

Poglavlje 1.

PRIDRUŽIVANJE HRVATSKE EUROPSKOJ UNIJI: IZAZOVI SUDJELOVANJA

Katarina Ott*

*Institut za javne financije
Zagreb*

SAŽETAK

Ovo poglavlje sažima rezultate projekta praćenja pridruživanja Hrvatske Eurospkoj uniji. Naglasak je na izazovima sudjelovanja u samom procesu pridruživanja, ali i u odnosima s europskim državama bez obzira na status Hrvatske u EU. Ključne su teme položaj Hrvatske u Europi; problemi gospodarstva; priroda političke elite i stavovi građana te mogućnosti institucija da se prilagode zahtjevima modernih i otvorenih društava. Od rezultata ćemo naglasiti: prvo, neovisno o statusu Hrvatske u EU, postoje mogućnosti za sudjelovanje, pa čak i za pokretanje inicijativa na određenim područjima (npr. zaštita Jadranskog mora) te za sudjelovanje i doprinos hrvatskih stručnjaka u raspravama o temama značajnim za EU (npr. europsko građanstvo i komuniciranje Europe). Drugo, visoko i stalno nepovjerenje u EU, rastuća nesklonost pridruživanju i formiranje stavova prema EU koje je više impresionističko nego utilitarističko moglo bi dovesti do toga da hrvatski građani u odlučnom trenutku kažu “ne”. Ako bismo do tada i bez pristupanja EU ostvarili koristi od reformi, takva odluka ne bi trebala značiti katastrofu za Hrvatsku, iako bi mogla biti porazna za političku elitu. Treće, mogućnost prilagodbe hrvatskih institucija, usprkos mnogim poboljšanjima, još je uvijek bolna točka. Napredak reformi je ograničen i obilježen parcijalnim rješenjima, nedostatkom strategija i još uvijek pod jakim utjecajem politike. Ključni problemi u gotovo svim područjima kojima smo se u sklopu projekta bavili jesu primjena, provedba i akcijski pla-

novi. Kako će rezultati pregovora više ovisiti o primjeni nego o pukom usvajanju zahtjeva EU, Hrvatska se umjesto za “uđimo što prije” treba odlučiti za “uđimo što bolje”.

Ključne riječi:

Europska unija, Hrvatska, pridruživanje, reforme, javna uprava, provedba zakona

UVOD

U ovom ćemo poglavlju sažeti rezultate projekta praćenja pridruživanja Hrvatske EU. Naglasak je na izazovima sudjelovanja u samom procesu pridruživanja i u odnosima s europskim zemljama bez obzira na status Hrvatske u EU. Obrazložiti ćemo osnovne ideje projekta, dati kratku kronologiju odnosa EU i Hrvatske, prikazati promjene u Hrvatskoj u posljednjih nekoliko godina, obrazložiti izazove sudjelovanja i završiti s određenim zaključcima i preporukama.

Osnovna ideja projekta provedenog 2006. godine bila je odgovoriti na pitanja slična onima što su ih građani Francuske postavili za svoju zemlju prije referenduma o ustavu EU. Riječ je o položaju zemlje u Europi, posebice prema EU i zemljama zapadnog Balkana, o problemima gospodarstva, ponajprije u stvaranju novih radnih mjesta, te o naravi političke elite. Osim toga, zapitali smo se i o mogućnostima hrvatskih institucija da se prilagode zahtjevima modernih i otvorenih društava.

Većina, ako ne i sva poglavlja, pokušavaju odgovoriti na pitanje o mjestu Hrvatske u Europi uspoređujući podatke, politike i institucije s onima u članicama EU, drugim kandidatkinjama i zemljama zapadnog Balkana. Nalazi su različiti, od visoke rangiranosti u mjerenjima percepcije zadovoljstva i sreće građana do velikih razlika u udjelu državnih potpora u BDP-u. Jedan od najvećih problema, uočen u gotovo svim područjima kojima smo se bavili, jest nedostatak pouzdanih statističkih podataka. To upućuje na nužnost sustavnog prikupljanja kvalitativnih i kvantitativnih pokazatelja koji će omogućiti pouzdane usporedbe s drugim zemljama. Uspoređujući brzinu kojom Hrvatska želi ući u EU i iskustva novih članica, možemo zaključiti kako sposobnost da se udovolji tako ubrzanom rasporedu i da se pripreme kvalitetne reforme može rezultirati nekvalitetnim zakonodavstvom, nedovoljno pripremljenim politikama, preopterećenošću državnog aparata i kontraprodu-

ktivnim rezultatima. Ipak, poglavlje o potrebi regionalne suradnje u zaštiti Jadranskog mora pokazuje kako Hrvatska može djelovati i kao inicijator zajedničkog djelovanja nekoliko država članica i nečlanica EU. Poglavlje o europskom građanstvu i poglavlje o komuniciranju Europe u kojima autorice iz Hrvatske, koja još nije članica EU, pristupaju temama značajnim za razvoj koncepata i praksi EU pokazuju da i hrvatski autori mogu korisno pridonositi EU raspravama.

Problemi gospodarstva obrađuju se u poglavljima o Lisabonskoj strategiji, o državnim potporama i o zdravstvenoj politici te o njezinoj reformi. Riječ je o problemima s kojima se suočavaju i najrazvijenije države, a u Hrvatskoj su jače izraženi. Lisabonske je ciljeve teško postići, ali valja im težiti i učiti iz iskustava onih koji su im se najviše približili. Glavni su problemi spore reforme i privatizacijski proces, pretjerana uloga države u gospodarstvu, neprimjereno obrazovanje te slabosti javne uprave. Problemi se ogledaju u visokom inozemnom i javnom dugu, sporom porastu zapošljavanja i slabim rezultatima u smanjivanju javnih rashoda.

Umjesto da naglasak stave na prirodu političke elite, koja je djelomično obrađena u poglavlju o lobiranju i interesnim skupinama te u poglavlju o pregovorima, sudionici projekta više su se usmjerili na stavove građana. O tim je stavovima riječ u poglavljima o kvaliteti života, životnom zadovoljstvu i sreći; o euroskepticizmu i formiranju stavova građana prema EU. Nalazi pokazuju prilično visoko i trajno nepovjerenje u EU, sve veću nesklonost pridruživanju, formiranje stavova prema EU koje je više impresionističko nego utilitarno te nezadovoljstvo životnim standardom i socijalnim uvjetima. Politička elita očito treba biti svjesna stavova građana kako bi se izbjegla neugodna iznenađenja u trenutku konačne odluke o pridruživanju. Ako se do tada i bez pridruživanja ostvare određene koristi od reformi, hrvatsko “ne” za EU ne mora biti katastrofa za državu, ali može postati pogubno za političku elitu. Nalazi autora, posebice o nezadovoljstvu životnim standardom i socijalnim uvjetima također se mogu povezati s ekonomskim problemima. Stoga su nužne strukturne reforme usmjerene na porast konkurentnosti gospodarstva, restrukturiranje socijalnih usluga i poboljšanje javne uprave kako bi se stvorili uvjeti za utilitarne procjene.

Mogućnosti institucija da se prilagode zahtjevima modernih i otvorenih društava – kojima se bave gotovo svi autori ovog projekta – usprkos mnogim pozitivnim pomacima, ipak su najbolnija točka. Gotovo svi autori naglašavaju ograničeni napredak reformi, koje se i dalje provode parcijalno, bez strategija i još uvijek pod jakim utjecajima

politike. Normativna umjesto stvarne prilagodbe zahtjevima EU, slaba primjena i provedba, nedostatak akcijskih planova i instrumenata za primjenu s čvrsto utvrđenim obvezama, rokovima i sustavima izvješćivanja, slabosti javne uprave, nedostatno vodstvo, visoka politizacija... problemima nema kraja. Kako je više nego očito da će uspjeh pregovora više ovisiti o primjeni nego o pukom usvajanju zahtjeva EU kao što je bilo pri posljednjem proširenju, jedan je od autora jednostavno zaključio da Hrvatska treba promijeniti politiku od “uđimo što brže” ka “uđimo što uspješnije”.

Okvir 1. Kratki prikaz projekta praćenja pridruživanja Hrvatske Europskoj uniji

Sve je počelo 2002. na nagovor i uz financijsku pomoć zagrebačkog ureda Zaklade Friedrich Ebert. Prva knjiga (Ott, 2003) bavila se izazovima ekonomskih i pravnih prilagodbi. Među glavnim problemima istaknuli smo one povezane s obrazovanjem, javnom upravom, normativnom prema stvarnoj usklađenosti sa zahtjevima EU, izgradnjom efikasnih institucija i društva koje će poštovati zakone i prava pojedinaca.

