces, odnosno europsko objedinjavanje i reformu visokog školstva. Hrvatska ne odskače od visokoškolskih standarda u zemljama pristupnicama i zemljama u regiji, ali je suočena s brojnim problemima kao što su nedovoljna autonomija sveučilišta, neadekvatni postupci nostrifikacije diploma, nedovoljno mobilni studenti i nastavnici, problemi zapošljavanja, financijske neracionalnosti, loša državna uprava, problematičan dualni sustav (sveučilišta i veleučilišta), neadekvatna kontrola kvalitete obrazovanja, nepostojanje cjeloživotnog obrazovanja i slaba suradnja s gospodarstvom. Zahtjevi se zadovoljavaju samo normativno, odnosno prihvaća se zadana regulativa bez njezina stvarnog zaživljavanja u praksi. Slaba državna uprava i sveučilišna administracija teško će nas pripremiti za oštru konkurenciju, uvođenje novih programa, međunarodne programe s internacionalnim diplomama i veću mobilnost studenata i profesora. Za utjehu, problemi su vrlo slični i u najrazvijenijim europskim državama koje u visokom školstvu teško slijede uspješniji SAD.

Društvene vrijednosti

Većina građana Hrvatske priželjkuje ulazak u EU nadajući se višem životnom standardu i općem napretku^v. U vremenu kada, prema već spomenutim istraživanjima Europske komisije, i među samim građanima EU-a opada povjerenje u Uniju i njezine institucije, Ivan Rimac i Aleksandar Štulhofer analiziraju društvene vrijednosti u Hrvatskoj, pokušavajući na temelju njih ocijeniti (ne)spremnost Hrvatske za uključivanje u EU. Kada je riječ o postmaterijalizmu i društvenom kapitalu, Hrvatska je slična prosjeku zemalja pristupnica i značajno odstupa od

prosjeaka zemalja izvan EU-a. Građani Hrvatske slabije ocjenjuju demokraciju i vlast u svojoj zemlji nego građani zemalja pristupnica, a to je vjerojatno posljedica nezadovoljavajućeg upravljanja tranzicijom u devedesetim godinama. Budući da građani o transnacionalnim institucijama često sude na temelju znanja o nacionalnim institucijama, nužno je poduzimati mjere koje će olakšati i ubrzati integriranje u EU, ali što je još važnije, ostvariti veću razinu društvenog povjerenja, gospodarske uspješnosti i političke stabilnosti.

ŠTO SE U HRVATSKOJ PROMIJENILO ZA GODINU DANA OD PRETHODNE KNJIGE?^{vi}

Makroekonomski gledano, pozitivno je to što je, zahvaljujući porastu privatne potrošnje i investicija, ubrzan gospodarski rast (iznosi više od 5%), smanjena je stopa inflacije ispod razine EU-a (iznosi 1,5%), održana je stabilnost kune i povoljan pristup međunarodnom tržištu kapitala, smanjen je proračunski deficit (ispod 5% BDP-a), a poduzete su i pozitivne strukturne reforme, npr. na tržištu rada, u kapitalnim transakcijama i na tržištu vrijednosnica. Nažalost, znatno je povećan deficit tekuće bilance plaćanja (6% BDP-a), porastao je inozemni dug (gotovo 70% BDP-a), a prespora je privatizacija i restrukturiranje državnih poduzeća, posljedica čega je daljnji rast državnih jamstava javnim (ali i privatnim) poduzećima.

U posljednje se vrijeme donose brojni novi zakoni i propisi, najčešće po hitnom postupku, osnivaju se razna tijela i agencije kako bi se udovoljilo zahtjevima SSP-a i EU-a. Međutim, njihova je primjena često upitna zbog nekvalitetne javne uprave i nepostojanja stvarne želje (npr. da agencije budu stvarno neovisne) i samo formalnog zadovoljavanja zahtjeva. Propisi se često donose bez odgovarajuće pripreme i/ili namjere da se i provode.

Među novim i izmijenjenim zakonima možemo istaknuti npr. Zakon i Uredbu o državnim potporama, Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjima, Zakon o izborima, Izmjene Zakona o radu, Devizni zakon, Zakon o ravnopravnosti spolova, Zakon o istospolnim zajednicama (iako je bilo mnogo otpora, a Hrvatska je zasad jedna od malobrojnih zemalja koja tu materiju regulira posebnim zakonom) i Zakon o zaštiti od nasilja u obitelji.

