

Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji : izazovi institucionalnih prilagodbi

Edited book / Urednička knjiga

Publication status / Verzija rada: **Published version / Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)**

Publication year / Godina izdavanja: **2004**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:242:708664>

Rights / Prava: [Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International/Imenovanje-Nekomercijalno-Bez prerada 4.0 međunarodna](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-10-06**



Repository / Repozitorij:

[Institute of Public Finance Repository](#)

**PRIDRUŽIVANJE HRVATSKE
EUROPSKOJ UNIJI**

Izazovi institucionalnih prilagodbi

Drugi svezak

**PRIDRUŽIVANJE HRVATSKE
EUROPSKOJ UNIJI**

Izazovi institucionalnih prilagodbi

Drugi svezak

urednica

Katarina Ott

**Institut za javne financije
Zaklada Friedrich Ebert
Zagreb, 2004.**

Izdavači

Institut za javne financije, Zagreb, Katančićeva 5
<http://www.ijf.hr>

Zaklada Friedrich Ebert, Zagreb, Medveščak 10
<http://www.fes.hr>

Za izdavače

Katarina Ott
Rüdiger Pintar

Glavna urednica

Katarina Ott

Lektorica

Zlata Babić

Vanjska oprema knjige

Vesna Imbrišimović

Naklada

1000 primjeraka

Priprema i tisak

Gipa d.o.o., Zagreb, Magazinska 11

CIP - Katalogizacija u publikaciji

Nacionalna i sveučilišna knjižnica - Zagreb

UDK 339.923(497.5:4-67 EU)(082)

061.1(4-67 EU:497.5)(082)

PRIDRUŽIVANJE Hrvatske Europskoj uniji / urednica Katarina Ott. -
Zagreb : Institut za javne financije : Zaklada Friedrich Ebert, 2004.

ISBN 953-6047-45-4 (Institut)(cjelina). - ISBN 953-7043-09-6
(Zaklada)(cjelina)

Sv. 2: Izazovi institucionalnih prilagodbi. - 2004.

ISBN 953-6047-46-2 (Institut). - ISBN 953-7043-10-X (Zaklada)

1. Ott, Katarina

I. Hrvatska -- Europska unija -- Pridruživanje

440219164

SADRŽAJ

Autori	vii
Predgovor	xiii
Zahvala	
Kratice	
1. Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi institucionalnih prilagodbi	1
Katarina Ott	
2. Izazovi makroekonomske stabilnosti: kojom brzinom u Europsku uniju?	19
Dubravko Mihaljek	
3. Fiskalni aspekti pridruživanja: možemo li u Europsku uniju s proračunskim deficitom?	47
Judita Cuculić, Michael Faulend, Vedran Šošić	
4. Siromaštvo, nejednakost i socijalna isključenost u Europskoj uniji i Hrvatskoj	75
Predrag Bejaković	
5. Vladavina prava i pravosudni sustav: sporst pravosuđa kao prepreka pridruživanju	99
Alan Uzelac	
6. Governance i javna uprava u kontekstu pridruživanja Hrvatske Europskoj uniji	125
Marijana Bađun	

7. Spremnost javne uprave za priključenje Europskoj uniji	159
Ana-Maria Boromisa	
8. Zaštita potrošača u procesu proširenja Europske unije: izazovi za Hrvatsku	191
Aida Liha	
9. Zaštita okoliša: informiranje i sudjelovanje javnosti	211
Alida Ban	
10. Pravni aspekti zaštite manjina u procesu stabilizacije i pridruživanja	235
Snježana Vasiljević	
11. Visoko školstvo u Hrvatskoj i zahtjevi Europske unije	259
Darko Polšek	
12. Sociokulturne vrijednosti, gospodarska razvijenost i politička stabilnost kao čimbenici povjerenja u Europsku uniju	287
Ivan Rimac, Aleksandar Štulhofer	
Pojmovnik Europske unije	313
Popis zanimljivih web adresa	321
Indeks	323

AUTORI

Marijana Bađun, diplomirala na Ekonomskom fakultetu u Zagrebu (2001), polaznica poslijediplomskog studija Ekonomija i razvoj (od 2002). Stručno se usavršavala u Pragu (American Institute on Political and Economic Systems), Maastrichtu (Transparency in the Marketplace, ljetna škola) i Londonu (British Scholarship Trust, stipendija za istraživački rad). Zaposlena kao asistentica na Ekonomskom fakultetu u Zagrebu (Katedra za makroekonomiju i gospodarski razvoj). Sudjeluje u izvođenju nastave kolegija Makroekonomija, gospodarstvo Hrvatske i Ekonomska povijest. Područja istraživačkog interesa: governance, institucionalna ekonomija i ekonomski rast.

Alida Ban, diplomirala na Pravnom fakultetu u Zagrebu 1999. godine, a zatim i na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu 2002. godine, na smjeru Politologija; na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu završava i poslijediplomski studij Hrvatska i Europa. Trenutačno je zaposlena kao odvjetnička vježbenica. S obzirom na izraziti interes za pravo okoliša, posljednje tri godine radi na raznim projektima kao domaći pravni ekspert, baveći se analizom stupnja usklađenosti hrvatskih propisa s relevantnim propisima EU-a za područje zaštite okoliša pri Ministarstvu zaštite okoliša i prostornog uređenja.

Predrag Bejaković, doktorirao na Ekonomskom fakultetu u Zagrebu, radi u Institutu za javne financije u Zagrebu. Bio je stipendist Kraljevine Danske u Kopenhagenu, dobitnik Fulbrightove stipendije za Sveučilište Wisconsin, Madison, SAD, te stipendist British Councila na sveučilištima u Essexu i Bathu. Surađivao u više projekata, npr. Neslužbeno gospodarstvo u RH, Razvoj porezne uprave u Hrvatskoj i Mirovinska reforma i održivi proračun Instituta za javne financije, Program politike zapošljavanja Vlade RH. Objavljuje u znanstvenim i stručnim časopisima poput *Financijske teorije i prakse*, *Društvena istraživanja* i dr. Suautor je više knjiga s područja ekonomije, javnih financija i ekonomike rada.

Ana-Maria Boromisa, diplomirala na Elektrotehničkom fakultetu u Zagrebu, a magistrirala europske studije na College of Europe, Natolin, Poljska. Od 2001. članica je Vijeća za regulaciju energetskih djelatnosti, u kojemu je i sada zaposlena. Prije toga radila je u Institutu za

međunarodne odnose te u Zračnoj luci Zagreb. Autorica je brojnih članaka objavljenih u stranim i domaćim publikacijama, a područja njezina stručnog interesa jesu proširenje EU-a na države središnje i istočne Europe, ekonomski kriteriji za članstvo u EU, sektorske reforme u državama kandidatkinjama te mogući učinci proširenja EU-a na države jugoistočne Europe.

Judita Cuculić, diplomirala na Ekonomskom fakultetu u Zagrebu (1999), magistrirala na London School of Economics (2000). Radi kao ekonomistica u uredu Međunarodnog monetarnog fonda u Zagrebu, a prije toga radila je u Ministarstvu za europske integracije, u Upravi za strategiju integriranja. Područja interesa obuhvaćaju ekonomske učinke proširenja EU-a na postojeće i nove države članice, s posebnim naglaskom na fiskalne aspekte.

Michael Faulend, diplomirao i magistrirao međunarodnu ekonomiju na Ekonomskom fakultetu u Zagrebu. Zaposlen je kao savjetnik u Sektoru za istraživanje i statistiku Hrvatske narodne banke. Radio je kao pomoćnik izvršnog direktora Međunarodnoga monetarnog fonda u Washingtonu te kao ekonomist u Sektoru za istraživanja i statistiku Hrvatske narodne banke. Autor je i suautor brojnih knjiga i radova, a područja njegova interesa su fiskalna politika, neslužbeno gospodarstvo, korupcija, monetarni sustav i problemi tranzicijskoga gospodarstva (dolarizacija, dugovi itd.).

Aida Liha, diplomirala na Ekonomskom fakultetu u Zagrebu (1998), magistrirala europske studije na College of Europe u Natolinu, Poljska (2000). Zaposlena je kao istraživačica u Odjelu za europske integracije Instituta za međunarodne odnose u Zagrebu. Prethodno je radila u Odjelu za istraživanja Europskog parlamenta u Bruxellesu te sudjelovala u istraživačkom projektu za potrebe Odbora za ekonomsku i monetarnu politiku. Područja njezina interesa su institucionalna pitanja u EU te ekonomski i socijalni aspekti proširenja EU-a na države srednje i istočne Europe i države zapadnog Balkana.

Dubravko Mihaljek, viši ekonomski analitičar u Banci za međunarodna plaćanja (BIS) u Baselu. Priprema analize gospodarskih kretanja i ekonomske politike u novim tržišnim privredama u Aziji, Latinskoj Americi i srednjoj i istočnoj Europi za potrebe guvernera i drugih duž-

nosnika središnjih banaka članica BIS-a. Od 1990. do 1999. ekonomist je Međunarodnoga monetarnog fonda u Washingtonu (azijski, europski i fiskalni odjeli). Profesionalnu karijeru započeo je 1982. kao asistent u Ekonomskom institutu u Zagrebu. Doktorirao ekonomiju na Sveučilištu u Pittsburghu 1990, magistrirao na Sveučilištu Minnesota 1986, diplomirao na Fakultetu za vanjsku trgovinu u Zagrebu 1981. Predavao dodiplomskim studentima na sveučilištima u Minnesoti i Pittsburghu. Angažiran kao savjetnik Svjetske banke (1988–1989) i Vlade RH (2001). Autor je više od 70 radova iz makroekonomije, fiskalne teorije i politike, monetarne i tečajne politike, ekonomskog razvoja i bankarstva.

Katarina Ott, ravnateljica Instituta za javne financije, urednica časopisa *Financijska teorija i praksa*, upraviteljica Zaklade “Prof. dr. Marijan Hanžeković”, izvanredna profesorica kolegija Fiskalni federalizam na poslijediplomskom studiju Ekonomskog fakulteta u Zagrebu. Vodi projekte i objavljuje radove sa šireg područja ekonomike javnog sektora. Glavno područje njezina interesa je odnos države i ekonomije, prije svega neslužbeno gospodarstvo, proračun, reforme javnog sektora, lokalne financije, a posebice transparentnost i odgovornost javnog sektora te sudjelovanje građana u tom sektoru.