Te su nas spoznaje dovele do druge knjige (Ott, 2004), one o izazovima institucionalnih prilagodbi. Naglasili smo da je bavljenje institucijama ne samo moderno, već i značajno kako za ekonomiju, tako i za društvo, jer institucije mogu utjecati na gospodarski razvoj i rast te demokratizaciju. Zapazili smo da su prilagodbe često samo normativne, birokracija cvjeta, a zakoni su često slabo usklađeni i nepotpuni. Bez obzira na eventualno pridruživanje, kao ključne su se nametnule ove teme: bolja i brža primjena pravila i institucija, kvaliteta i depolitizacija javne uprave, posebice sudstva i institucija za deregulaciju i liberalizaciju tržišta.

Kako smo vjerovali da se bližimo pregovorima, treća se knjiga (Ott, 2005) bavila izazovima pregovora. Zaključili smo da bi budućnost Hrvatske mogla ovisiti o ukupnoj spremnosti i vjerodostojnosti zemlje, i to ne samo u vezi s jednom osobom koja je nedostajala, kao što se tada činilo; zbivanjima u Bugarskoj i/ili Rumunjskoj; stavovima EU prema Turskoj i zamoru EU posljednjim proširenjem. Predložili smo da se pridruživanje iskoristi kao proces transformacije zemlje. Naglasili smo da neka vrsta stvarne integracije Hrvatske u europski prostor postoji i bez formalnog pridruživanja i da se treba dalje produbljivati izgradnjom institucija i usklađivanjem sa zahtjevima modernih demokratskih društava. Usprkos deklarativnoj odluci Vlade o priključenju EU u najbržem mogućem roku, i uspr-

kos ohrabrujućim signalima iz EU, bilo je očito da bi oklijevanja u strukturnim i institucionalnim reformama mogla ugroziti ne samo uspjeh pregovora i odgoditi pridruživanje, već i odgoditi transformaciju u modernu, efikasnu i demokratsku državu. Nažalost, neki od stavova pokazali su se točnima i prije nego što je knjiga objavljena kad je EU odgodio početak pregovora.

Pri planiranju ove četvrte knjige (Ott, 2006) krenuli smo od pretpostavke da bi se budući EU mogao razvijati više u smjeru labavijega, manje federalnog i decentraliziranijeg kluba nego sve čvršće Unije. Također smo pretpostavili da bi se sadašnje članice mogle odlučiti za jaču primjenu načela supsidijarnosti. Takva bi odluka mogla omogućiti članicama da imaju različite pristupe temama koje neće značajno štetiti načelima slobodnog toka usluga, dobara, rada i kapitala. Takav bi EU mogao biti još privlačniji maloj zemlji kao što je Hrvatska, koja bi sigurno mogla imati koristi od sudjelovanja u zajedničkom tržištu, ali teško bi mogla značajno sudjelovati u upravljanju Unijom.

RAZVOJ ODNOSA IZMEĐU HRVATSKE I EUROPSKE UNIJE

Zbog rata koji je Hrvatskoj bio nametnut početkom 1990-ih i njegovih političkih, institucionalnih i ekonomskih posljedica u idućim godinama, zemlja je u odnosima s EU zaostala za ostalim zemljama središnje i istočne Europe. Ugovor o stabilizaciji i pridruživanju potpisan je 2001, Hrvatska se prijavila za članstvo 2003. i nakon brojnih uspona i padova u odnosima uglavnom uzrokovanim nespretnostima u suradnji s Međunarodnim sudom za ratne zločine u Hagu, pregovori o pridruživanju i faza screeninga počeli su u listopadu 2005. Manje od godinu dana kasnije, u ljeto 2006, hrvatski su pregovarači imali pune ruke posla i poprilično su odmaknuli s poglavlja o znanosti i istraživanju, obrazovanju i kulturi. Ta su poglavlja već bila otvorena i privremeno zatvorena. I sva su ostala poglavlja do tada već prošla različite faze multilateralnog i bilateralnog screeninga kako bi se udovoljilo zahtjevima za otvaranje poglavlja u skladu s izvještajem Komisije. Za najteža poglavlja o regionalnoj politici, koordinaciji strukturnih instrumenata, vanjskoj sigurnosti, obrambenoj politici i, konačno, financijama i proračunu u to doba još nije počela ni prva eksplanatorna faza screeninga.

Istina je da su neka poglavlja kompliciranija. Istina je i to da Hrvatska namjerava zatvoriti poglavlja brže od svih prethodnih kandidatkinja. Ubrzani se pristup opravdava visokim očekivanjima građana, kao i logičnim zaključkom da zemlja može učiti iz iskustava prethodnih kandidatkinja. Ipak, budući da se prilike u Hrvatskoj ne mijenjaju tako brzo, uglavnom još uvijek vrijede zaključci izvještaja Europske komisije o napretku (European Commission, 2005). Nakon što je pohvalila pozitivna postignuća Hrvatske u prethodnom razdoblju, Komisija je, između ostaloga, naglasila da “i dalje treba jačati i djelotvorno strukturnim mjerama podržavati fiskalnu konsolidaciju, posebice u području potpora i socijalnih transfera... postoje složena pravila i nedostaci javne uprave i sudova kao i spori postupci za ulazak i izlazak s tržišta. Državna intervencija u gospodarstvu i dalje je značajna, a slabi je napredak postignut u restrukturiranju velikih poduzeća u državnom vlasništvu, posebice u brodogradnji, željezarama i energetici. Jačanje financijske discipline poduzeća u državnom vlasništvu i dalje je poseban izazov politici... Hrvatska se treba odlučno uhvatiti u koštac s uočenim slabostima i problemima”.

Te se spoznaje mogu smatrati svojevrsnim smjernicama za većinu autora okupljenih na projektu i one su vodile pristupima koje su smatrali posebno značajnim i zanimljivim.

PROMJENE U HRVATSKOJ U POSLJEDNJIH NEKOLIKO GODINAⁱ

Ekonomska održivost

Razvoj hrvatskoga gospodarstva ukratko bi se mogao sažeti na sljedeći način.

- Ekonomski je rast povoljan (3,8% BDP-a 2004, 4,3% 2005. i 6% 2006/Q1), s predviđenih 4,4% 2006. i 4,5% 2007.
- Inflacija se ubrzava s 2,1% 2004. na 3,6% 2006/I-VII, a očekuje se da će na sličnoj razini ostati 2006. i 2007.
- Deficit tekućeg računa raste (4,9% BDP-a 2004, 6,3% 2005. i 6,5% 2006/Q1), s nepovoljnim predviđanjima (oko 6% 2006. i 2007).
- Inozemni dug raste (80,2% BDP-a 2004, 82,5% 2005. i 87,9% 2006/Q1) premda se očekuje sniženje na 81,5% 2006.

- Ukupni javni dug polako raste (46,4% BDP-a 2004, 47,4% 2005. i 47,8% 2006/Q1), premda se u 2006. i 2007. očekuje sniženje na oko 44%.
- Deficit proračuna opće države pokazuje bolje rezultate (4,6% BDP-a 2004, 3,4% 2005. i 2,9% 2006/Q1), a očekuje se da će 2006. i 2007. iznositi oko 3,5%.
- Porezno opterećenje (41,4% 2004) polako se ali konstantno smanjuje i približava prosjecima EU. Struktura oporezivanja, međutim, značajno se razlikuje jer indirektni porezi čine oko 50% ukupnih poreznih prihoda u Hrvatskoj, za razliku od manje od 40% prosjeka EU-25.
- Porast zapošljavanja se nastavlja (oko 1% u godini), a stopa nezaposlenih smanjila se ispod 13%.

Mogli bismo zaključiti da su makroekonomska kretanja uglavnom povoljna: rast BDP-a, zapošljavanje, deficit proračuna opće države, umjeren rast plaća i umjerena aprecijacija domaće valute. Ipak, iako ne alarmantno, inflacija se ubrzava. Zbog rastućeg deficita tekućeg računa te inozemnoga i javnog duga Hrvatsku je moguće svrstati među visoko zadužene države. Odgovorni za donošenje odluka morali bi imati na umu da zemlje poput Hrvatske trebaju težiti znatno nižim razinama javnog duga nego što ih zahtijeva Maastricht (20-40% umjesto 60% BDP-a).

Zahvaljujući smanjenju proračunskog deficita, fiskalnu politiku možemo ocijeniti povoljnom. Ipak, ni dalje nije jasno kako će se knjižiti povrat duga umirovljenicima, a nije dobro ni to što su pozitivni rezultati posljedica porasta prihoda bez značajnijih rezultata u smanjivanju rashoda. Spora dinamika, slabi rezultati i skandali u privatizacijskom procesu sigurno neće pridonijeti poboljšanju fiskalnog položaja zemlje.