Osim novih i izmijenjenih zakona i novoosnovanih agencija, u pozitivne korake možemo ubrojiti sljedeće.

- Dodatno je liberalizirana trgovina u regiji, nažalost bilateralnim, a ne i multilateralnim aranžmanima.
- Hrvatska je postala članica CEFTA-e. Doduše, priključenjem EU neke će zemlje izaći iz CEFTA-e pa će ta asocijacija postati manje značajna.
- Fleksibilizirano je radno zakonodavstvo i započela je izrada Nacionalnoga akcijskog programa zapošljavanja.
- Osnovana je Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva i započela je izrada Strategije razvoja civilnog društva.
- Zahvaljujući dobrom radu MEI-a, poboljšana je transparentnost procesa prilagodbi pa se na web stranicama MEI-a nalaze brojni dokumenti, npr. Interaktivni plan provedbe SSP-a.
- Privremeno je ukinut vizni režim za građane Srbije i Crne Gore.
- Ravnopravnost spolova, primjerice, nije ojačana samo donošenjem Zakona o ravnopravnosti spolova nego i uvrštavanjem određenih bitnih odredbi (npr. uvođenjem načela jednake plaće za jednaki rad ili o spolnom uznemiravanju) u Zakon o radu.
- Jednako tako, ni položaj žrtava nasilja u obitelji nije se pokušao riješiti samo donošenjem Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji nego i izmjenama Zakona o parničnom postupku kojima se npr. sprečava otežanje parnica, što je osobito važno za žrtve nasilja u obitelji.

Ipak, postoje i brojni, vrlo ozbiljni problemi.

Prema SSP-u, Hrvatska se obvezala osnovati operativno neovisno tijelo za praćenje državnih potpora. Novo tijelo nije osnovano nego je taj zadatak povjeren Agenciji za zaštitu tržišnog natjecanja. Uvjet je nominalno zadovoljen, ali zbog neriješenih kadrovskih i financijskih pitanja Agencija još nije dovoljno dobro osposobljena za taj zadatak.

Slično tome, Vijeće za regulaciju energetske djelatnosti samo je formalno neovisno, a nedostatak osoblja znatno ograničava razvoj njegove institucionalne sposobnosti.

Zakoni koji se donose često su međusobno neusklađeni. Iz Ustavnog zakona i Izbornog zakona nije, primjerice, bilo jasno mogu li manjine glasovati dva puta – na manjinskoj i na stranačkoj listi, pa je to izazvalo brojne rasprave prije samih izbora. Neki su zakoni manjkavi ili ne sadržavaju sve nužne odredbe smjernica EU-a (npr. Zakon o ravnopravnosti spolova), pa će sudovi imati priličnih problema u njihovoj primjeni.

Među hrvatskim političarima prevladava neosnovani optimizam. Projekcije i planovi prilagodbe često su nerealni. Često se ne radi

dobro. Često ima novca, postoje i upute i potpore, ali planovi se slabo provode. Zapravo, kao da često ne postoji želja za stvarnom provedbom prilagodbi.

RADIMO LI DOBRO I KOLIKO SMO SPREMNI?

U nekim od obrađenih područja postoje konkretni zahtjevi EU-a i/ili SSP-a (npr. zaštita okoliša, zaštita potrošača ili zaštita nacionalnih manjina), a u nekim nema konkretnih zahtjeva već smo se više usredotočili na usporedbu samog stanja i procesa u zemljama članicama, pristupnicama i u Hrvatskoj (primjerice, u vezi s društvenim vrijednostima, socijalnom politikom ili visokim školstvom).

Za većinu područja možemo reći da se dosta radi, ulažu se znatni naponi i sredstva, ali učinci nisu uvijek onakvi kakve bismo željeli. Načelno opredjeljenje za reforme postoji, donesene su brojne upute, programi potpore i podrške, donose se novi zakoni, mijenjaju i prilagođuju već postojeći, formalna je strana često i više nego zadovoljena. Nažalost, loša javna uprava, slaba koordinacija među institucijama, slaba statistika i praćenje podataka, često neosnovani optimizam, pakatkad i nedostatak stvarne želje za reformom, neefikasno sudstvo, slab nadzor donositelja političkih odluka – neke su od osnovnih slabosti i nedostataka koji koče procese reforme.