Rüdiger Pintar, studirao ekonomiju i sociologiju u Kölnu i Münchenu, diplomirao 1969. na Sveučilištu u Kölnu. Radio u Institutu za sociološka istraživanja istog sveučilišta baveći se problematikom tržišta rada i programima profesionalne prekvalifikacije i dokvalifikacije. Doktorirao 1974. na području ekonomskih i društvenih znanosti na Sveučilištu u Kölnu. Od 1978. zaposlen u Zakladi Friedrich Ebert (ZFE); 1978-1984. savjetnik je u Ministarstvu profesionalnog razvoja u Dar es Salaamu, Tanzanija; 1984-1988. u glavnom uredu ZFE-a zadužen je za projekte u istočnoj i južnoj Africi; 1988-1992. djeluje u misijama u Tunisu i Alžiru; 1992-1999. ponovno je u glavnom uredu ZFE-a, zadužen za projekte u jugoistočnoj Europi, a od 2000. voditelj je Regionalnog ureda ZFE-a u Zagrebu, zadužen za projekte u Hrvatskoj te u Bosni i Hercegovini.

Darko Polšek, magistrirao filozofiju i doktorirao sociologiju na Filozofskom fakultetu u Zagrebu. Izvanredni je profesor na Katedri za sociologiju Pravnog fakulteta u Zagrebu, te viši znanstveni suradnik u In-

stitutu društvenih znanosti “Ivo Pilar” u Zagrebu. Bio je stipendist njemačkoga DAAD-a, austrijskoga OAD-a, Fulbrightove stipendije te stipendije Oxfordskog sveučilišta. Godine 2000-2001. bio je pomoćnik ministra znanosti i tehnologije u Vladi RH, zadužen za visoko obrazovanje. Predstavnik je u Stručnoj skupini Europske komisije (Bruxelles) za razvoj tehnologije. Bio je voditelj MBA studija na Indiana University u Zagrebu, član Predsjedničkog odbora Hrvatskoga filozofskog društva i Hrvatskoga sociološkog društva te direktor zagrebačkog ureda njemačke Zaklade Friedrich Naumann. Predsjednik je Odjela sociologije Matice hrvatske te jedan od direktora međunarodnog seminara Društveni aspekti znanosti na Interuniverzitetskom centru u Dubrovniku. Autor je deset knjiga, urednik nekoliko izdanja knjiga te član uređivačkih odbora četiriju časopisa.

Ivan Rimac, diplomirao psihologiju na Filozofskom fakultetu u Zagrebu. Od 1986. do 1992. radi u Institutu za društvena istraživanja Sveučilišta u Zagrebu na projektima Sociologija obrazovanja i Sociologija omladine te sudjeluje u nizu aplikativnih istraživanja iz demografije, političkih stavova i medija. Godine 1992. magistrirao s temom iz područja kognitivne psihologije na Filozofskom fakultetu u Zagrebu. Od te godine radi u Institutu društvenih znanosti “Ivo Pilar” (prije Institut za primijenjena društvena istraživanja – IPDI) kao suradnik na projektu javnog mnijenja. Godine 1999. doktorirao je s tezom Osnovne psihologijske odrednice formiranja političkih preferencija. Iste godine postao je član tima Europske studije vrijednosti (European Values Study). Od 2002. vodi znanstveni projekt Psiho-socijalni aspekti političkog ponašanja. Usporedo s istraživačkom aktivnosti predaje na Hrvatskim studijima, na smjerovima psihologije i sociologije, kolegije Statističke metode u psihologiji, Statistika u društvenim znanostima, Teorije mjerenja, Multivarijatne metode i Politička psihologija.

Vedran Šošić, diplomirao na Ekonomskom fakultetu u Zagrebu. Zaposlen je kao ekonomist u Sektoru za istraživanje i statistiku Hrvatske narodne banke te kao asistent na Katedri za ekonomiku rada Ekonomskog fakulteta u Zagrebu. Iskustva je stjecao u Vladinu Uredu za socijalno partnerstvo (reforma propisa tržišta rada) te je sudjelovao u izradi izvještaja Human Developmenta – Hrvatska 2002, u suradnji s Ekonomskim institutom, Zagreb i UNDP-om. Autor je brojnih knjiga i radova, a područje njegova interesa su tržište rada u tranziciji, monetar-

ni sustav, problemi u tranzicijskom gospodarstvu (dolarizacija, trgovanje zamjenom robe, dugovi itd.) i neslužbeno gospodarstvo.

Aleksandar Štulhofer izvanredni je profesor sociologije na Filozofskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu, gdje predaje Sociologiju kulture i Sociologiju spolnosti. Sudjeluje u brojnim istraživačkim projektima, od kojih su najrecentniji Neslužbeno gospodarstvo u RH 1990. -2000., Raširenost seksualnih smetnji – Zagreb 2003, Društveni efekti kontinuirane uporabe pornografije, Trgovanje ženama i djecom u svrhu seksualnog iskorištavanja, Social Structure and Mobility in Contemporary Southeast European Societies te Longitudinalno istraživanje seksualnosti u kasnoj adolescenciji. Objavio je više od sedamdeset znanstvenih radova i nekoliko knjiga.

Alan Uzelac, diplomirao pravo, filozofiju i komparativnu književnost na Sveučilištu u Zagrebu. Usavršavao se u Mainzu i Beču, magistrirao i doktorirao na Pravnom fakultetu u Zagrebu, gdje je danas izvanredni profesor na Katedri za građansko procesno pravo. Bio je dobitnik Fulbrightove stipendije na sveučilištu Harvard (SAD). Objavio je dvije knjige i više desetaka radova u zemlji i inozemstvu. Sudjelovao je u više domaćih i međunarodnih istraživačkih projekata te predavao na velikom broju znanstvenih i stručnih skupova, od kojih je neke i organizirao. Uređivao je časopis *Croatian Arbitration Yearbook* i *Review of Arbitration in Central and Eastern Europe*. Član je više međunarodnih i domaćih asocijacija i radnih skupina, djelovao je kao međunarodni i/ili lokalni ekspert i konzultant na više projekata i misija raznih organizacija (Vijeće Europe, UN, Europska komisija, Svjetska banka i sl.). U 2003/2004. član je biroa Europske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ). Područja stručnog interesa obuhvaćaju pitanja organizacijskoga procesnog prava, teorije dokazivanja i alternativnih načina rješavanja sporova.

Snježana Vasiljević diplomirala je na Pravnom fakultetu u Zagrebu. Tijekom studija nagrađivana je Dekanovom i Rektorovom nagradom. Dobitnica je nagrade Američke odvjetničke komore za najbolji rad s područja spolne diskriminacije. Magistrirala je na Pravnom fakultetu Sveučilišta Cambridge, Ujedinjeno Kraljevstvo. Trenutačno je zaposlena na Pravnom fakultetu u Zagrebu, na Katedri za europsko javno pravo. Suradnica je UNIFEM-a (*United Nations Development Fund for Women*) i UNDP Hrvatska (*United Nations Development Programme*).

Diskriminacija u Europskoj uniji, zaštita ravnopravnosti spolova i temeljnih prava čovjeka te usklađivanje domaćeg zakonodavstva s pravom Unije glavna su područja njezina stručnog interesa.

PREDGOVOR

Zaklada Friedrich Ebert, u suradnji s Institutom za javne financije, započela je 2002. godine projekt pod nazivom “Monitoring pridruživanja Hrvatske Europskoj uniji”. Osnovni je cilj toga istraživačkog projekta, koji ostvaruju hrvatski stručnjaci, praćenje i ocjenjivanje različitih faza pridruživanja Hrvatske Europskoj uniji. Iako postoje redoviti službeni izvještaji Vlade i međunarodnih organizacija o napretku u provedbi reformi u Hrvatskoj, započet je spomenuti projekt koji će na godišnjoj osnovi iznijeti kritičan stav neovisnih domaćih stručnjaka o postupku pridruživanja, uz obuhvaćanje političkih, gospodarskih i socijalnih pitanja. Prvi rezultati projekta objavljeni su prošle godine u knjizi *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji – izazovi ekonomske i pravne prilagodbe*. Pozitivan odaziv hrvatske javnosti i međunarodnih krugova na knjigu ohrabrio nas je da nastavimo istraživanje. Kako bismo proširili obuhvat i analizu procesa reforme, ova druga knjiga – u usporedbi s prvom – naglašava institucionalne aspekte politike i zakonodavstva, što je prezentirano u pojedinim poglavljima knjige.

Od izdavanja prve knjige situacija u Hrvatskoj se promijenila s obzirom na proces pridruživanja. Unatoč nekim kritičkim stavovima, snažan angažman Hrvatske u udovoljavanju zahtjevima Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP-u) iz studenog 2001. godine doveo je do mnogih pozitivnih reakcija zemalja EU-a pa je tako u veljači 2003. godine Hrvatska vlada službeno podnijela prijavu za članstvo u EU. Nakon ispunjavanja opsežnog upitnika EU-a i dostave odgovora Komisiji EU-a, u proljeće 2004. godine očekuje se konačna odluka hoće li Hrvatska dobiti status zemlje kandidatkinje. Hrvatska je nakon 2000. godine znatno napredovala na svome putu da postane članica EU-a. Međutim, bez obzira na taj pozitivan razvoj, još uvijek ostaje određen broj nedostataka koji se moraju prevladati i koji zahtijevaju dodatne mjere i aktivnosti u provedbi reformi radi usvajanja standarda EU-a.

Kao i prva knjiga, i ova druga nastoji dati čitateljima uvid u neke probleme te političke pristupe u tom kontekstu. Kako bi omogućili intenzivnu raspravu o problemima iznesenim u ovoj knjizi, Institut za javne financije i Zaklada Friedrich Ebert složili su se da tijekom godine organiziraju niz radionica o temama kojima se bave različita poglavlja knjige. Nadamo se da ćemo ovom knjigom i planiranim radionicama moći na primjeren način pridonijeti javnoj raspravi o procesu pridruživanja Hrvatske EU i na taj način olakšati daljnje korake na tom putu.

Konačno, želio bih zahvaliti svima koji su pridonijeli ovom projektu, posebice dr. Katarini Ott, ravnateljici Instituta za javne financije i urednici knjige, te prof. dr. Nenadu Zakošekcu na sudjelovanju u uređivanju i pripremi priloga.

Dr. Rüdiger Pintar
voditelj Regionalnog ureda za
Hrvatsku i Bosnu i Hercegovinu
Zaklada Friedrich Ebert

Zagreb, prosinac 2003.