Usprkos i dalje visokoj razini nezaposlenosti i realističnim očekivanjima da će EU zahtijevati prijelazno razdoblje za radnike iz Hrvatske, Vlada bi mogla razmišljati unaprijed i težiti liberalizaciji tržišta rada. Slobodno kretanje radnika koristilo je zemljama koje su liberalizirale svoja tržišta. Ono im je pomoglo da ublaže nedostatke tržišta rada, otvore nova radna mjesta, smanje nezaposlenost i povećaju ekonomski rast. Samo 2% aktivnog stanovništva EU živi i radi u nekoj drugoj zemlji članici i kretanje radnika još je uvijek slabo. Upravo je to razlog zbog kojega je dodatni broj starih zemalja članica u novije doba dodatno liberalizirao svoja tržišta rada. Hrvatska Vlada odobrila je zapošljavanje za 2.600 stranih radnika u 2004. te samo za 1.037 u 2006. iako su potrebe za stranim radnicima znatno veće. Realan broj stranaca

koji već rade u Hrvatskoj mogao bi iznositi i više od 10.000. Oni uglavnom rade u brodogradnji, građevinarstvu i turizmu, a dolaze iz Bugarske, Rumunjske, Bosne i Hercegovine, Slovačke i Ukrajine. Liberalizacija tržišta rada mogla bi pridonijeti smanjivanju neslužbenoga gospodarstva, korupcije i kriminalnih aktivnosti, potaknuti kvalitetniji rast gospodarstva, ublažiti nerazmjer ponude i potražnje te istodobno omogućiti humanije uvjete sve većem broju ilegalnih stranih radnika.

Zbivanja u javnoj upravi

Promjene u javnoj upravi u posljednjih nekoliko godina pokazuju ograničeni napredak u primjeni reformi koje se i dalje provode parcijalno, bez strategija i pod jakim utjecajima politike. Dok je za Europsku komisiju 2004. bilo dovoljno da se poduzmu početni koraci, 2005. zahtijevala je potpunu provedbu mjera reformi. Iako se rezultati u izgradnji javne uprave ne mogu vidjeti u kratkom roku, promjene zakona o državnoj upravi, promjene broja i obuhvata ministarstava i različitih ureda i agencija vode zaključku da one nisu bile potaknute racionalizacijama, već se poticaji mogu naći u pronalaženju najprikladnijih kadrovskih rješenja. Način formiranja javne uprave, transparentnost njezina rada i poštovanje prava na pristup informacijama ključni su elementi, posebice za borbu protiv korupcije. Međutim, još nam uvijek nedostaju definicije tijela javne vlasti, popis državnih dužnosnika te definicija informacija koje moraju biti javno dostupne. Strategija reforme još je uvijek u pripremi i time se može djelomično objasniti parcijalnost reformi. Usvojeni Strateški okvir za 2006-2013. (Vlada RH, 2006) definira neke od ciljeva nužnih za reformu javne uprave, predlaže različite poticaje, no teško je očekivati prijeko potrebnu političku volju za njegovu provedbu u drugom dijelu mandata Vlade.

Zbivanja u javnoj upravi možemo detaljnije sagledati na primjeru energetike. Provedba reforme tog sektora nije bila efikasna. Kao formalni razlozi za donošenje novih propisa navode se zastoji u provedbi i nužnost daljnjeg usklađivanja sa zahtjevima EU. Hrvatska je prihvatila obveze pravne stečevine koje se odnose na energetiku te na dijelove o tržišnom natjecanju, državnim potporama, zaštiti okoliša i regionalnoj suradnji na tom području, no njihova je provedba i dalje izazov. Određena su poboljšanja vidljiva, no među brojnim dodatnim zahtjevima Komisije koji se odnose na energetiku valja ponovno naglasiti opće poboljšanje sposobnosti uprave da provodi zakone. Novi propisi for-

malno znače korak naprijed, no provedba bi mogla biti problematična zbog nedovoljnih priprema, slabosti javne uprave, pravne nesigurnosti i jakog lobija. Nedostaci su vidljivi u nepouzdanim podatcima, što upućuje na slabosti nadležnog ministarstva; u nedostatku sredstava za novoosnovane upravne jedinice, što ugrožava njihovu nezavisnost, te u čestim promjenama zakona koje bude očekivanja da ni novi neće dugo trajati, posebice zbog utjecaja jakog lobija u energetsom sektoru.

Slično je i sa sposobnostima Hrvatske da se koristi sredstvima regionalnih politika EU. Regionalna je politika segmentirana, na snazi je više zakona, nema strategije regionalnog razvoja. Brojni prijedlozi zakona i strategija postoje, neki su bitni koraci poduzeti, no nedostaju konkretni dokumenti za provedbu. Sve razine vlasti u Hrvatskoj trebale bi imati na umu da će EU financirati naše projekte, ali samo ako i mi uložimo svoja sredstva i planiramo ih unaprijed. To, naravno, neće biti moguće bez provedbe strategija, zakona i propisa.

Pravni, socijalni i društveni okvir

Odnosi Hrvatske i EU se razvijaju, a normativno se usklađivanje provodi ubrzanim tempom. Normativna analiza pripremljenosti zemlje ipak ne može dati potpunu sliku. Usklađivanje treba promatrati zajedno s temeljnim zahtjevima vladavine prava kao što je načelo diobe vlasti, demokratski poredak, višestranačje i neovisnost sudstva. Usprkos brojnim postignućima u zadovoljavanju pravnih zahtjeva EU, i dalje postoje problemi. Prije svega treba redefinirati status Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju u ustavnopravnom poretku, uključujući mogućnost izravne primjene njegovih odredbi u hrvatskim sudovima; javno definirati status tijela predviđenih Sporazumom, npr. Vijeća stabilizacije i pridruživanja, te status i pravnu snagu odluka što ih donose ta tijela. Mogućnost promjene ustava u vezi s članstvom u EU još uvijek nije na dnevnom redu. Bit će potrebne znatne promjene pravne kulture jer se Ustavni sud i Sabor još uvijek ravnaju prema autoritarnom konceptu unitarne vlasti. To znači da nam je potreban interpretativni zaokret prema vrijednostima pluralističke demokracije.

Malo je temeljitih promjena u socijalnoj politici iako se čini da bi određene važne inicijative, projekti i studije mogle imati dugoročni utjecaj. Priprema Zajedničkog memoranduma o socijalnoj uključenosti povećala je uočljivost i ulogu EU u socijalnoj politici Hrvatske. Zainteresirane su strane bile uključene u rasprave, ali je proces upozorio na

slabosti takvog dijaloga i zasad nije omogućio suradnju među ministarstvima i agencijama u onom opsegu u kojemu se očekivalo. Pri izradi Memoranduma postalo je jasno koliko je hitna potreba stvaranja usporedivih statističkih baza. EU je postavio uvjete bez kojih se relevantno poglavlje o zapošljavanju i socijalnoj politici neće moći formalno otvoriti za pregovore. To još jedanput upozorava na nužnost donošenja akcijskog plana koji će omogućiti poboljšanje javne uprave. Osim EU, važni igrači u socijalnoj politici Hrvatske još su uvijek Svjetska banka i UNDP. To znači da je potrebna aktivnija uloga relevantnih domaćih igrača kako bi se postigla potrebna znanja i utvrdile mogućnosti socijalne politike.

Civilno se društvo žali da je usprkos postojanju nekih strategija (npr. o razvoju civilnog društva, komuniciranju i informiranju javnosti o EU) njihova provedba upitna, da Vlada nije spremna na dijalog, da nacionalni forum o pridruživanju funkcionira uglavnom na papiru, a da predstavnici organizacija civilnog društva nisu dovoljno uključeni u pregovore. Oklijevanje ili nevoljkost Vlade da uključi više predstavnika civilnog društva sigurno se mogu opravdati ambiciozno postavljenim rokovima pregovora, no i samo civilno društvo sigurno snosi dio odgovornosti zbog slabe pripremljenosti i organiziranosti. Civilno je društvo suočeno i s posebnim problemom, jer je Hrvatska jedina zemlja s kojom EU nije osnovao zajednički savjetodavni odbor za suradnju s Europskim ekonomskim i socijalnim odborom. U hrvatskom Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju jednostavno ne postoji takva odredba. To ponovno potvrđuje nekompetentnost našeg pristupa pregovorima jer svi europski sporazumi sadržavaju takvu odredbu. Bez obzira na razloge slabog sudjelovanja civilnog društva u djelatnostima povezanim s EU, civilno društvo ne bi smjelo očekivati da Vlada odradi njihov posao, već bi se, ako je za to kadro, trebalo samo angažirati te zahtijevati informacije, komunikaciju i sudjelovanje.

IZAZOVI SUDJELOVANJA

U ovom su dijelu teksta sažeti najvažniji nalazi projekta praćenja pristupanja Hrvatske EU, provođenoga 2006. godine.