U socijalnoj politici, na primjer, pokrenuto je mnogo programa, ali uloga države u preraspodjeli je nekoordinirana, nema adekvatnih statistika, ne prate se programi ni njihovi rezultati. Sudstvo nije efikasno i kao da i ne postoji stvarna želja za njegovom temeljitom reformom. Nedostaje i pravni okvir potreban za razvoj civilnog društva – iako je upravo na tom području dosta učinjeno – i ne stvara se okruženje povoljno za razvoj.

Kad je riječ o zaštiti nacionalnih manjina, formalno je sve u redu, zakon predviđa brojna dobra rješenja kao dvostruko pravo glasa, vijeća i predstavnike nacionalnih manjina u jedinicama lokalne samouprave, savjetu za nacionalne manjine na razini države, ali brojne su nejasnoće koje još treba riješiti, odnosno uskladiti normativnu regulaciju sa stvarnim potrebama i mogućnostima.

Ako se društvene vrijednosti u Hrvatskoj uspoređuju s onima u zemljama članicama, zemljama pristupnicama i zemljama izvan EU-a, možemo reći da smo jednako spremni kao i zemlje pristupnice. Neka su

kretanja pozitivna, no i dalje je prevelika uloga države, odnosno politike u gospodarstvu, neefikasno je sudstvo i obrazovanje. Zbog toga je i ocjena demokracije i zadovoljstvo političkom vlašću u Hrvatskoj bliže prosjeku zemalja izvan EU-a nego prosjeku zemalja pristupnica.

PREPORUKE

Svako od poglavlja ove knjige završava preporukama koje se odnose na specifična područja. Ovdje ćemo pokušati sažeti preporuke koje su zajedničke većini autora i koje se najčešće ponavljaju.

Većinu koraka treba poduzeti što prije, ne čekajući da Hrvatska postane članica EU-a. To zahtijeva značajne fiskalne prilagodbe u idućih nekoliko godina. Odluka o prilagodbama neće biti laka jer postoje velike potrebe za javnim izdacima, a deficiti se trenutačno mogu relativno lako financirati. Posebice treba realno ocijeniti strukturni saldo proračuna i učinak proračunskih stabilizatora, razviti aktivnu fiskalnu strategiju koja će brzo i fleksibilno povećavati i smanjivati proračunski deficit u skladu s kretanjem gospodarskog ciklusa te izraditi dugoročne projekcije fiskalne prilagodbe. U javnoj upravi, na primjer, riječ je o institucionalnim promjenama koje se ne mogu provesti preko noći i ne smije se čekati, jer prije svega će upravo o kvaliteti javne uprave ovisiti cjelokupni postupak pridruživanja.

Uključivati se u već postojeće međunarodne programe. Na brojnim područjima, na primjer u zaštiti potrošača, zaštiti okoliša ili obrazovanju, postoje međunarodni programi u koje se Hrvatska kao država, ali i pojedine njezine regije, gradovi, institucije, poduzeća, nevladine udruge već sada mogu uključivati, i to bi trebalo iskoristiti. Time bi se unaprijedilo stanje u Hrvatskoj, stekli kontakti i iskustva te stvorili uvjeti za bolju suradnju nakon eventualnog priključenja EU.

Provoditi institucionalne, a ne samo normativne prilagodbe. Za promjene u pravosuđu neće biti dovoljno mijenjati zakone, već su nužne dublje kadrovske i društvene promjene, pa čak i promjena strukture svijesti sudaca, odvjetnika i javnih bilježnika. Uz mijenjanje zakonskih tekstova treba planski ostvarivati povezane ciljeve – kvalitetno i stabilno zakonodavstvo, kompetentno i efikasno pravosuđe, poštovanje rezultata postupka i efikasnu provedbu sudskih i drugih na zakonu zasnovanih odluka.

Reforme moraju biti sveobuhvatne. Na svim područjima treba definirati ciljeve, strategije, redoslijede, rokove, ustroj i odgovornosti.