ZAHVALA

U ime Instituta za javne financije i u svoje ime zahvaljujem Zakladi Friedrich Ebert na financijskoj potpori, a kolegama Rüdigeru Pintaru i Nenadu Zakošeku na odličnoj suradnji.

Svim sudionicima projekta – kojih ima više od broja autora u ovoj knjizi – zahvaljujem na uloženom trudu. Posebice zahvaljujem anonimnim recenzentima svih radova koji su pridonijeli kvaliteti konačnih radova.

Zahvaljujem prevoditelju Grahamu McMasteru i lektorici Zlati Babić. Zahvaljujem Marini Kesner-Škreb koja je priredila pojmovnik, Martini Matejčić koja je sredila literaturu svih radova i Pavi Turudiji koja je tehnički uredila knjigu i komunicirala s tiskarom, Ani Mamić i Goranu Vukšiću koji su iščitali sve radove.

Na kraju, zahvaljujem Marini Nekić koja je koordinirala cijeli projekt i bez koje ova knjiga ne bi ni ugledala svjetlost dana.

Katarina Ott
urednica

KORIŠTENE KRATICE

BD	Bolonjska deklaracija <i>(The Bologna Declaration)</i>
BDP	bruto domaći proizvod <i>(Gross Domestic Product)</i>
BND	bruto nacionalni dohodak <i>(Gross National Product)</i>
BP	Bolonjski proces <i>(The Bologna Process)</i>
CARDS	Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation <i>(Program tehničko-financijske pomoći EU za jugoistočnu Europu)</i>
CEPEJ	The European Commission for the Efficiency of Justice <i>(Europska komisija za efikasnost pravosuđa)</i>
CEPES	Centre Européen pour l'Enseignement Supérieur <i>(Europski centar za visoko obrazovanje)</i>
CPI	Corruption Perception Index <i>(indeks percepcije korupcije)</i>
CRE	Rector's Confederation of Europe (od 2001. EUA) <i>(Europska rektorska konferencija)</i>
DANCEE	Danish Cooperation for Environment in Eastern Europe <i>(Danska pomoć za okoliš u istočnoj Europi)</i>
DEPA	Danish Environmental Protection Agency <i>(Danska agencija za zaštitu okoliša)</i>
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development <i>(Europska banka za obnovu i razvoj)</i>
ECB	European Central Bank <i>(Europska središnja banka)</i>

ECHR	European Court of Human Rights <i>(Europski sud za ljudska prava)</i>
ECTS	European Credit Transfer System <i>(Europski sustav bodovanja u visokom školstvu)</i>
EHEA	European Higher Education Area <i>(Europski prostor visokoga školstva)</i>
EIB	European Investment Bank <i>(Europska investicijska banka)</i>
EIONET	European Environment Information and Observation Network <i>(Europska informacijska i promatračka mreža za zaštitu okoliša)</i>
EK	Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda <i>(European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms)</i>
EMU	Economic and Monetary Union <i>(Ekonomska i monetarna unija)</i>
ENA	Ecole nationale d'administration <i>(Visoka škola javne uprave)</i>
ENAR	European Network Against Racism <i>(Europska mreža protiv rasizma)</i>
ENIC	European Network of Information Centres <i>(Europska mreža informacijskih centara)</i>
ENQA	European Network of Quality Assessment <i>(Europska mreža za procjenu kvalitete)</i>
ERA	European Research Area <i>(Europski istraživački prostor)</i>
ESLJP	Europski sud za ljudska prava <i>(European Court of Human Rights)</i>
EU	Europska unija <i>(European Union)</i>
EUA	European University Association <i>(Europska sveučilišna asocijacija)</i>

EURASHE	European Association of Institutions in Higher Education <i>(Europska asocijacija institucija visokoga školstva)</i>
EVS	European Values Survey <i>(Europska studija vrijednosti)</i>
EZ	Europska zajednica <i>(European Community)</i>
GATS	General Agreement on Trade in Services <i>(Opći sporazum o trgovini uslugama)</i>
GtZ	Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit <i>(Njemačko društvo za tehničku suradnju)</i>
HAGENA	Hrvatska agencija za nadzor mirovinskih fondova i osiguranje <i>(Croatian Agency for Monitoring Pension Funds and Insurance)</i>
HNB	Hrvatska narodna banka <i>(Croatian National Bank)</i>
IMF	International Monetary Fund <i>(Međunarodni monetarni fond)</i>
ISZO	Informacijski sustav zaštite okoliša <i>(Environmental Protection Information System)</i>
KEO	Katastar emisija u okoliš <i>(Environmental Emissions Cadastre)</i>
KESS	Konferencija o sigurnosti i suradnji u Europi <i>(Conference on Security and Cooperation in Europe)</i>
LLL	life-long learning <i>(cjeloživotno obrazovanje)</i>
LRP	Legislative Reform Program <i>(Program zakonodavne reforme)</i>
MEI	Ministarstvo za europske integracije <i>(Ministry of European Integration)</i>

MMF	Međunarodni monetarni fond <i>(International Monetary Fund)</i>
MZT	Ministarstvo znanosti i tehnologije <i>(Ministry of Science and Technology)</i>
NAPincl	National Action Plan against Poverty and Social Exclusion <i>(Nacionalni program borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti)</i>
NARIC	National Academic Recognition Information Centres <i>(Nacionalni informacijski centri za akademsko priznavanje)</i>
NPPRH	Nacionalni plan za pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji <i>(National Plan for Croatian Association to the European Union)</i>
NUOSE	National Unions of Students in Europe <i>(Nacionalni sindikati studenata u Europi)</i>
PHARE	Pologne-Hongrie: assistance á la restructuration économique <i>(Program pomoći određenim tranzicijskim zemljama)</i>
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development <i>(Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj)</i>
OESS	Organizacija za sigurnost i suradnju u Europi <i>(Organization for Security and Cooperation in Europe)</i>
OLAF	Office Européen de Lutte Anti-Fraude <i>(Europski ured za suzbijanje prijevara)</i>
OSI	The Open Society Institute <i>(Institut Otvoreno društvo)</i>
PDV	porez na dodanu vrijednost <i>(Value Added Tax)</i>

REGOS	Središnji registar osiguranika <i>(Central Registry of Insured Persons)</i>
RH	Republika Hrvatska <i>(Republic of Croatia)</i>
SEI	Srednjoeuropske inicijative <i>(The Central European Initiative)</i>
SFRJ	Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija <i>(Socialist Federative Republic of Yugoslavia)</i>
SGP	The Stability and Growth Pact <i>(Pakt o stabilnosti i rastu)</i>
SSP	Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju <i>(Stabilization and Association Agreement)</i>
TRAPEX	Transitional Rapid Exchange of Information System <i>(Sustav za brzu razmjenu podataka zemalja pristupnica)</i>
UK	United Kingdom <i>(Ujedinjeno Kraljevstvo)</i>
UNCTAD	The United Nations Conference on Trade and Development <i>(Konferencija Ujedinjenih naroda o trgovini i razvoju)</i>
UNDP	United Nations Development Programme <i>(Program Ujedinjenih naroda za razvoj)</i>
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization <i>(Organizacija za obrazovanje, znanost i kulturu Ujedinjenih naroda)</i>
USKOK	Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta <i>(Office for the Suppression of Corruption and Organised Crime)</i>
UZUS	Ustavni zakon o Ustavnom sudu <i>(Constitutional Law concerning the Constitutional Court)</i>

VE	Vijeće Europe <i>(Council of Europe)</i>
VRED	Vijeće za regulaciju energetske djelatnosti <i>(Croatian Energy Regulation Council)</i>
WB	World Bank <i>(Svjetska banka)</i>
ZPP	Zakon o parničnom postupku <i>(Code of Civil Procedure)</i>
ZPP	Zajednička poljoprivredna politika <i>(Common Agriculture Policy)</i>

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 onemogućí 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 očitije 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). Najkraći 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 pravosudni 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 uspooredno, 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 primjerenom 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 nespремnost 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, bolje 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 zaštite 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

prosječna 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 otezanje 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 nekima 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, pokatkad 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. Pritom 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>].

Poglavlje 2.

IZAZOVI MAKROEKONOMSKE STABILNOSTI: KOJOM BRZINOM U EUROPSKU UNIJU?

Dubravko Mihaljek*
Bank for International Settlements
Basel

SAŽETAK

U ovom tekstu analiziraju se tri pitanja koja potencijalno mogu utjecati na makroekonomsku stabilnost Hrvatske i na brzinu njezina pristupa Europskoj uniji (EU): (1) može li se gospodarstvo nastaviti oslanjati na domaću potražnju kao na glavni izvor rasta ili je u srednjem roku nužno jače oslanjanje na izvoz, (2) je li deficit tekućeg računa platne bilance u Hrvatskoj “prevelik” i kako su se u prošlosti ispravljali veliki deficiti, (3) nosi li rast bankarskih kredita privatnom sektoru sjeme buduće makroekonomske nestabilnosti? U radu se iznose teze da su se nakon 2000. godine pojavili jasni znakovi zdravijeg rasta, te da će hrvatsko gospodarstvo bez većih teškoća smanjiti deficit tekuće bilance plaćanja nakon njegova širenja u 2002. i prvoj polovici 2003. godine. No postoje razlozi za zabrinutost zbog brzog rasta kredita privatnom sektoru jer se taj rast odnedavno u velikoj mjeri financira vanjskim zaduženjem. Napokon, u radu se tvrdi da će glavni izazov makroekonomske politike tijekom približavanja EU biti kako “ukrotiti” veliki priljev kapitala. Nosioi ekonomske politike morat će se posebno pozabaviti

** Autor iznosi vlastite stavove koji nisu nužno stavovi BIS-a i u ovom projektu sudjeluje kao samostalni istraživač, te zahvaljuje na korisnim komentarima Anti Čičin-Šainu, Andreji Mervar, Katarini Ott, Sandri Švaljek i dvojici anonimnih recenzenata.*

tzv. dilemom Tošovskoga, tj. morat će odrediti domaće kamatne stope tako da ne budu ni previsoke (što bi dovelo do prevelikog priljeva kratkoročnog kapitala) ni preniske (što bi dovelo do prevelikog rasta investicija, kredita i inflacije). Drugim riječima, glavni izazov makroekonomskoj politici u procesu približavanja EU mogli bi biti simptomi uspjeha (u obliku priljeva kapitala), a ne neuspjeha (u obliku sporog rasta i platnobilančne krize).