Pregovori, komuniciranje i lobiranje

Propustivši proširenje 2004. godine, Hrvatska danas ima priliku učiti iz iskustva tog proširenja, i to ne samo kako pregovarati, već i kako što bolje provesti nužne reforme. Uspjeh provedbe ovisit će o komunikaciji pregovora i uključivanju zainteresiranih strana, ne samo zato što su ti koncepti danas u modi, već zato što su zaista potrebni za postizanje boljih rezultata. Poglavlja koja se bave tim pitanjima preispituju teme koje su upitne čak i u samoj Uniji. To su komuniciranje EU kao kategorija koja se još uvijek razvija, lobiranje kao kontroverzan koncept, prilično nerazvijen u Hrvatskoj, te građanstvo Unije kao jedan od najmanje razrađenih i konkretiziranih EU pojmova. Možemo se, naravno, pritom upitati: Kojim to građanima EU komunicira? Postoje li oni uopće? Jesu li to građani EU ili građani zemalja članica? Tko se zapravo pridružuje, komunicira i lobira?

Tomislav Maršić piše o suprotstavljenosti brzine integracije, demokratske kontrole i sudjelovanja zainteresiranih strana u pregovorima tražeći kompromisna rješenja za usklađivanje tih ciljeva. Cilj je hrvatskih pregovora da se ostvare u rekordnom roku. Oni se jednodimenzionalno oslanjaju na sposobnost Vlade, pojačavaju probleme unutarnjopolitičkog predstavljanja i legitimiteta i ne uspijevaju se uskladiti s novim strateškim zbivanjima kao što je zamor od proširenja EU i zamor od EU u Hrvatskoj. U organizaciji pregovora u Hrvatskoj bit će potrebne strateške promjene kako bi se postigla bolja uključenost Sabora i smanjio pritisak pregovora.

Za razliku od prethodnog proširenja, uspjeh pregovora više će ovisiti o primjeni, a manje o pukom usvajanju zahtjeva EU. Hrvatska će se morati više truditi, a EU će imati veće mogućnosti za ocjenjivanje napretka. Pregovori o pridruživanju asimetrični su, što je posljedica goleme pregovaračke moći EU, ali i slabosti kandidata, i to je činjenica koju kandidati moraju uvijek imati na umu. Ostvarivanje zacrtanih ciljeva moglo bi ovisiti o tihom ignoriranju široko rasprostranjenog euroskepticizma unutar zemlje i o zamoru proširenjem u samoj Uniji. Zabrinutost javnosti trebalo bi shvaćati vrlo ozbiljno, uzimajući u obzir mogućnost da građani na kraju odbiju pridruživanje. Ipak, Vlada kao da gura pregovore što je brže moguće. Iskustva odbijanja europskog Ustava najbolje pokazuju što se može dogoditi kad političke elite zanemaruju želje birača i kad ne uspijevaju dobiti potporu potrebnu za provođenje velikih reformi.

Usredotočenost na brzo pristupanje po svaku cijenu temelji se na pretpostavci da bi sporiji tempo mogao ugroziti proces tranzicije. Naprotiv, posebice se male zemlje koje nemaju dovoljan kapacitet za ubrzani tempo i za pripremu kvalitetnih reformi na taj način izlažu riziku nekvalitetnog zakonodavstva, nedovoljnih analiza, preopterećenosti vlade i kontraproduktivnih rezultata. Ustrajavanje na brzini u sukobu je s ciljevima unapređenja demokracije. Nizak stupanj odgovornosti saborskih zastupnika za pregovore dovodi ih u iskušenje da iskoriste teme o kojima se pregovara za politiziranje umjesto za raspravu usredotočenu na probleme. Autor stoga predlaže zaokret od “ući što prije” k “ući što bolje”. Naime, sadašnja situacija previše opterećuje i građane Hrvatske i samu Uniju.

Cilj Hrvatske nije samo članstvo u Uniji, već intenzivne reforme što ih proces pridruživanja omogućuje i koje treba iskoristiti kao instrument samodiscipline. Skraćivanje tog procesa znači manje vremena za provedbu reformi koje će biti u skladu s mogućnostima društva. Također bi trebalo prestati s pristupom “odozgo prema dolje” već prihvatiti i pristup “odozdo prema gore”. Legitimnost, naime, zahtijeva ne samo simboličku već i stvarnu kontrolu građana nad političkim procesima i njihovim sadržajem. Teme vezane za EU treba smatrati domaćim temama, jer će odluke koje se donose u Bruxellesu jednog dana biti iznad onih koje se donose u Zagrebu, što znači da i Sabor treba postati toga svjestan. Vlada bi trebala preispitati koliko je potreban njezin “čvrsti stisak” i potruditi se da vođenje pregovora bude transparentnije i fleksibilnije, poboljšati uvjete za pregovore kod kuće i smanjiti krute kontrole procesa koordinacije.

Petra Leppee Fraize promatra kako EU, zemlje članice, kandidatkinje i Hrvatska komuniciraju europske teme svojim građanima, te naglašava da europeizaciju komunikacije treba promatrati kao mogućnost za ispravljanje komunikacijskih i demokratskih deficita i nedostatka legitimnosti EU. Komunikacija se treba usredotočiti ne samo na upoznavanje činjenica već i na pobuđivanje zanimanja građana te za opravdanje projekta integracije i osiguranje potpore za nj u budućnosti. Europska se integracija dugo smatrala projektom europskih političkih elita, a građani su pokazivali slabo zanimanje i nisu bili uključeni u proširenja, sporazume ili politike. Posljedica toga je otuđenost građana od europskih i nacionalnih institucija i procesa odlučivanja. Usprkos dugom procesu integracija, komunikacijska politika EU novijeg je datuma i tek se treba razvijati. EU komunikacija u Hrvatskoj može se promatrati kao sredstvo za dobivanje potpore za konačnu odluku o pri-

druživanju, ali i za bolje sagledavanje prednosti EU i suočavanje s njezinim nedostacima. Političke elite u Hrvatskoj trebaju biti svjesne javnog mnijenja i pokušati bolje komunicirati prava i obveze koje proizlaze iz članstva, te učinke eventualnog pridruživanja na ekonomski razvoj, svakodnevni život, unutrašnju politiku i suverenitet. Slaba potpora integracijskom procesu – kako u EU, tako i u Hrvatskoj – pokazuje da komunikacija treba biti sadržajnija i poticati javne rasprave. Građani bi se trebali aktivnije informirati i kontrolirati djelovanje nacionalnih i europskih vlasti. Unija bi se trebala realistično postaviti u stvaranju zajedničkog pristupa komuniciranju Europe koji će biti decentraliziraniji i prilagođeniji specifičnim političkim prilikama i različitim zahtjevima zemalja, regija i sektora. Uspjeh komunikacije ovisit će o razini decentralizacije i pristupu “odozdo prema gore”. Hoće li poboljšanje komunikacije u konačnici rezultirati većom ili manjom potporom građana ulasku u EU, ovisit će o tome koliko će EU biti uspješan u osiguranju prosperiteta (ekonomski rast), solidarnosti (socijalna dimenzija, zaposlenost, starenje stanovništva) i sigurnosti.

Sve veći broj odluka u zemljama članicama ovisi o EU i građani sve više traže kanale putem kojih bi mogli utjecati na te odluke. *Igor Vidačak* ispituje mogućnosti procesa pridruživanja da posluži za europeizaciju odlučivanja u zemlji, za prihvaćanje novih i modernih oblika artikulacije interesa, kao poticaj za uvođenje primjerenoga pravnog okvira za lobiranje te za legitimiziranje te prakse u Hrvatskoj. Europeizacija može donijeti ne samo nova znanja, neovisne izvore EU informacija i nove načine mišljenja, već i reorganizaciju i redefiniciju uloge interesnih skupina u nacionalnom procesu odlučivanja, promjenu poimanja dobre vladavine i dobrih modela interakcije organiziranih interesnih skupina i države. Zastupanje interesa i lobiranje na razini EU moglo bi se pokazati vrlo važnim činiteljem u europeizaciji struktura, procesa i sadržaja političkog odlučivanja u Hrvatskoj i prihvaćanja lobiranja kao legitimne demokratske prakse.