Za reformu javne uprave, na primjer, to znači jasno razgraničenje ovlasti tijela državne uprave od institucija s javnim ovlastima, utvrđivanje ustroja svih institucija, smanjenje broja ministarstva, odnosno poboljšanje njihove koordinacije, utvrđivanje mjerila učinkovitosti i temeljenje proračuna na učinkovitosti. U zaštiti okoliša, primjerice, nadležno ministarstvo mora usvojiti jedinstveni strateški dokument za cjelokupni postupak usklađivanja propisa o okolišu.

Javna uprava je presudna. Hrvatska treba posebnu pozornost pridati jačanju javne uprave kako bi se osiguralo da odgovarajuća ministarstva mogu ispravno provoditi brojne zakonodavne reforme na koje se Hrvatska obvezala (European Commission, 2003). Pritom će posebno važna biti koordinacija, kadrovska ekipiranost, motiviranost, odgovornost te unutarnja i vanjska kontrola, i to u svim segmentima javne uprave.

Jačanje pravne države. Kako bi se obnovilo povjerenje građana, nužna je učinkovitija izvršna vlast, veća profesionalnost, depolitizacija, transparentniji rad ministarstava i Vlade te točno utvrđivanje odgovornosti. Za povećanje povjerenja u institucije u Hrvatskoj (posredno i u EU), potrebno se boriti protiv korupcije kako bi se usporio cinizam i oportunitizam, osobito među mlađim naraštajima. U nekim segmentima, npr. u zaštiti nacionalnih manjina potrebno je provesti usklađivanje zakona ne samo s međunarodnim i europskim zakonima, nego i sa samim hrvatskim Ustavom. Također je nužno donijeti jedinstveni antidiskriminacijski zakon kojim bi se spriječila diskriminacija pojedinaca na bilo kojoj osnovi, a ne samo na nacionalnoj.

Neovisnost i transparentnost. Kako bi se omogućilo bolje funkcioniranje institucija, ali i povećalo povjerenje javnosti u njih, nužno je ne samo osnivanje nego i jačanje neovisnosti i transparentnosti neovisnih tijela u područjima poput energetike, zaštite okoliša, zaštite potrošača i državnih potpora.

Statistika i istraživanja. Za bolju koordinaciju i praćenje programa socijalne politike, na primjer, potrebna je bolja statistika te daljnja istraživanja socijalnih problema.

Obrazovanje. Kako bi se smanjilo zaostajanje za obrazovnim prosjekom EU-a, potrebno je poboljšati kvalitetu obrazovanja na svim područjima i na svim razinama. U visokom školstvu npr. treba rješavati nelegalnosti u pravnim, imovinskim i akademskim pitanjima, problem nostrifikacije diploma, surađivati s inozemstvom, uvoditi programe na engleskom jeziku, nove interdisciplinarnе programe i osnivati doktorske studije.

Informiranje javnosti. Potrebno je jačati otvorenost, neovisnost, kritičnost i odgovornost medija kako bi se poboljšala kvaliteta i medija i vlasti, postigla bolja informiranost o samom EU, te o konkretnim problemima, ali i mogućnostima društva npr. u socijalnoj politici, zaštiti okoliša, zaštiti potrošača ili zaštiti manjina.

ZAKLJUČAK

Na kraju možemo zaključiti da pridruživanje Hrvatske EU ide u dobrom smjeru, ali da ipak postoje i razlozi za zabrinutost te da se ne treba zavaravati pretjeranim optimizmom. Hrvatska još nije spremna, ne zadovoljava brojne uvjete, ali uz trud, mogla bi biti spremna možda i prije nego što će je EU željeti primiti. U svakom slučaju, većinu zahtjeva EU-a bilo bi dobro zadovoljiti i kad EU-a ne bi ni bilo.

U Hrvatskoj je zanimanje za stvarne učinke učlanjenja začuđujuće slabo. A upravo bi troškovima i koristima trebalo prići vrlo ozbiljno. Ako bi Hrvatska ušla u EU u 2007. godini, troškovi za prilagodbe u zaštiti okoliša u toj godini bi mogli iznositi oko 300 milijuna kuna, odnosno 0,1% predviđenog BDP-a 2007. godine. Budući da EU nudi brojne fondove koji se mogu koristiti za prilagodbe na tom području, bitno je izgrađivati sustav koji će moći iskoristiti što više sredstava iz EU-a.^{vii} U vezi s tim valja naglasiti da se značajna sredstva – ovisno o našoj sposobnosti – mogu koristiti već i sada, prije priključenja EU. No za to je potrebno znanje i koordinacija državnih tijela – na svim razinama – kao i participacija gospodarstva, nevladinih udruga i građana.