Ključne riječi:

hrvatsko gospodarstvo, proširenje Europske unije, zemlje u tranziciji, makroekonomska stabilnost, ekonomski rast, platna bilanca, bankarski krediti, ranjivost bankarskog sustava, kapitalni priljevi

UVOD

Mnogi hrvatski građani nadaju se da će Hrvatska postati članicom EU-a 2007. godine. Od veljače 2003. godine, kada je Vlada predala zahtjev za članstvom u EU, sposobnost da se ispune uvjeti EU-a postala je predmetom gotovo svakodnevnog preispitivanja u svim sferama ekonomskog, socijalnog i političkog života u zemlji. U tom smislu obično se smatra da makroekonomska stabilnost nije poseban problem. Jedan od razloga takvom stavu jest da makroekonomska stabilnost nije sama po sebi uvjet pristupanja EU: ključni je ekonomski kriterij funkcioniranje tržišnog gospodarstva i sposobnost da se ono nosi s konkurentskim pritiscima i tržišnim snagama u Uniji. Kako pokazuje iskustvo Grčke, Irske, Portugala i Španjolske u vrijeme kada su one pristupale EU, ti se kriteriji mogu zadovoljiti bez posebno dojmljivih makroekonomskih rezultata. Drugi je razlog taj da se makroekonomska stabilnost u Hrvatskoj već dulje vrijeme uzima više-manje zdravo za gotovo – niska inflacija, stabilan tečaj i solidna stopa ekonomskog rasta održavaju se još od kraja 1993. godine, bez obzira na značajne promjene u domaćem i vanjskom okruženju.

Tijekom 2002. i prve polovice 2003. godine hrvatsko se gospodarstvo, međutim, počelo suočavati s nekim novim makroekonomskim izazovima. U ovom radu analiziraju se tri povezana pitanja: (1) može li se gospodarstvo nastaviti oslanjati na domaću potražnju kao na glavni izvor rasta ili je u srednjem roku nužno jače oslanjanje na izvoz, (2) je li deficit tekućeg računa platne bilance u Hrvatskoj “prevelik” i kako su se u prošlosti ispravljali visoki deficiti, (3) nosi li rast bankarskih kre-

dita privatnom sektoru sjeme buduće makroekonomske nestabilnosti? Odgovori na ta pitanja mogu bitno utjecati na brzinu pristupanja Hrvatske EU. Spoznaja da gospodarstvo može brzo i bez štetnih posljedica smanjiti visoki vanjski deficit ojačat će pouzdanje u sposobnost održavanja brzog rasta u srednjem roku i time olakšati napore za članstvom u EU. S druge strane, spoznaja da se gospodarstvo sporo ili nepotpuno prilagođava vanjskoj neravnoteži može značiti da se neravnoteže gomilaju i da će se morati razriješiti u krizi koja bi gospodarstvo skupo koštala i mogla bi odgoditi pristupanje EU.

Glavna poruka ovog rada jest da postoje razlozi za umjereni optimizam u smislu održavanja makroekonomske stabilnosti. Posljednjih godina počele su se pojavljivati naznake zdravijeg rasta (v. drugi dio ovog teksta). Suprotno rasprostranjenom uvjerenju, uloga osobne potrošnje kao izvora rasta nije se posljednjih godina dramatično povećala, a udio potrošnje u BDP-u još nije dosegnuo razinu koja se smatra normalnom za stupanj ekonomskog razvoja na kojemu se Hrvatska nalazi. No još je važnije da su investicije ojačale, a njihova se struktura poboljšala, dok javna potrošnja više nije glavni izvor rasta. Na vanjskotrgovinskom polju postoji značajan prostor za jači i ciklički stabilniji doprinos izvoza rastu. No pregled iskustava zemalja koje su primjenjivale strategije izvozno usmjerenog rasta govori protiv jake državne intervencije u poticanju izabranih izvoznih industrija. Ta iskustva također upućuju na ključnu ulogu jake domaće konkurencije i dobrih gospodarskih institucija s ciljem postizanja dugoročno održivog rasta.

Ako prihvatimo tezu da izvoz ne treba nužno biti glavni izvor rasta u dugom roku i da snažan doprinos domaće potražnje ima bitno značenje, postavlja se pitanje kako se gospodarstvo prilagođava povremenoj neravnoteži između domaćih i vanjskih izvora rasta. U trećem dijelu teksta proučavaju se epizode prilagođavanja tekućeg računa platne bilance i pokazuje se da je Hrvatska u prošlosti uspijevala relativno brzo preusmjeriti deficite tekućeg računa platne bilance. To daje određenu nadu da će se visoki vanjski deficiti iz 2002. i prve polovice 2003. godine smanjiti bez većih poremećaja, tj. usporevanjem rasta osobne potrošnje, uvoza i investicija s jedne strane, te povećanjem izvoza s druge strane.

U četvrtom dijelu, u kojemu se analizira brzi rast bankarskih kredita u posljednje tri godine, zaključak je mnogo oprezniji. Rast kredita tijekom 2001. i 2002. godine nadmašio je uobičajeni prag “sigurne” ekspanzije kreditiranja privatnog sektora. Još više zabrinjava to što

je gotovo cjelokupna kreditna ekspanzija od početka 2002. godine financirana inozemnim zaduživanjem, čime je povećana ukupna vanjska zaduženost i ranjivost bankarskog sektora, bez obzira na to što su prudencijalni pokazatelji bankarskog sektora zasada relativno povoljni.

U zaključnome, petom dijelu teksta razrađuju se neki izazovi makroekonomske politike o kojima se danas u Hrvatskoj malo raspravlja. Na temelju iskustava drugih zemalja kandidatkinja iznosi se teza da će glavni makroekonomski izazov pridruživanju Hrvatske EU biti upravljanje velikim kapitalnim priljevima. Takvi priljevi dovode monetarnu politiku u fundamentalnu dilemu: kako odrediti razinu domaćih kamatnih stopa tako da ne budu ni previsoke (što bi dovelo do prevelikog priljeva kratkoročnog kapitala) ni preniske (što bi rezultiralo prevelikim rastom investicija, kredita i inflacije). Iako na tu dilemu nema jednoznačnog odgovora, što su nosioci ekonomske politike bolje upoznati s iskustvima drugih zemalja, to su veći izgledi da snažni priljevi kapitala neće biti glasnik nestabilnosti nego znak uspjeha hrvatskog gospodarstva u pridruživanju EU.

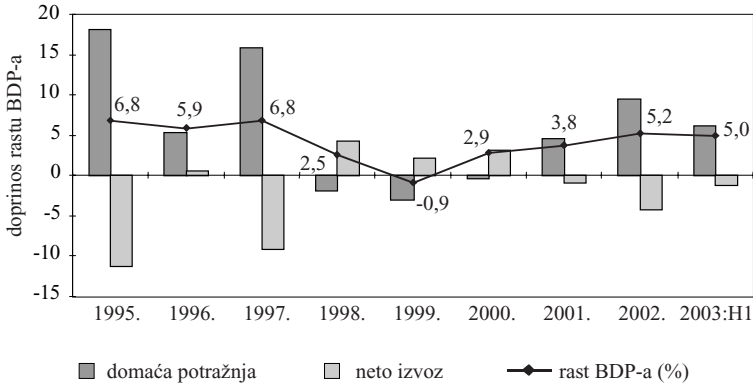
IZVORI RASTA: DOMAĆA POTRAŽNJA ILI IZVOZ?

Kako se odvijao rast u Hrvatskoj u proteklim godinama? Da li je, kako mnogi kritičari tvrde, gospodarski rast bio žrtvovan u ime niske inflacije i stabilnog tečaja? Da li je posljednjih godina *kvaliteta* rasta bila žrtvovana radi privremenog stimuliranja *stope* rasta BDP-a pomoću “buma” osobne potrošnje i javnih investicija? Ili je ekonomski rast u prethodnim godinama postao održiviji?

Znakovi zdravijeg rasta nakon 2000. godine

Pri analiziranju izvora rasta uobičajeno je proučiti doprinos rastu BDP-a, a ne stope rasta različitih komponenti BDP-a (v. sl. 1).ⁱ Za analizu je izabrano razdoblje od 1995. do prve polovice 2003. godine jer su raniji podaci jako iskrivljeni zbog Domovinskog rata (koji je djelomično utjecao i na podatke za 1995. godinu) i početnih faza ekonomske transformacije. Prosječna godišnja stopa rasta u tom razdoblju bila je 4,2%. Slika 1. navodi na tri zaključka.

Slika 1. Izvori rasta BDP-a od 1995. do prve polovice 2003. (postotni bodovi)



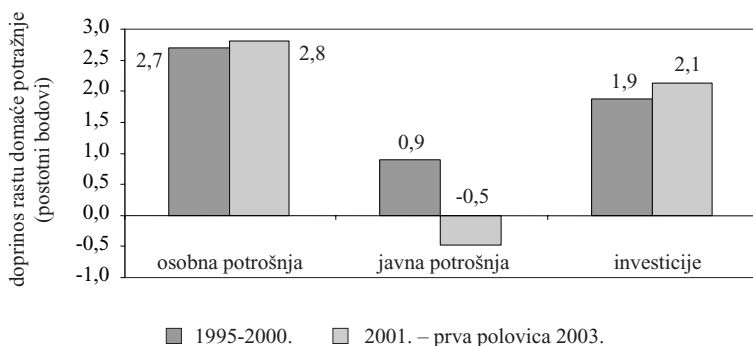
Izvor: Državni zavod za statistiku; autorov izračun

- Glavni izvor rasta od 1995. godine bila je domaća potražnja. Zbog slabog rasta izvoza u odnosu prema uvozu, doprinos vanjskog sektora (mjereno neto izvozom, tj. izvozom umanjnim za uvoz roba i usluga) bio je u tom razdoblju u prosjeku negativan. Vanjski sektor bio je važniji izvor rasta od domaće potražnje samo u razdoblju niskog rasta BDP-a od 1998. do 2000. godine. No osim 2000. godine, neto izvoz dao je pozitivan doprinos rastu zbog smanjivanja uvoza, a ne zbog ekspanzije izvoza.
- U 1995. i 1997. godini izvori rasta očito su bili neuravnoteženi. No u oba slučaja određena je ravnoteža uspostavljena već sljedeće godine (v. treći dio teksta). Kretanje domaće potražnje u te dvije godine nije, međutim, indikativno za kasnija razdoblja. Razlog tomu je činjenica da su glavni poticaj domaćoj potražnji tih godina dali poslijeratni oporavak osobne potrošnje i investicija u obnovu. To ne iznenađuje s obzirom na to da je između 1991. i 1994. godine osobna potrošnja u realnom izrazu pala 8%, a investicije 6,5%.
- U 2002. i prvoj polovici 2003. godine ponovno je došlo do neravnoteže između domaćih i vanjskih izvora rasta, iako u manjem opsegu nego 1995. i 1997. godine. Relevantno pitanje u ovom trenutku jest, dakle, u kojoj će se mjeri usporiti rast domaće potražnje i smanjiti deficit platne bilance do kraja 2003. godine i tijekom 2004. godine. Prethodni podaci za treće tromjesečje 2003. godine i tekuće projekcije za

cijelu godinu pokazuju da je prilagodba već u tijeku (v. treći dio teksta), pa treba vidjeti u kojem će se opsegu ona nastaviti.