Snježana Vasiljević tvrdi da se europsko građanstvo mora promatrati kao pojam koji se stalno razvija te za Hrvatsku stoga znači pomičnu metu. Ona objašnjava pojam i paradoks europskoga građanstva, implikacije za temeljna prava i posebne probleme koje stvara za građane trećih zemalja. Razrađena teorija europskoga građanstva za sada ne postoji, njegova je narav ograničena i može se promatrati na dva načina: građanstvo kao državljanstvo ili građanstvo kao praksa. Usprkos utjecajima globalizacije i multikulturalizma, status europskoga građanstva još uvijek ovisi o tome kako pojedinačne članice definiraju status

svojih građana. EU, čini se, još uvijek više zanima reguliranje pitanja bitnih za slobodni protok ljudi (tj. radnika), nego za poticanje socijalne kohezije i stavljanje naglaska na ljudska prava i nediskriminaciju. Autorica stoga predlaže da EU prizna status europskoga građanstva onim građanima država nečlanica koji legalno žive u EU. Naravno, EU bi prije svega trebao objasniti pojam europskoga građanstva – što ono jest i što bi trebalo biti. Iako nije članica, Hrvatska je, zahvaljujući bliskim i sve čvršćim vezama s EU, zemlja koja bi se morala stalno baviti razvojem koncepta europskoga građanstva. Razumijevanje i angažiranje oko te teme unutar zemlje moglo bi utjecati na nužne pravne i političke promjene te na uspjeh pregovora.

Suočavanje s euroskepticizmom

Kako su se hrvatske političke elite već odlučile za pridruživanje, sada je nepotrebno raspravljati treba li se Hrvatska pridružiti EU ili ne. Hrvatska je već na putu pridruživanja i taj put treba iskoristiti za promicanje dobrih strana i bolje razumijevanje nedostataka Unije. Bolje informiranje i komuniciranje trebalo bi pridonijeti izgradnji povjerenja kako u nacionalne, tako i u institucije EU, ali i preispitivanju institucija Unije, njihove regulativne moći, načina odlučivanja i postavljanja zahtjeva nacionalnim institucijama. Razuman će se čitatelj sigurno upitati: Što ako, zahvaljujući poboljšanju informiranja i komuniciranja, građani stvore još lošije mišljenje o nacionalnim institucijama i institucijama EU? Što ako ta spoznaja pridonese još većem porastu skepticizma i otuđenja građana? Upravo je zato važno predviđati kakvi bi mogli biti stavovi građana. Političke elite moraju biti svjesne stavova građana jer bi se moglo dogoditi da nakon toliko uloženog truda, nakon što EU kaže “da”, hrvatski građani kažu “ne”. To bi mogla biti tragedija za političke elite, ali ne nužno i za samu zemlju. Ako bi EU prihvatanje Hrvatske značilo da se zemlja transformirala u uredno društvo, u tom bismo se slučaju okoristili dobrobitima reformi čak i bez pridruživanja EU.

Aleksandar Štulhofer bavi se značajkama popularnog euroskepticizma u Hrvatskoj. Riječ je o stavovima građana, a ne političkih elita, i to o njihovu nepovjerenju u EU i nesklonosti učlanjenju. Nepovjerenje u EU relativno je stabilno i u razdoblju od 1995. do 2005. prosječno iznosi 54%. Nesklonost učlanjenju u EU do kraja 2003. bila je ispod 20%, tijekom 2004. narasla je na 40%, a od 2005. broj onih koji

se protive manje-više je jednak broju onih koji su za učlanjenje. Čini se da su motivi euroskepticizma heterogeni, poput isključivog nacionalizma i njegovih sociokulturnih, političkih i ekonomskih pretpostavki, dok se učinak utilitarnih motiva čini zanemarivim. Nedostatak povjerenja u EU djelomično odražava nepovjerenje u nacionalne institucije. Obično se navode razlozi poput povrijeđenoga nacionalnog ponosa (odnosi sa sudom u Haagu), ekonomskih strahova (porast cijena nekretnina, uvoz jeftinijih poljoprivrednih proizvoda, ukidanje autohtonih proizvoda) ili gubitka povjerenja u EU nakon problema s prihvaćanjem Ustava EU. Autor nije otkrio čvrsti sociološko-demografski profil euroskeptika u Hrvatskoj. Stariji i slabije obrazovani ispitanici skloniji su stavu da Hrvatska ne bi trebala ući u EU, ali oba su utjecaja slaba. Kad je riječ o povjerenju u EU, nijedan od demografskih i socioekonomskih činitelja nije se pokazao značajnim. Popularni euroskepticizam nije određen ni ljudskim kapitalom ni osobnim (ne)uspjehom u tranziciji. Usprkos relativno fluidnoj strukturi euroskepticizma, značajnu ulogu imaju simbolički razlozi poput isključivog nacionalizma. Povezanost povjerenja u nacionalne i u institucije EU potvrđuje pretpostavku da građani formiraju stavove na temelju iskustva s lokalnim ili nacionalnim institucijama. To može biti posljedica nedostatka informacija o institucijama EU, no u zemljama u kojima građani nisu angažirani, uvjereni da ionako ne mogu utjecati na političke odluke, to može biti i opravdanje za apatiju i neangažiranost. Autor preporučuje bolje informiranje, jačanje povjerenja u nacionalne institucije i stvaranje protuteže isključivom nacionalizmu. Povjerenje građana u nacionalne institucije izravno je povezano s percepcijom korupcije među državnim službenicima. To znači da Vlada treba promicati veći profesionalizam, učinkovitost i transparentnost, utvrđivanje odgovornosti i izricanje kazni protiv onih koji krše zakone. Ostvarivanje protuteže isključivom nacionalizmu i jačanje racionalnih očekivanja od EU ovisit će o uspjehu u stvaranju uvjeta za utilitarne procjene. Ponovno dolazimo do preporuka Vladi: primjena strukturnih reformi usmjerenih na povećanje konkurentnosti gospodarstva, restrukturiranje socijalnih usluga i poboljšanje upravljanja, kako na nacionalnoj razini, tako i na lokalnim razinama.

Dragan Bagić i Ante Šalinović zaključuju kako je relativno teško na temelju utilitarnih očekivanja građana predviđati njihove stavove prema pridruživanju. Načelna očekivanja koristi i štete uvelike su izraz općih dojmova o EU, (ne)povjerenja u političku elitu i političkih stavova građana, a tek manje realističnih racionalnih kalkulacija o koristima i štetama. Pritom se može raspravljati je li možda nepovjerenje

u nacionalne institucije moglo navesti one koji su za pridruživanje da očekuju kako će institucije EU bolje obavljati funkcije nego nacionalne institucije pa su nade usmjerene prema EU? Ili (ne)povjerenje u nacionalne utječe na (ne)povjerenje u EU institucije? Bez obzira na razloge EU euforije na početku i EU skepticizma u posljednje doba, vladajuća elita treba iz toga izvući pouku. Stavovi se formiraju na relativno površnoj razini, bez dovoljno informacija i više impulzivno nego na temelju racionalne procjene. To bi mogla biti posljedica nedovoljnih i ne-kvalitetnih javnih rasprava o posljedicama i značenju ulaska u EU. Vrijednost i političke konotacije tako značajne društvene odluke trebali bi se stvarati u procesu javne rasprave, no vjerojatno smo tu u većem zaostatku nego kad je riječ o poznavanju činjenica o EU. Nažalost, čini se da je znatno veći naglasak na povijesnim nego na ekonomskim aspektima. Autori naglašavaju percepciju odnosa EU prema Hrvatskoj – tretiranje rata, ratnih zločina, suradnje sa sudom u Haagu, odnosa s drugim zemljama bivše Jugoslavije – što utječe na stavove građana Hrvatske prema EU. Odluka građana o pridruživanju može se promatrati kao vrlo složena društvena i politička pojava kroz koju se prelamaju različiti oblici društvene, političke i ekonomske stvarnosti, a ne kao hladna i racionalna odluka utemeljena na analizi gubitaka i dobitaka.

Ljiljana Kaliterna Lipovčan i Zvezdana Prizmić-Larsen uspo-ređuju kvalitetu življenja, životno zadovoljstvo i osjećaj sreće u Hrvatskoj i u europskim zemljama. Njihova analiza pokazuje da je prema procjenama subjektivnog blagostanja Hrvatska slična zemljama pri dnu EU-15 ili pri vrhu EU-13. Osjećaj sreće u Hrvatskoj dosta je visok i konstantno se povećava. Kad je riječ o osobnom blagostanju, ispitanici su najnezadovoljniji materijalnim stanjem, a najzadovoljniji obiteljskim životom i odnosima s prijateljima. Kad je riječ o nacionalnom blagostanju, ispitanici su najzadovoljniji nacionalnom sigurnošću i stanjem okoliša, a najnezadovoljniji socijalnim uvjetima u zemlji. Kako se smatra da osjećaj sreće građana raste s odmicanjem tranzicije, činjenica da je osjećaj sreće u Hrvatskoj viši nego u većini tranzicijskih zemalja djeluje i intrigantno i ohrabrujuće. Pokazatelji blagostanja i sreće mogli bi pomoći u procjeni stavova građana prema nacionalnim institucijama i institucijama EU, posebice ako imamo na umu da bi na euroskepticizam mogla utjecati ocjena građana o tome koliko EU zaista “isporučuje” uspjeh. Nezadovoljstvo materijalnim stanjem i socijalnim uvjetima – bez obzira na to koliko je utemeljeno ili nije – pokazuje da bi utilitarni činitelji mogli postati značajniji u oblikovanju stavova prema EU u budućnosti.