Zanimljivo je da u Hrvatskoj često postoji nesrazmjer između stvarnog stanja i percepcije. Na primjer, u istraživanju javnog mnijenja o najvažnijim problemima u Hrvatskoj neadekvatna je javna uprava tek na trinaestome mjestu od dvadeset mogućih. A svi autori ove knjige, pa uostalom i Europska komisija, ističu upravo slabosti javne uprave. Pri tom će možda najvažnija biti depolitizacija, jer dok god se javna uprava ne bira isključivo po stručnosti nego često i po političkoj podobnosti, ne možemo se nadati bitnom poboljšanju.

Posebno valja naglasiti da je postupak priključenja EU dugotrajan i bolan i da se treba pokrenuti što prije, pogotovo zato što Hrvatska planira postati članicom u roku kraćemu od svih dosadašnjih kandidatkinja. Stoga će brže trebati povlačiti odlučne poteze u reformi javne uprave, jer promjene dugo traju, poboljšanja ne mogu čekati, a cijeli postupak već i sadašnjih pregovora s EU-om ovisi o kvaliteti javne uprave.

Treba imati na umu da će značajne posljedice na Hrvatsku imati i priključenje susjednih država EU. Kako će Slovenija, primjerice, morati primjenjivati propise EU-a u vezi s nuklearnom Krško, isti će se propisi morati provoditi i u Hrvatskoj. Time će posredno u pitanjima pripreme za krizna stanja, nuklearne sigurnosti i sigurnosti opskrbe Hrvatska morati prihvatiti propise EU-a i prije nego što je to predviđeno SSP-om.

Možemo ukratko zaključiti da se Hrvatska trudi provoditi SSP i usklađivanje sa zahtjevima EU-a, ali da će biti potrebna bolja primjena propisa, brže uspostavljanje novih institucija i bolje funkcioniranje postojećih. Ključni su, dakle, problemi u javnoj upravi, posebice u sudstvu, te uspostava i jačanje institucija nužnih za deregulaciju i liberalizaciju tržišta.

-
- ⁱ *The Economist*, 22. studenog 2003:14, "European Union Enlargement – Clubbing Together".
 - ⁱⁱ Članci o toj temi često izlaze u časopisu *The Economist*.
 - ⁱⁱⁱ Prepreke se s vremenom smanjuju, ali još je uvijek nužno da se barem osam članica složi za neki oblik "pojačane suradnje".
 - ^{iv} http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb60/eb60_en.pdf
 - ^v Rezultati ankete nalaze se na www.mei.hr
 - ^{vi} Zahvaljujem autorima – a to su Predrag Bejaković, Ana-Maria Boromisa, Ramona Franić, Marina Kesner-Škreb, Dubravko Mihaljek, Mia Mikić, Snježana Vasiljević, Igor Vidačak i Aleksandar Vukić – koji su se potrudili i ažurirali svoje prošlogodišnje radove.
 - ^{vii} Više o procjenama troškova i koristi eventualnog priključenja u 2007. godini vidjeti u poglavlju Cuculić, Faulend i Šošić.

LITERATURA

- Alesina, A. and Spolare, S., 2003.** *The Size of Nations*. Cambridge: MIT Press.
- Bilek, P., 2003.** "Croatia's EU Accession – When and how?" [online]. *ICEG EC OPINION I*. Available from: [http://www.icegec.org/publications/_docs/opinion/ICEG_Opinion_1.pdf].
- European Commission, 2003.** *The Stabilisation and Association Process for South East Europe*, Second Annual Report [online]. COM (2003) 139 final, 26.3.2003. Available from: [http://europa.eu.int/comm/external_relations/see/sap/rep2/com03_139_en.pdf].
- IMF, 2003.** *IMF World Economic Outlook, Growth and Institutions* [online]. Washington: International Monetary Fund. Available from: [<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2003/01/index.htm>].
- Ott, K. (ur.), 2003.** *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji - izazovi ekonomske i pravne prilagodbe* [online]. Zagreb: Institut za javne financije : Zaklada Friedrich Ebert. Dostupno na: [<http://www.ijf.hr/EU/index.html>].