Kako bi se moglo bolje proniknuti u pitanje održivosti ekonomskog rasta, na slici 2. prikazani su izvori rasta domaće potražnje. Mogu se jasno primijetiti promjene u izvorima rasta u razdoblju 1995–2000. te u razdoblju nakon 2001. godine. Dok je uloga osobne potrošnje kao izvora rasta u prosjeku ostala manje-više nepromijenjena, uloga javne potrošnje u poticanju rasta značajno se smanjila nakon 2001. godine. Druga pozitivna promjena jest snažan oporavak investicija nakon 2001. godine, posebno nakon negativnog doprinosa rastu BDP-a 1999. i 2000. godine.

Slika 2. Promjene u sastavu rasta domaće proizvodnje (prosjeci za razdoblja)

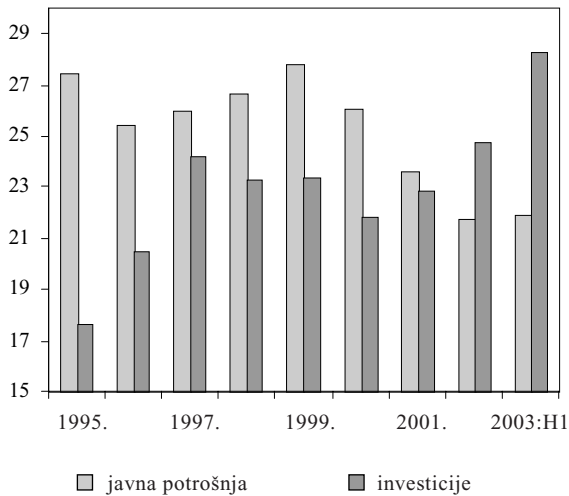
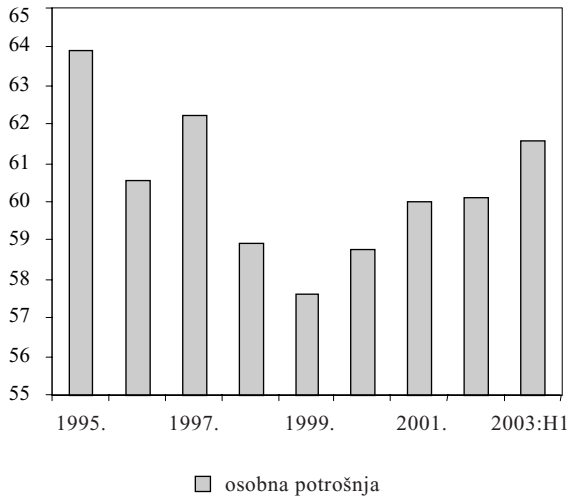


Izvor: Državni zavod za statistiku; autorov izračun

Promjene udjela komponenti agregatne potražnje u BDP-u također upućuju na zaključak da je ekonomski rast u proteklih nekoliko godina postao održiviji. Slika 3. (lijevi dio) pokazuje da povećanje udjela osobne potrošnje u BDP-u nakon 2000. godine odražava oporavak nakon velikog pada tog udjela između 1997. i 1999. godine. Zapravo, udio osobne potrošnje u prvoj polovici 2003. godine (oko 61% BDP-a) bio je niži negoli 1995. godine (64% BDP-a). Za usporedbu, prosječni udio osobne potrošnje u BDP-u u 23 najveće zemlje s tržištima u nastajanju tijekom 1980-2002. godine bio je 73% (u Češkoj, Mađarskoj i Poljskoj 71-75%). Dakle, može se tvrditi da osobna potrošnja tek treba dosegnuti razinu koja je normalna za stupanj ekonomskog razvoja na kojemu se Hrvatska trenutačno nalazi. Slika 3. također jasno pokazuje

da je nakon 1999. godine naglo pao udio javne potrošnje u BDP-u, te da je udio investicija znatno porastao.ⁱⁱ

Slika 3. Udjeli potrošnje i investicija u BDP-u od 1995. do prve polovice 2003. (postotak BDP-a)

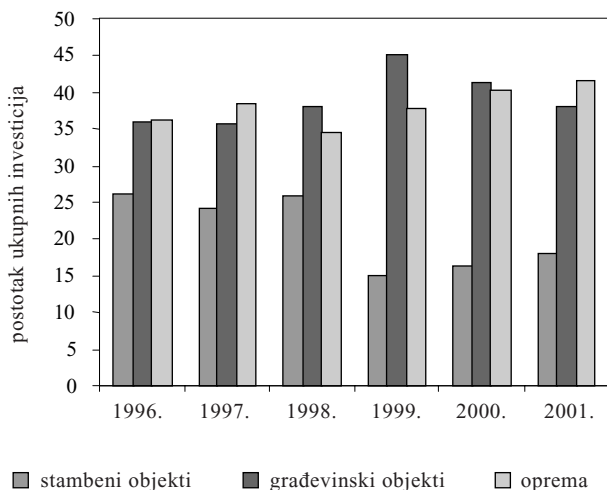


Izvor: Državni zavod za statistiku

Promjene u strukturi investicija također su ohrabrujuće. Između 1996. i 2001. godine udio privatnih investicija u ukupnima povećao se sa 72 na 77%, dok je udio javnih investicija pao. Nadalje, povećao se udio opreme, a pao udio građevinskih objekata u ukupnim investicijama, što upućuje na zaokret prema strukturi investicija koja u dugom roku osigurava brži rast produktivnosti (sl. 4). Udio investicija u Hrvatskoj (oko 25% BDP-a 2002. godine) jednak je prosjeku 23 najveće zemlje s tržištima u nastajanju između 1994. i 2002. godine, no niži je od onoga u naprednijim tranzicijskim zemljama i novim tržišnim privredama, gdje investicije čine 28–33% BDP-a. Dakle, može se očekivati da će se tijekom daljnjeg razvoja stopa investiranja u Hrvatskoj povećati a ne smanjiti.

U vezi s vanjskim sektorom treba naglasiti da je nakon 2001. godine izvoz usluga u Hrvatskoj postao veći od izvoza dobara. Dakle, analize koje se bave samo izvozom roba, koji od 1995. godine stagnira na oko 4,5 milijardi dolara godišnje, zanemaruju mnogo dinamičniju komponentu ukupnog hrvatskog izvoza, a to su usluge. A kada se uzmu u obzir i usluge, očito je da udio izvoza dobara i usluga u BDP-u značajno raste posljednjih godina, tj. sa 40% BDP-a u 1998. godini na 46% u 2002. godini. Kako je hrvatski izvoz snažno koreliran s uvozom, porastao je i udio ukupnog uvoza, no manje od udjela ukupnog izvoza.

Slika 4. Sastav investicija, 1996-2001.



Izvor: Državni zavod za statistiku

Zaključno, novija makroekonomska kretanja pokazuju nekoliko naznaka zdravijeg rasta nakon 2000. godine. Posebno valja istaknuti poboljšanje strukture domaće potražnje. Ako se ti trendovi nastave, struktura ekonomskog rasta trajno će se poboljšati. No ne treba zaboraviti da su kretanja domaćih i vanjskih izvora rasta u Hrvatskoj izrazito ciklična. Tako nakon brzog rasta domaće potražnje i pogoršanja neto izvoza slijedi razdoblje snažne kontrakcije (ili sporijeg rasta) domaće potražnje i poboljšanja neto izvoza. Takva su kretanja tipična za nove tržišne privrede, a postoje i u zemljama koje se pridružuju EU. Na primjer, u središnjoj je Europi od 2001. godine izražen pomak ka rastu zasnovanom na domaćoj potražnji, djelomično zbog stagnacije zapadnoeuropskog izvoznog tržišta (v. poglavlje III. u BIS, 2003).

Treba li Hrvatskoj strategija rasta zasnovana na izvozu?

Usprkos naznakama da se ekonomski rast u Hrvatskoj posljednjih godina temelji na zdravijim osnovama, valja se upitati može li se on većim oslanjanjem na izvoz u srednjem roku ubrzati. To je pitanje važno i za ostale zemlje u središnjoj i istočnoj Europi. Uz relativno nisku inflaciju, snažniji rast i skoro pristupanje EU, glavni izazov za ekonomsku politiku postala je potreba da se razvije gospodarsko i institucionalno okruženje koje će olakšati brže dostizanje zemalja EU-a. S tim u vezi, veliko su zanimanje pobudila iskustva azijskih izvozno orijentiranih privreda poput Japana, Južne Koreje, Malezije, Singapura, Tajlanda i Tajvana, koje su u proteklih 40 godina zabilježile visoke stope ekonomskog rasta. Međutim, nasuprot uvriježenom uvjerenju, novija istraživanja razvojnih iskustava tih zemalja dovode u pitanje koristi od strategija rasta zasnovanih na izvozu. Štoviše, postoje opravdane sumnje u primjenjivost azijskih iskustava u gospodarstvima središnje i istočne Europe zbog četiri razloga.

- Empirijska istraživanja o pozitivnoj vezi između izvoza i ekonomskog rasta pokazuju da je ta veza slaba. Medina-Smith (2001) izradio je za potrebe Konferencije Ujedinjenih naroda o trgovini i razvoju (UNCTAD) pregled 42 empirijska istraživanja o izvozu i rastu koja su objavljena od kasnih 1960-ih godina. On zaključuje kako najnoviji ekonometrijski rezultati ne podržavaju tezu da izvoz dovodi do rasta,

kao što su mnogi ekonomisti donedavno vjerovali, a što su prijašnje empirijske studije i potkrepljivale. Na primjer, za japanski su ekonomski uspjeh nakon Drugoga svjetskog rata bili mnogo značajniji unutarnji čimbenici – posebno snažna domaća konkurencija – od vanjske razmjene (Boltho, 1996).