Suočavanje s Lisabonskom strategijom te s reformama državnih potpora i zdravstvenog sustava

Suočavanje s Lisabonskom strategijom te s reformama državnih potpora i zdravstvenog sustava stvara velike probleme i najrazvijenijim zemljama. Kako su ti problemi još naglašeniji u Hrvatskoj, svako poboljšanje u skladu s predloženim rješenjima značilo bi bitan korak u pravom smjeru. Lisabonske ciljeve nije lako ostvariti, ali mogu služiti kao smjer u kojemu se treba kretati, uz istodobno učenje na iskustvima onih najuspješnijih.

Ana-Maria Boromisa i Višnja Samardžija drže da je približavanje ciljevima Lisabonske strategije izuzetno važno za Hrvatsku jer se rokovi za ostvarivanje tih ciljeva i očekivano vrijeme pridruživanja Hrvatske gotovo podudaraju. Iako nisu dodatni kriteriji ili ekonomski ciljevi, lisabonski su ciljevi značajni jer će se ubrzo odražavati u politikama EU i treba ih uzeti u obzir u hrvatskim reformskim programima i akcijskim planovima. Nužno je utvrditi prioritete i vremenske rokove za ostvarivanje ciljeva imajući na umu naše specifične okolnosti, startnu poziciju i stvarne mogućnosti primjene. Lisabonski ciljevi teže održivom ekonomskom rastu, s više i boljih radnih mjesta te većom socijalnom kohezijom kako bi se globalnoj konkurenciji odgovorilo boljim politikama, modernijim socijalnim modelom, zaštitom okoliša i poticanjem istraživanja i razvoja.

Ciljevi Lisabonske strategije mogu se promatrati i kao ciljevi Hrvatske, no i problemi s kojima se ta strategija suočava jednaki su problemima s kojima se suočava i Hrvatska. Autorice naglašavaju razočaravajuće provođenje Lisabonskog programa zbog preširoko definiranih ciljeva, preopsežnog programa, slabe koordinacije i suprotstavljenih prioriteta. Slabosti su posebice vidljive na tržištu rada: sporo stvaranje radnih mjesta, regionalne neravnoteže, dugotrajna nezaposlenost i nepovoljni demografski trendovi. Ključni su izazovi povećanje zaposlenosti i uspješnost tržišta rada, održivost i kvaliteta javnih financija, poboljšanje istraživanja, razvoja i inovacija, jačanje poslovnog okruženja i poboljšanje vještina.

Hrvatska mora biti svjesna da će se trebati uskladiti s opsežnijom pravnom stečevinom nego zemlje koje su se već pridružile EU, da će potencijalne članice morati dosljednije udovoljavati uvjetima i strože se pridržavati rokova nego članice, posebice kad još nije poznat vre-

menski horizont punog članstva. Iako je Hrvatska uključila neke od lisabonskih ciljeva u različite strateške dokumente (o znanosti, istraživanju, društvu znanja, konkurentnosti, socijalnoj koheziji i socijalnoj skrbi), nedostaju instrumenti primjene. Stoga je nužno hitno razviti akcijske planove i druge instrumente primjene, i to s jasnim obvezama, rokovima i sustavom izvještavanja. Posebno je bitno razviti sustav skupljanja i praćenja kvalitativnih i kvantitativnih pokazatelja usklađenih s EUROSTAT-om, koji će omogućiti pouzdanije usporedbe sa zemljama članicama i ostalim kandidatkinjama. Ubrzavanje procesa privatizacije i restrukturiranja javnih poduzeća na državnoj razini i lokalnim razinama te poboljšanje obrazovanja također će značiti korake u pravom smjeru.

Ivana Jović i Marina Kesner-Škreb pokazuju da se državne potpore u Hrvatskoj znatno razlikuju od onih u EU te da će njihovo usklađivanje s potporama EU zahtijevati izuzetne napore. Unija zagovara manje i bolje usmjerene državne potpore, koje što manje narušavaju konkurentnost, tj. zalaže se za horizontalne potpore koje omogućuju jednake uvjete privređivanja za sve poduzetnike. Udio državnih potpora u BDP-u u Hrvatskoj četiri je puta veći nego u EU, a uglavnom su usmjerene u pojedine sektore. Hrvatska će morati temeljito reformirati ili sniziti vertikalne potpore brodogradnji, prometu (posebno željeznicama) i željezarama, kao i potpore za sanaciju i restrukturiranje poduzeća u teškoćama. Također će trebati povećati horizontalne potpore, znatno povećati transparentnost dodjele potpora i izbjegavati ad hoc odluke o spašavanju pojedinih poduzeća. Vlada se obvezala smanjiti potpore, no veći će napor biti potrebni da se primijene kratkoročne mjere za poboljšanje transparentnosti, povećanje administrativne sposobnosti nadležne agencije i, što je najvažnije, za restrukturiranje i privatizaciju gospodarstva. Brodogradilišta i željezare gorući su problem i zahtijevaju hitne mjere. Još jedanput valja naglasiti potrebu razvoja kvalitetne javne uprave, privatizacije i smanjenja uloge države u gospodarstvu.

Dubravko Mihaljek tvrdi da problemi s kojima je suočeno zdravstvo u Hrvatskoj nisu ni novi ni jedinstveni. Ključni faktor za uspjeh reforme zdravstva bit će sposobnost vlasti da upravlja ekonomsko-političkim aspektima reforme, a ne treba podcjenjivati ni tehničku složenost zdravstvene politike i reforme. Hrvatskoj, nažalost, nedostaje stručnjaka za ekonomiku zdravstva koji bi mogli dati znatniji doprinos reformi nego do sada, a nedostaje i upravljačkih sposobnosti za samu primjenu reforme u zdravstvu. Postojeći model financiranja zdravstva morat će

se promijeniti. Bit će nužno znatno veće oslanjanje na porezne prihode središnjeg proračuna i lokalnih proračuna nego na doprinose. Potrebno je preispitati društvene koristi i troškove sustava naknada za bolovanje i porodijski dopust te uvesti jednostavnije administrativne postupke za djelomično radno vrijeme. Kako bi se osiguralo efikasnije korištenje javnih sredstava, nužno je uvesti veću konkurenciju. Javno financiranje ne treba značiti i javnu ponudu zdravstvenih usluga, a zdravstvo bi, kao i u mnogim drugim zemljama, moglo funkcionirati kao mješavina javnih i privatnih ponuđača. Da bi se to i ostvarilo, vlast treba razraditi konzistentan okvir za uključivanje privatnog sektora u tu ponudu. Također treba razraditi i konzistentan institucionalni, pravni i tržišni okvir u kojemu se očekuje da funkcioniraju privatni zdravstveni osiguravatelji te da se uvedu poticaji za njihov razvoj. Sudjelovanje građana u snošenju troškova zdravstva prvi je korak ka stvarnoj reformi zdravstva. Ukratko, zdravstvo je suočeno s problemima sličnim ostalim sektorima – privatizacija, administrativne i upravljačke sposobnosti, izgradnja institucionalnog okvira za nove postupke i “prodaju” reformi građanima.

Izazovi i mogućnosti zaštite okoliša

Veliki se izazovi nameću i u zadovoljavanju složenih i skupih zahtjeva EU u zaštiti okoliša, a oni su ujedno ključna pitanja budućnosti zemlje. Istodobno s izazovima nudi se i mogućnost da se Hrvatska, s dugačkom obalom Jadranskog mora koje spaja veći broj zemalja, nametne kao glavni igrač u zaštiti tog mora i potakne aktivnosti na regionalnoj razini i međunarodnim razinama. U tome će biti najvažnija sposobnost javne uprave – od donošenja odluka do konačne primjene, od strateškog promišljanja do skupe, kompetentne i dugotrajne provedbe u brojim aspektima zahtjevnih pitanja zaštite okoliša koji obuhvaćaju gotovo sve aspekte života građana.