- Korisne pouke azijskog iskustva koje se mogu primijeniti na zemlje kandidatkinje za pristupanje EU nisu one o subvencijama izvoznim industrijama, što se obično – nažalost, sasvim pogrešno – ističe u javnim raspravama o izvozu i rastu. Zapravo, korisna su iskustva prije zdravorazumska i “dosadna”: važnost zdrave makroekonomske politike i snažne domaće konkurencije, otvoren trgovinski režim i javna potpora razvoju trgovinske infrastrukture. Posljednje se, na primjer, ogleda u mogućnosti izvoznika da normalno financiraju proizvodnju, u postojanju instrumenata za osiguranje od rizika povezanih s izvozom, u istraživanju tržišta za potrebe malih i srednje velikih poduzeća, u širenju informacija o mogućnostima na inozemnim tržištima te u osposobljavanju i obrazovanju stručnjaka za izvozne djelatnosti i za prihvaćanje transfera tehnologije (Kokko, 2003).
- Snažna državna intervencija u izvoznom sektoru nipošto nije primjer koji treba slijediti već je najvažnija negativna pouka koju treba naučiti iz azijskog iskustva. Programi selektivnog poticanja izvoza velikih razmjera bili su vrlo skupi za ukupni ekonomski rast i efikasnost privrede. Uprave poduzeća u subvencioniranim industrijama često su tumačile te programe kao znak da tržišne cijene i kratkoročni nominalni profiti nisu važni. Moralni hazard povezan s takvim tumačenjima doveo je do preriskantnih investicija, što je rezultiralo viškom ponude i pritiskom na snižavanje cijena. Uz to, sektori koji nisu bili podupirani bili su suočeni s većim poreznim teretom i istiskivanjem s tržišta kredita. Sve se to dodatno zakompliciralo u slučajevima kada su vlade financirale promotivne mjere inozemnim zaduživanjem.
- Važno je također naglasiti da su se nakon azijske krize iz 1997–1998. godine nove tržišne privrede u Aziji prestale oslanjati na izvoz i počele se okretati domaćoj potražnji kao mnogo stabilnijem dugoročnom izvoru rasta. Jedan od razloga tom zaokretu jest činjenica da su širenjem kapaciteta izvoznih industrija i zanemarivanjem sektora koji proizvode za domaće tržište te zemlje postale previše ovisne o inozemnoj potražnji i počele su osjećati negativne posljedice neefikasnosti na domaćem tržištu. Kriza je također iznijela na vidjelo neke slabosti izvožno usmjerenog modela koje su dugo bile zanemarivane, poput toleriranja financijske represije i netransparentnog poslovnog upravljanja (Asian Development Bank, 1998).

Koje su implikacije ovih nalaza na tekuću raspravu o izvozu i rastu u Hrvatskoj?

Prvo, iako se čini da su koristi i primjenjivost izvozno usmjerene strategije rasta mnogo manje nego što se donedavno smatralo, ne treba brzati sa zaključkom da je matrica rasta uspostavljena posljednjih desetak godina u Hrvatskoj zadovoljavajuća. Kao što je već navedeno, promjene domaće potražnje i neto izvoza u Hrvatskoj vrlo su nagle i velike. Tako naglašena cikličnost, iako je oznaka većine zemalja s tržištima u nastajanju, ne garantira da će brzi rast ostvaren u jednoj godini biti održan u duljem razdoblju.

Drugo, umjesto da se pokušava razraditi neka sveobuhvatna izvozna strategija ili industrijska politika, za zdrav ekonomski razvoj bilo bi mnogo važnije poticati domaću konkurenciju i tradicionalnu, tj. ograničenu ekonomsku ulogu države. Ta se uloga prije svega ogleda u efikasnom zakonodavnom i sudskom sustavu, transparentnom nadzoru tržišnog natjecanja, solidnoj privrednoj infrastrukturi, modernom obrazovnom sustavu i pružanju socijalne zaštite onim segmentima stanovništva koji se ne mogu osloniti na tržiše ili im takvo oslanjanje ne osigurava društveno prihvatljiv životni standard. Sudeći prema iskustvima zemalja članica EU-a i uspješnih tranzicijskih gospodarstava, upravo bi takva razvojna orijentacija najviše pomogla razvoju izvoznih industrija i ujedno pridonijela naporima Hrvatske u približavanju EU.

PRILAGOĐAVA LI SE GOSPODARSTVO DEFICITU TEKUĆEG RAČUNA PLATNE BILANCE?

Jesu li razina i promjenjivost deficita tekućeg računa platne bilance u Hrvatskoj preveliki? Stajališta ekonomista i nosilaca ekonomske politike o neravnoteži platne bilance dosta su se mijenjala posljednjih 25 godina. Trenutačno ne postoji konsenzus ni o kritičnoj veličini deficita ni o njegovoj korisnosti kao pokazatelju potencijalnih kriza devizne likvidnosti. Neko se vrijeme smatralo da deficit tekućeg računa platne bilance nije važan ako odražava isključivo deficite privatnog sektora, tj. ako javni sektor uredno pokriva svoje financijske obveze. No to shvaćanje (poznato kao Lawsonova doktrina) odbačeno je nakon azij-

ske financijske krize iz 1997–1998. godine, kada je javni sektor bio u ravnoteži, ali je svejedno došlo do krize zbog visoke vanjske zaduženosti privatnog sektora.

Danas neki ekonomisti smatraju da deficit tekućeg računa, kada dosegne određenu kritičnu razinu, postaje razlogom zabrinutosti bez obzira na to je li njegov domaći pandan deficit javnog ili privatnog sektora. Drugi smatraju da deficit može narasti i iznad takve “kritične” razine a da ne dođe do poremećaja. No teško je predvidjeti kada će i na kojoj razini deficit ipak postati “prevelik”, tj. kada će nastati kriza devizne likvidnosti. To uvelike ovisi o stajalištima ulagača u vrijednosne papire kojima se deficit financira. Na to pak utječu brojni činioci, mnogi od njih sasvim izvan kontrole privrednih subjekata u zemlji s deficitom.

Tablica 1. Deficit tekućeg računa platne bilance i priljevi inozemnih izravnih ulaganja¹

Zemlje	Deficit tekućeg račun platne bilance	Neto priljevi izravnih inozemnih ulaganja	Deficit/neto priljevi izravnih inozemnih ulaganja
Bugarska	-2,2	4,0	1,80
Hrvatska	-5,1	3,6	0,70
Češka	-3,8	6,7	1,75
Estonija	-6,8	5,5	0,80
Mađarska	-4,5	4,0	0,90
Latvija	-5,7	6,2	1,10
Litva	-8,0	3,7	0,45
Poljska	-3,9	3,5	0,90
Rumunjska	-5,0	2,5	0,50
Slovačka	-5,5	3,4	0,60
Slovenija	-0,1	2,2	5,00
SR Jugoslavija ²	-6,4	1,5	0,24
Prosjeck	-4,6	3,9	0,90 ³

¹ Godišnji podaci, prosjek za razdoblje od 1994. do 2002. godine.

² Podaci za 1996–2002.

³ Osim Slovenije.

Izvori: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, prosinac 2002; Economic Commission for Europe, 2003; OECD, 2003; autorov izračun

Većina zemalja središnje i istočne Europe ostvaruje velike deficite tekućeg računa platne bilance još od početka tranzicije. Ti se deficiti mogu i očekivati u zemljama u procesu dostizanja razvijenih zema-

lja jer su domaće investicije u zemljama u razvoju obično veće od domaće štednje. U dvanaest zemalja prikazanih u tablici 1. deficit tekućeg računa platne bilance u razdoblju od 1994. do 2002. godine u prosjeku je iznosio 4,5% BDP-a. Hrvatska je imala nešto veći deficit (5% BDP-a) i veću varijabilnost deficita od regionalnog prosjeka. Najveći deficit imale su baltičke zemlje, u prosjeku gotovo 7% BDP-a. Suprotno tome, platna bilanca Slovenije bila je uglavnom uravnotežena.

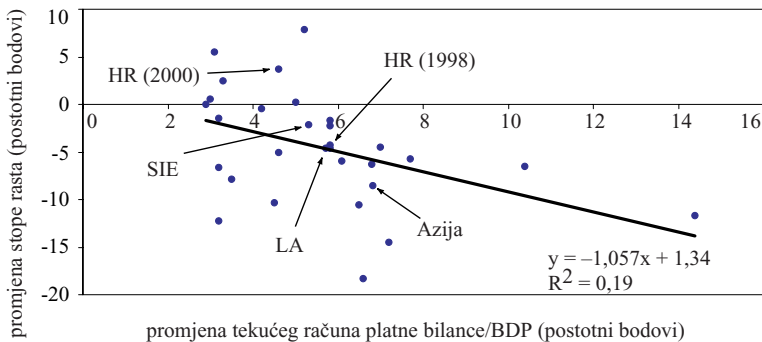
Priljevom inozemnih izravnih ulaganja u središnjoj i istočnoj Europi u prosjeku je financirano 90% deficita tekućeg računa platne bilance (u Hrvatskoj 70%). Privatizacija je imala značajan učinak kako na veličinu, tako i na promjenjivost tih priljeva. Ipak, u većini zemalja, uključivši i Hrvatsku, priljevi inozemnih izravnih ulaganja bili su mnogo stabilniji negoli neravnoteže tekućeg računa platne bilance. Posebno uspješne u privlačenju inozemnih izravnih ulaganja bile su Bugarska, Češka i Latvija. Slovačka je kasno započela privatizaciju i privlačenje inozemnih ulaganja, no sada ubrzano dostiže druge zemlje. Promatramo li cijelo razdoblje od 1994. do 2002. godine, neto priljevi inozemnih izravnih ulaganja u Hrvatskoj bili su ispod prosjeka regije. Međutim, u razdoblju od 1999. do 2002. godine ti su priljevi povećani znatno iznad regionalnog prosjeka, tj. na 5,5% BDP-a godišnje. Slovenija se u financiranju investicija ponajprije oslanjala na poticanje domaće štednje. Zbog toga je relativno malo slovenskih poduzeća u stranom vlasništvu, a priljevi inozemnih ulaganja bili su skromni.