Ivana Vlašić i Mirna Vlašić Feketija objašnjavaju kako je ispunjavanje pravnih zahtjeva EU, koje omogućuje primjerenu primjenu i iskorištavanje pretpristupnih fondova, golem zadatak, pogotovo za malu zemlju. Nedostatak financijskih strategija i pažljivo isplaniranih rokova za primjenu obveza očiti je znak da što hitnije treba i odlučivati i djelovati. Dok su Vlašić i Vlašić Feketija zabrinute zbog stanja okoliša, Kaliterna Lipovčan i Prizmić-Larsen utvrdile su da su građani Hrvatske vrlo zadovoljni stanjem nacionalne obrane i okoliša. Zadovoljstvo nacionalnom obranom lako je razumljivo u zemlji koja je ne-

davno izašla iz rata, no visoko zadovoljstvo stanjem okoliša moglo bi upućivati na nepoznavanje stvarnog stanja i problema ne samo unutar zemlje već i na globalnoj razini. Usprkos postojanju određenih strategija i planova za okoliš, Hrvatskoj još uvijek nedostaju dokumenti o njihovoj provedbi, nužne mjere da se ostvari ono što je zamišljeno, učinkovita kontrola i vodstvo u upravljanju mogućim financijskim sredstvima. Poseban je problem nedostatak dobro obrazovane i iskusne uprave koja će se baviti zahtjevnim zadacima i krutim postupcima Unije. EU nudi brojne mogućnosti financiranja, glavnina kojih je namijenjena zaštiti vode i odlaganju otpada. Te mogućnosti treba iskoristiti za poboljšanje stanja okoliša, ali i za poticanje specifičnih ekonomskih djelatnosti koje bi se mogle smatrati komparativnom prednošću zemlje. Na razinu korištenja raspoloživih sredstava EU utjecat će sposobnost javne uprave na nacionalnoj razini te na regionalnim i lokalnim razinama. Da bi se izgradila sposobna javna uprava, treba imati primjerenu kadrovsku politiku s razvijenim dugoročnim planovima za zapošljavanje i obuku. Oni koji donose odluke moraju biti odlučni u utvrđivanju prioriteta, a u provedbi je nužno uspješno upravljati odgovarajućim programima. I na tom se planu sve vrti oko nedostataka javne uprave i oskudnih financijskih sredstava. Kao i u drugim područjima, izgradnja kvalitetne javne uprave čini se ozbiljnijim problemom od oskudnih financijskih sredstava.

Davor Vidas razmatra potrebu da se Jadransko more proglasi osobito osjetljivim morskim područjem i hrvatsku inicijativu za regionalnom suradnjom u tom smjeru.ⁱⁱ Razlog tome su specifične značajke Jadranskog mora, a politički kontekst određuju trendovi unutar EU i razvoj pomorske strategije Unije. Status osobito osjetljivog područja može biti okvir za kvalitetnu regionalnu suradnju u skladu s politikama EU te naglasiti svijest o ranjivosti Jadranskog mora. Iako to more povezuje šest država, duljine njihovih obala uvelike se razlikuju, od hrvatske obale sa 75% do slovenske, sa samo 0,5% ukupne dužine. Talijanska obala čini samo 15% ukupne obale, ali godišnje primi 75% ukupnoga broskog trgovačkog prometa i 80% ukupnog obujma trgovine. Italija je, u skladu s time, odgovorna i za unošenje 75% balastnih voda u Jadransko more. Iako su sve jadranske zemlje sigurno zainteresirane za zaštitu zajedničkog mora, spomenuti postoci najbolje govore o posebnom interesu Hrvatske da postigne najbolje moguće mjere zaštite Jadrana. To je osobito važno zbog oslanjanja i usmjerenosti Hrvatske na turizam, ribarstvo, poljoprivredu i očuvanje života na brojnim otocima, već suočenima s depopulacijom. Brojne ideje i planovi napravljeni za-

jedno s nekom od jadranskih država već postoje, no Hrvatska treba učiniti korak dalje konkretnim prijedlogom da se Jadransko more proglašati osobito osjetljivim područjem. Hrvatske i norveške institucije već vode zajednički projekt i ako sve bude išlo po planu, takav bi prijedlog mogao biti upućen 2007. godine. Taj primjer pokazuje da se Hrvatska, čak i bez statusa članice, može koristiti raznim mogućnostima EU. Iako se strategija Unije za mora izravno primjenjuje samo na članice i morske vode pod njihovom suverenosti i jurisdikcijom, ona zahtijeva da članice koordiniraju s trećim zemljama unutar regije. U ovom primjeru dvije članice, jedna kandidatkinja i tri aspirantice na članstvo mogle bi iskoristiti tu mogućnost i Hrvatska bi se mogla nametnuti kao respektabilan regionalni igrač. Naravno, to bi se moglo dogoditi, no samo uz odlučnost, kompetentnost i ozbiljan rad hrvatske Vlade.

ZAKLJUČCI

Nije teško zamisliti glavna načela EU kao što su sloboda, demokracija i poštovanje ljudskih prava, temeljne slobode i vladavina prava, te temeljna socijalna prava i vrijednosti poput pluralizma, nediskriminacije, tolerancije, pravde, solidarnosti i jednakosti žena i muškaraca kao ciljeve kojima Hrvatska treba težiti. Te vrijednosti, barem na papiru, priznaju sva društva, no od vremena do vremena dobro je na njih podsjetiti. U tom smislu EU bi trebao biti primjer Hrvatskoj. Sve češće spominjani moto EU jedinstvo u raznolikosti mogao bi biti privlačan i za pridruživanje Uniji i za njegovu primjenu unutar zemlje. Naravno, treba imati na umu i opasnosti EU u obliku birokratizacije i pretjerane regulacije.

Ako bi Hrvatska ispunila političke, ekonomske i pravno-institucionalne kriterije iz Kopenhagena – barem u razini koja bi zadovoljila EU – to bi značilo da smo postigli ciljeve modernoga, sposobnoga i otvorenog društva, neovisno o potencijalnoj sposobnosti EU da prihvati dvadeset i osmu članicu. Budući da postoji svojevrsni konsenzus kako je, dugoročno gledano, EU postigao više u ekonomskom nego u političkom smislu, dok god Unija bude “isporučivala” ekonomske koristi, bit će atraktivna sadašnjim i potencijalnim članicama, a ekonomsko će stanje utjecati i na stavove prema budućim proširenjima. Upitno je, naravno, kako bi te “isporuke” definirala sama Unija kao zajednica, a kako njezine pojedinačne članice. Eventualni zastoji gospodarstva EU sigurno bi se negativno odrazili na odluke o budućim proširenji-

ma. Kako je institucionalna struktura EU zamišljena za dvadeset i sedam članica, Hrvatska je kao potencijalno dvadeset i osma suočena sa specifičnim problemom koji se unutar zemlje često zanemaruje. Čini se da se u Hrvatskoj češće naglašava odluka Francuske da će održati referendum o svakom novom proširenju *nakon* Bugarske, Rumunjske i Hrvatske. Možemo se tješiti takvom francuskom odlukom, ali ne treba zanemariti ni spomenuto institucionalno ograničenje (koje, naravno, nije neizmjenjivo). Uvijek treba imati na umu i različite ideje poput “modularnih integracija” ili “djelomičnih članstava”, koje se mogu osmisliti i za Hrvatsku, a ne samo za zemlje poput Bjelorusije i Ukrajine. Takva inventivna rješenja Unije ne bi trebalo doživljavati kao tragičan ishod za Hrvatsku.

Pokušat ćemo ukratko sažeti implikacije nalaza ovoga projekta.

- Usporedbe s drugim zemljama pokazuju različite rezultate, od visoke rangiranosti u mjerenjima percepcije životnog zadovoljstva i sreće građana do velikih razlika u udjelu državnih potpora u BDP-u. Najvažniji problem s kojim smo se suočili jest *nedostatak pouzdanih baza podataka*, iz čega slijedi kako je nužno prikupljati i pratiti kvalitativne i kvantitativne pokazatelje koji će omogućiti pouzdane usporedbe s drugim zemljama.
- *Ekonomsku situaciju opterećuju spore reforme i privatizacija te veliko upletanje države u gospodarstvo*, rezultat čega su visoki inozemni i javni dug, spori rast zaposlenosti i slabi rezultati u smanjivanju javnih rashoda.
- Neovisno o statusu u Uniji, ako postoje interes i sposobnosti, *Hrvatska može pokretati inicijative i koristiti se mogućnostima EU* kao npr. u zaštiti Jadranskog mora.
- Iako Hrvatska nije članica EU, *hrvatski stručnjaci mogu pridonijeti raspravama o temama EU*, npr. o komuniciranju EU ili o europskom građanstvu.
- Stavovi građana mogu postati važniji od stavova političkih elita i treba ih stalno pratiti. Upravo zbog toga treba *promicati i razvijati komunikaciju, zastupati interese građana i poticati njihovo sudjelovanje*.
- *Sposobnosti institucija u Hrvatskoj još su uvijek najbolnija točka*. To znači da treba unapređivati administrativne i upravljačke sposobnosti javne uprave – kako na središnjoj razini, tako i na lokalnim razinama – jer one su ključni uvjet i stvaraju veće probleme nego eventualno oskudna financijska sredstva.