Činjenica da hrvatsko gospodarstvo bilježi velike deficite tekućeg računa platne bilance prema tome nije sama po sebi temeljna slabost. Najvažnije je pitanje kako se gospodarstvo prilagođava kada deficit koji je u nekom razdoblju “previše” narastao treba smanjiti. Da bi se odgovorilo na to pitanje, hrvatsko je iskustvo uspoređeno s nedavnim pojavama promjene trenda tekućeg računa platne bilance (tzv. *current account reversal*) na uzorku od 31 nove tržišne privrede u razdoblju od 1995. do 2002. godine.ⁱⁱⁱ Prema Edwardsu (2001), promjena trenda definira se kao smanjenje deficita od 3% BDP-a ili više u jednoj godini.

U Hrvatskoj je do promjene trenda tekućeg računa platne bilance došlo u 1998. i 2000. godini. U 1998. promjena trenda bila je povezana s velikim padom proizvodnje – rast BDP-a smanjen je za 4,25 postotna boda (sl. 5).^{iv} No promjena trenda 2000. godine postignuta je bez gubitka društvenog proizvoda – stopa rasta povećala se te godine za 3,75 postotna boda. Razlozi tako različitih prilagodbi domaće su i inozemne prirode.

- Na domaćem je planu 1998. godine bila u tijeku velika bankarska kriza koja je dovela do propadanja nekoliko srednje velikih banaka (najveća je bila Dubrovačka banka). To je rezultiralo velikim padom bankarskih kredita privatnom sektoru, te padom uvoza, proizvodnje i potrošnje domaćinstava. Na vanjskom planu 1998. godinu obilježavale su krize u Aziji i Rusiji, te bankrot velikog investicijskog fonda (LTCM) u SAD-u, što je prijetilo prekidom likvidnosti na međunarodnim tržištima kapitala. Hrvatsko je gospodarstvo 1998. godine bilo, dakle, izloženo i unutarnjim i vanjskim šokovima, što je zahtijevalo temeljitu makroekonomsku prilagodbu: rast BDP-a tako je pao sa 6,8% u 1997. godini na 2,5%, investicije su pale za 1% BDP-a, a obujam uvoza za 8%.
- Prilike su 2000. godine bile posve drukčije. Svjetsko gospodarstvo, a posebno gospodarstvo EU-a, još je bilo u uzletu, što je davalo vanjski poticaj hrvatskom izvozu. Na domaćem planu 2000. godinu obilježavao je snažan porast zaduženosti javnog sektora, djelomično povezan s podmirivanjem duga države poduzećima. Zajedno s izvoznom potražnjom, to je osiguralo umjeren poticaj gospodarstvu, tako da je prilagodba tekućeg računa platne bilance bila povezana s povećanjem stope rasta BDP-a od 3,75 postotna boda i povećanjem obujma izvoza od 4%.

Slika 5. Promjena tekućeg računa platne bilance i stope rasta BDP-a



HR = Hrvatska; SIE = središnja i istočna Europa; LA = Latinska Amerika
Izvor: Autorov izračun

U vezi s povećanjem deficita tekućeg računa platne bilance na 7,25% BDP-a u 2002. godini i ocijenjenih 9,5% BDP-a u prvoj polovi-

ci 2003. godine, postavlja se pitanje hoće li sljedeća prilagodba hrvatskog gospodarstva teći prema “teškom” scenariju iz 1998. ili prema onom relativno laganome iz 2000. godine. Nekoliko naznaka ulijeva nadu da će se prilagodba, kao i ona 2000. godine, zbivati bez većih poremećaja, tj. sporijim rastom osobne potrošnje, investicija i uvoza i uz blag oporavak izvoza.

- Prvo, vanjsko okruženje prilično se poboljšalo u drugoj polovici 2003. godine, a projekcije za 2004. godinu predviđaju ekonomski rast od 2% u zapadnoj Europi i 4% u SAD-u. Štoviše, ciklus zaoštavanja monetarne politike u industrijskim zemljama ne očekuje se prije sredine 2004. godine. Dakle, prilagodba tekućeg računa platne bilance u Hrvatskoj trebala bi se događati u povoljnom međunarodnom okruženju.
- Drugo, prema prethodnim podacima o bilanci plaćanja za treće tromjesečje 2003. godine i projekcijama za cijelu godinu, hrvatsko se gospodarstvo već prilagođava visokoj neravnoteži tekućeg računa platne bilance. Tako se npr. procjenjuje da će doći do usporavanja rasta osobne potrošnje (na oko 4,5% u 2003. sa 6,5% u 2002. godini), daljnje pada javne potrošnje u realnom izrazu, te da će se nastaviti snažan rast investicija (14% za cijelu godinu; v. EIZG, 2003). Štoviše, nakon dobre turističke sezone, vanjski bi sektor ove godine mogao dati mali pozitivni doprinos rastu.^v

Opisana kretanja bude umjereni optimizam da će hrvatsko gospodarstvo uspjeti bez većih teškoća smanjiti visoki deficit platne bilance zabilježen u 2002. i u prvoj polovici 2003. godine. Posebno nema potrebe u to upletati politiku tečaja jer bi takav slijed događaja neizbježno imao široke negativne posljedice za gospodarstvo, uzevši u obzir da su bilance banaka, poduzeća i domaćinstava u Hrvatskoj visoko eurizirane, te da je velik dio duga javnoga i privatnog sektora denominiran u stranim valutama ili indeksiran uz tečaj kune.

FINANCIRANJE EKSPANZIJE

Jedan od glavnih činilaca koji su pridonijeli snažnom porastu domaće potražnje u Hrvatskoj u posljednjih nekoliko godina bila je brza ekspanzija kredita bankarskog sektora. Ta su zbivanja prouzročila mnoga strahovanja, od brige za pogoršavanje kvalitete kredita i pove-

ćanja ranjivosti bankarskog sektora, do straha da će ekonomski rast postati ako se kreditni bum stiša.

Za početak je važno istaknuti da fenomen brzog rasta kredita nije ograničen samo na Hrvatsku. Od 2000. godine, tj. nakon razdoblja intenzivne privatizacije i restrukturiranja, poslovne banke u središnjoj i istočnoj Europi naglo su povećavale kreditiranje privatnog sektora. Stope rasta bankarskih kredita u Bugarskoj, Hrvatskoj, Češkoj, Mađarskoj, Rumunjskoj i Slovačkoj posljednjih se godina kreću od 20 do 110% godišnje. Te stope uvelike odražavaju činjenicu da su, osim u Hrvatskoj, udjeli kredita domaćinstvima u ukupnim bankarskim kreditima i fond bankarskih kredita s obzirom na BDP u regiji još uvijek vrlo niski u usporedbi s razvijenim gospodarstvima. Kao što su pokazali Cottarelli i sur. (2003), čak i ako se povećanjem kredita financira isključivo domaća potrošnja, brz rast kredita dovest će do pregrijavanja samo ako je početna razina kredita dovoljno visoka u odnosu prema BDP-u.

Tablica 2. Sastav kredita poslovnih banaka, 2002. godina¹

	Država ²	Poduzeća	Domaćinstva
Bugarska	1,6	79,2	19,2
Hrvatska	5,9	48,9	45,2
Češka	21,2	60,1	18,7
Estonija	6,3	56,3	37,4
Mađarska	34,0	48,0	18,1
Latvija	7,2	74,6	18,1
Litva	36,5	53,1	10,4
Poljska	26,2	43,8	29,9
Rumunjska	23,7	58,9	17,4
Slovačka	47,5	41,5	11,0
Slovenija	21,6	54,9	23,5

¹ U postotku ukupnih kredita; bez međubankarskih kredita i kredita nebankarskim financijskim institucijama. Podaci za kraj 2002. godine ili posljednji raspoloživi.

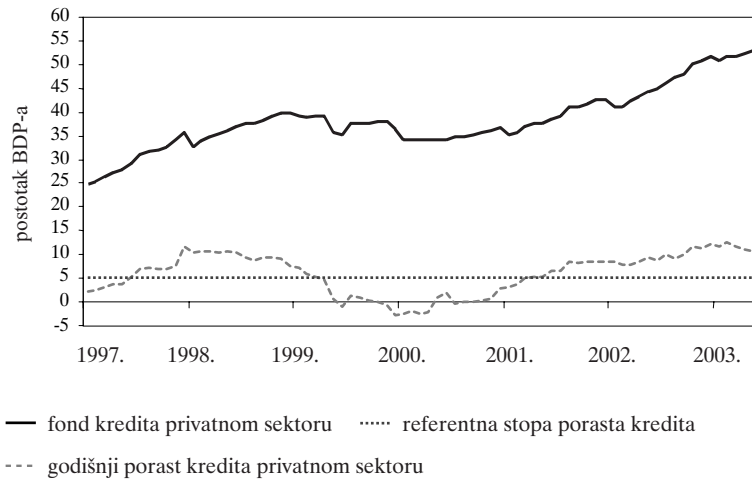
² Neto potraživanja od države.

Izvor: BIS; IMF; nacionalni podaci

Nadalje, treba istaknuti da je Hrvatska jedina zemlja u regiji čija je struktura kredita poslovnih banaka nalik na onu u zrelim tržišnim gospodarstvima. Udio kredita domaćinstvima u ukupnim bankarskim kreditima u Hrvatskoj iznosi 45%, što je neusporedivo najviše u regiji – krediti domaćinstvima premašili su 20% ukupnih kredita samo u Polj-

skoj i Sloveniji. Štoviše, Hrvatska je jedina zemlja u regiji u kojoj je fond kredita domaćinstvima veći od fonda kredita poduzećima. Usto se neto potraživanja od države, koja su u Hrvatskoj beznačajna, kreću od 20% ukupnih kredita u Češkoj i Sloveniji, do 48% u Slovačkoj (tabl. 2). No istovremeno zrelija struktura bankarskih kredita i relativno visok početni fond kredita privatnom sektoru (oko 50% BDP-a) čine Hrvatsku potencijalno ranjivom na kreditne bumove.

Slika 6. Rast kredita privatnom sektoru, siječanj 1997 – svibanj 2003.