- Nužno je *ubrzati privatizaciju i restrukturiranje* državnih i lokalnih javnih poduzeća, smanjiti državnu intervenciju u gospodarstvu, restrukturirati socijalne usluge, deregulirati tržišta, posebice usluga, težiti fleksibilnijem i otvorenijem tržištu rada, a sve s ciljem poticanja konkurentnosti gospodarstva.
- Potrebno *poboljšanje obrazovanja* ne mora nužno značiti i veće izdatke za obrazovanje, već reforme usmjerene na postizanje uvjeta za dugoročnu modernizaciju školskih programa i za smanjenje disproporcija ponude i potražnje na tržištu rada.
- Ključne riječi koje se spominju u gotovo svim poglavljima ove knjige jesu *nedostatak primjene, provedbe i akcijskih planova*.
- *Depolitizacija i politička odlučnost, kompetentnost i volja da se poduzmu sveobuhvatne reforme i promjene* bit će ključne pretpostavke, posebice u uvjetima kad su političke elite dominantne, a građani apatični i otuđeni. Na to se nadovezuje i sposobnost izgradnje javne uprave koja će biti kadra usvojiti nove postupke i “prodati” reforme građanima. Za uspjeh je potrebno vodstvo koje neće donositi samo planove i proklamacije, već će postizati i vidljive rezultate u obliku ekonomskog rasta i izgrađenoga tržišnoga gospodarstva, sposobnoga da se nosi s konkurencijom, te javna uprava koja će štititi i poticati vrijednosti demokracije i vladavine prava.

Reforme su uvijek bolne i lako je zamisliti kako će se promjenama oduprijeti npr. zaposlenici u javnom sektoru koji su ionako povlašteni u usporedbi s većinom zaposlenika u privatnom sektoru. Zaposlenici u javnom sektoru dobro će promisliti prije nego što podrže promjene koje bi mogle koristiti nezaposlenima ili mladima. Ključna će biti spremnost svih građana – sindikata, poslodavaca, umirovljenika ili pacijenata – koji bi, osim na vlastite interese, trebali misliti i na interese svoje djece i unučadi, posebice onih koji već traže zaposlenje i onih koji će im se priključivati u budućnosti, na njihove mogućnosti da dobiju zajmove i kupe stanove. Naravno, važna će biti i hrabrost političara da preuzmu rizik gubitka vlasti na sljedećim izborima. Bez liberalizacije, smanjenja uloge države u gospodarstvu, promijenjene uloge države, preusmjeravanja državne pomoći iz vertikalnih u horizontalne namjene, boljeg obrazovanja, prihvaćanja suvremenih tehnologija i poduzetništva, u svijetu globalizacije i liberalizacije tržišta kapitala i rada Hrvatska bi mogla imati problema pri suočavanju s konkurentnijim zemljama. Najkraće rečeno, *potrebna nam je spremnost svih građana da podrže promjene i volja političara da preuzmu rizik, te javna uprava sposobna reformirati najprije samu sebe, a zatim i cijeli javni sektor*.

Taj bi se proces mogao ubrzati privatizacijom ne samo velikih sustava poput Hrvatske poštanske banke ili INA-e već i brojnih državnih udjela na svim razinama države. Stvarni naglasak treba biti na efikasnom sudstvu, borbi protiv korupcije i na transparentnosti javnog sektora, odnosno na stvarnoj depolitizaciji svih oblika društva.

* Autorica zahvaljuje recenzentima teksta na korisnim komentarima te preuzima odgovornost za sve eventualne propuste.

- i Ovaj se dio teksta temelji na priložima kolegica i kolega koji trajno prate područja svog interesa i na tome im se zahvaljujem. To su, abecednim redom, Ana-Maria Boromisa, Mirta Kapural, Ines Kersan-Škabić, Danijela Kuliš, Dubravko Mihaljek, Siniša Rodin, Paul Stubbs, Igor Vidačak i Siniša Zrinščak.
- ii Vidas osobito osjetljivo morsko područje (Particularly Sensitive Sea Area, PSSA) definira kao područje koje zahtijeva posebnu zaštitu putem Međunarodne pomorske organizacije zbog značajnih ekoloških, društveno-ekonomskih ili znanstvenih razloga te stoga što može biti izloženo rizicima međunarodne pomorske plovidbe.

LITERATURA

- Bagić, D. i Šalinović, A., 2006.** “Analiza troškova i koristi kao čimbenik potpore građana ulasku Hrvatske u Europsku uniju” u: K. Ott, ur. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi sudjelovanja*. Zagreb: Institut za javne financije: Zaklada Friedrich Ebert, 155-180.
- Boromisa, A. i Samardžija, V., 2006.** “Hrvatska i Lisabonska strategija: približavanje ciljevima?” u: K. Ott, ur. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi sudjelovanja*. Zagreb: Institut za javne financije: Zaklada Friedrich Ebert, 199-226.
- European Commission, 2005.** *Croatia: 2005 Progress Report* [online]. Available from: [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2005/package/sec_1424_final_progress_report_hr_en.pdf].
- Jović, I. i Kesner-Škreb, M., 2006.** “Reforma državnih potpora u Hrvatskoj” u: K. Ott, ur. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi sudjelovanja*. Zagreb: Institut za javne financije: Zaklada Friedrich Ebert, 227-264.
- Kaliterna Lipovčan, Lj. i Prizmić-Larsen, Z., 2006.** “Kvaliteta življenja, životno zadovoljstvo i osjećaj sreće u Hrvatskoj i europskim zemljama” u: K. Ott, ur. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi sudjelovanja*. Zagreb: Institut za javne financije: Zaklada Friedrich Ebert, 181-198.
- Leppee Fraize, P., 2006.** “Komuniciranje Europe: izazovi europeizacije komunikacije” u: K. Ott, ur. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi sudjelovanja*. Zagreb: Institut za javne financije: Zaklada Friedrich Ebert, 55-80.
- Maršić, T., 2006.** “Brzo pristupanje ili dobro zastupanje? Procjena isključivosti pregovora” u: K. Ott, ur. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi sudjelovanja*. Zagreb: Institut za javne financije: Zaklada Friedrich Ebert, 27-54.
- Mihaljek, D., 2006.** “Zdravstvena politika i reforma u Hrvatskoj: kako vidjeti šumu od drveća?” u: K. Ott, ur. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi sudjelovanja*. Zagreb: Institut za javne financije: Zaklada Friedrich Ebert, 265-308.
- Ott, K., 2003.** “Pridruživanje Europskoj uniji” [online] u: K. Ott, ur. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi ekonomske i pravne prilagodbe*. Zagreb: Institut za javne financije: Zaklada Friedrich Ebert, 1-22. Dostupno na: [<http://www.ijf.hr/Eu/ott.pdf>].

- Ott, K., 2004.** “Pridruživanje Europskoj uniji: izazovi institucionalnih prilagodbi” [online] u: K. Ott, ur. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi institucionalnih prilagodbi*. Zagreb: Institut za javne financije: Zaklada Friedrich Ebert, 1-18. Dostupno na: <http://www.ijf.hr/Eu2/Ott.pdf>].
- Ott, K., 2005.** “Hrvatska i Europska unija: pridruživanjem do promjena” [online] u: K. Ott, ur. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: ususret izazovima pregovora*. Zagreb: Institut za javne financije: Zaklada Friedrich Ebert, 1-28. Dostupno na: [<http://www.ijf.hr/Eu3/ott.pdf>].
- Štulhofer, A., 2006.** “Euroskepticizam u Hrvatskoj: s onu stranu racionalnosti?” u: K. Ott, ur. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi sudjelovanja*. Zagreb: Institut za javne financije: Zaklada Friedrich Ebert, 135-154.
- Vasiljević, S., 2006.** “Europsko građanstvo” u: K. Ott, ur. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi sudjelovanja*. Zagreb: Institut za javne financije: Zaklada Friedrich Ebert, 107-133.
- Vidačak, I., 2006.** “Lobiranje i kanali utjecaja interesnih skupina u proširenoj Europskoj uniji: mogućnosti i izazovi za Hrvatsku” u: K. Ott, ur. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi sudjelovanja*. Zagreb: Institut za javne financije: Zaklada Friedrich Ebert, 81-106.
- Vidas, D., 2006.** “O zaštiti osobito osjetljivih europskih mora i potrebi regionalne suradnje u Jadranskome moru” u: K. Ott, ur. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi sudjelovanja*. Zagreb: Institut za javne financije: Zaklada Friedrich Ebert, 333-371.
- Vlada RH, 2006.** *Strateški okvir za razvoj: 2006-2013* [online]. Zagreb: Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU. Dostupno na: [http://www.nhs.hr/download/STRATESKI_OKVIR_ZA_RAZVOJ.pdf].
- Vlašić, I. i Vlašić Feketija, M., 2006.** “Važnost zaštite okoliša u Hrvatskoj u procesu pristupanja Europskoj uniji” u: K. Ott, ur. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi sudjelovanja*. Zagreb: Institut za javne financije: Zaklada Friedrich Ebert, 309-332.