Izvor: Hrvatska narodna banka

Koliko je kreditna ekspanzija u Hrvatskoj “pretjerana”? Korisna referentna veličina za to je godišnji porast kredita jednak ili veći od 5% BDP-a. Zemlje što su doživjele kreditne bumove nakon kojih su slijedile bankarske krize obično su imale ekspanziju kredita između 5 i 10% BDP-a godišnje tijekom nekoliko godina (v. Demirguç-Kunt i Detragiache, 1997). Rast kredita u Hrvatskoj od sredine 1997. do početka 1999. godine bio je iznad tog praga, te ga je ponovno premašio nakon ožujka 2001. godine (sl. 6). Tijekom oba buma godišnji je porast kredita privatnom sektoru iznosio oko 13% BDP-a. Nakon prvoga kreditnog buma slijedila je bankarska kriza iz 1998–1999. godine. No uzroci te krize mnogo su kompleksniji i samo su djelomično vezani uz kreditni bum (v. Kraft i Jankov, 2003; Vujčić, 2003). Drugi se kreditni bum očito počeo povlačiti 2003. godine.

Tablica 3. Prudencijalni pokazatelji bankarskog sektora

	Plasmani koji ne donose prihod ¹		Adekvatnost kapitala ²		Rezervacije za gubitke ³		Prinos na aktivu	
	1999.	2002. ⁴	1999.	2002. ⁴	1999.	2002. ⁴	1999.	2002. ⁴
Bugarska	29,0	13,0	43,0	29,0	9,9	8,7	2,5	2,2
Hrvatska	11,8	6,2	20,6	18,5	77,1	86,1	0,7	1,6
Češka	22,0	13,7	13,6	15,4	52,2	59,1	-0,3	0,7
Mađarska	3,6	2,6	14,9	13,9	52,6	53,8	0,6	2,0
Estonija	1,7	1,6	16,1	14,4	...	...	1,4	2,5
Latvija	6,0	2,8	16,0	14,2	79,3	80,4	1,0	1,5
Litva	12,5	8,2	17,4	15,7	...	...	0,5	1,0
Poljska	13,2	17,8	13,2	15,0	104,4	102,0	1,6	1,4
Rumunjska	0,7 ⁵	0,7	42,7 ⁵	55,0	...	...	1,5 ⁴	3,1
Slovačka	23,7	14,0	29,5	21,9	6,4	2,5	-4,0	1,2
Slovenija	5,2	5,4	14,0	11,9	44,6	39,1	0,8	0,4

¹ Postotak ukupnih kredita.

² Stopa adekvatnosti kapitala mjerena ponderiranim aktivom.

³ Kao postotak plasmana koji ne donose prihod.

⁴ Podaci za kraj 2002. godine ili posljednje raspoloživo razdoblje.

⁵ Podaci za kraj 2000. godine.

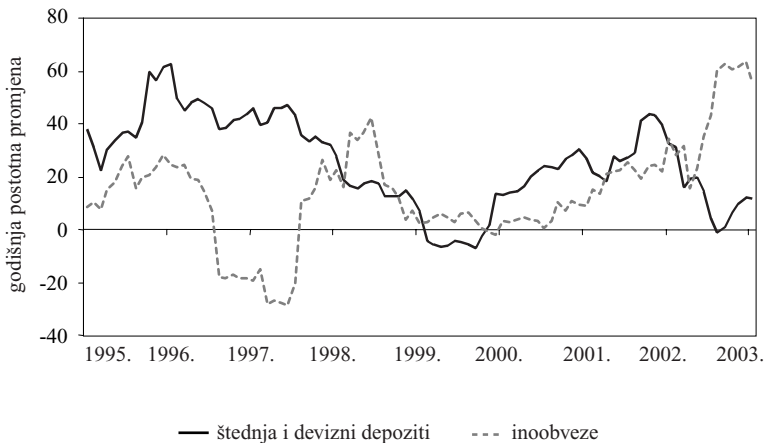
Izvori: Publikacije i Internet stranice središnjih banaka; izvještaji MMF-a za pojedine zemlje

Jedna od ključnih razlika između kreditnog buma iz 1997–1999. i ovoga najnovijeg jest to da je bankarski sustav u Hrvatskoj u kasnim 1990-im godinama postao znatno izdržljiviji. Većina je banaka privatizirana i danas su one djelomično ili u cijelosti u vlasništvu renomiranih inozemnih banaka. Prudencijalni pokazatelji posljednjih su godina znatno poboljšani, što odražava bolje upravljanje rizikom i višu efikasnost poslovanja: udio plasmana koji ne donose prihod pao je nakon 1999. godine za polovicu; visok omjer adekvatnosti kapitala zadržan je (oko 20%); rezervacije za gubitke povećane su na 86% plasmana koji ne donose prihod (druga najveća razina u regiji), a prinos na aktivu više je nego udvostručen (tabl. 3). Usto je poboljšana likvidnost poslovnih banaka: omjer primarne likvidnosti (omjer visokolikvidne aktive prema depozitima koji čine osnovicu obvezne rezerve) povećan je s 1,3% krajem 1999. godine na 3,3% u svibnju 2003. godine.

No valja se zapitati koliko dugo banke mogu nastaviti ekspanziju svojih bilanci po stopama od 10–15% godišnje bez upadanja u financijske teškoće. Slika 7. pokazuje da su od sredine 2000. do sredine 2002. godine štednja i depoziti u inozemnoj valuti rezidenata rasli po

godišnjim stopama do 40%, čime je omogućeno financiranje ekspanzije kredita isključivo iz domaćih izvora. No nakon sredine 2002. godine rast štednje i depozita u inozemnoj valuti naglo pada, te u prosincu 2002. godine postaje negativan i ne raste u siječnju 2003. godine. U isto vrijeme inoobveze naglo skaču (između svibnja 2002. i svibnja 2003. godine za 14 milijardi kuna, ili za gotovo 2 milijarde eura), što upućuje na zaključak da su poslovne banke gotovo u cijelosti financirale kontinuiranu ekspanziju domaćih kredita iz inozemnih izvora. Takva je situacija vjerojatno neodrživa. Dakle, preventivne mjere što ih je u 2003. godini poduzela Hrvatska narodna banka radi restrikcije rasta kredita poslovnih banaka opravdane su.

Slika 7. Obveze poslovnih banaka, svibanj 1995 – svibanj 2003.



Izvor: Hrvatska narodna banka

Drugi mogući problem jest činjenica da veća konkurencija između banaka može dovesti do pretjeranog smanjenja razlika između aktivnih i pasivnih kamatnih stopa, što utječe na financijsku poziciju banaka. To je posljednjih godina bio glavni problem u bankama Češke, Mađarske, Poljske, Slovačke i baltičkih zemalja, gdje je jaka konkurencija potisnula te razlike ispod ili vrlo blizu onima koje postoje u bankama Austrije, Njemačke i Italije (tabl. 4). Ako se uzme u obzir veća efikasnost banaka u zemljama zapadne Europe, takva je situacija u srednjem roku neodrživa. No razlike između kamatnih stopa na kredite i depozite, kao i između stopa na kredite i međubankarskih stopa (posljed-

Tablica 4. Razlike između aktivnih i pasivnih kamatnih stopa u bankama

	BG	HR	CZ	EE	HU	LV	LT	PL	SK	SI	AT	DE	IT
Aktivna minus pasivna stopa													
Kraj 2002. (ili posljednje raspoloživo razdoblje)	7,1	6,9	2,5	4,1	2,5	3,5	4,2	5,9	4,2	3,9	3,2	3,7	4,4
Promjena od kraja 1999.	-1,4	-1,4	-1,4	-2,2	-1,0	-4,9	-0,7	-1,0	-2,3	-0,7	-0,0	-0,2	0,4
Standardna devijacija	1,7	1,0	0,5	0,8	0,3	1,9	1,4	0,6	0,7	0,5	0,2	0,4	0,2
Aktivna minus međubankarska stopa													
Kraj 2002. (ili posljednje raspoloživo razdoblje)	6,6	7,9	1,1	4,1	0,7	3,4	5,0	2,3	1,4	7,2	2,7	3,2	2,9
Promjena od kraja 1999.	-2,6	-0,4	-1,0	-1,3	-0,2	-6,5	-3,8	-1,3	-3,4	-1,5	0,4	0,0	0,6
Standardna devijacija	1,8	0,8	0,5	0,8	0,3	2,3	2,6	0,9	1,2	1,0	0,3	0,5	0,4

BG - Bugarska; HR - Hrvatska; CZ - Češka; EE - Estonija; HU - Mađarska; LV - Latvija; LT - Litva; PL - Poljska; SK - Slovačka; SI - Slovenija; AT - Austrija; DE - Njemačka; IT - Italija

Izvor: MMF; nacionalni podaci

nje su dobar pokazatelj troškova izvora sredstava), u Hrvatskoj su još uvijek relativno visoke. To dokazuje da hrvatske poslovne banke imaju još manevarskog prostora te da usporavanje ekonomske aktivnosti ne mora odmah štetiti njihovoj financijskoj poziciji.

U zaključku valja napomenuti da postoje razlozi za budnost kada je u pitanju financiranje posljednjega kreditnog buma. Iako pruden- cijalni pokazatelji upućuju na relativno zdrav bankarski sustav, treba imati na umu da se ti pokazatelji računaju na temelju podataka koji su raspoloživi s nekoliko mjeseci zakašnjenja. Osim toga, postoje indicije da je rast kredita privatnom sektoru ušao u zonu u kojoj nije isključena povećana ranjivost banaka. To se osobito odnosi na porast inozemnih obveza poslovnih banaka, što upućuje na oprez u makroekonomskom i pruden- cijalnom smislu.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA: KAKO SE PRIPREMITI ZA VELIKE KAPITALNE PRILJEVE?

Hrvatskoj javnosti mnogi domaći analitičari već dulje vrijeme prikazuju dosta pesimističnu sliku o rastu gospodarstva i izgledima vanjskoga sektora. Prema jednom često iskazivanom stajalištu, brz rast bankarskih kredita domaćinstvima i zaduživanje države za infrastrukturne projekte doveli su do “neodrživog” rasta domaće potražnje i uvoza. U isto se vrijeme tvrdi kako su rezultati hrvatskog izvoza tijekom proteklog desetljeća poražavajući, što zbog “precijenjenog” tečaja, što zbog nedostatka izvozne strategije i propale privatizacije i restrukturiranja poduzeća. Takav neuravnoteženi rast, tvrdi se dalje, doveo je do glemog deficita tekućeg računa platne bilance i do neodrživog porasta vanjskog duga i duga javnog sektora. Prema tom stajalištu, platnobilančna je kriza manje-više neizbježna, bez obzira na to hoće li Hrvatska uskoro pristupiti EU ili ne.

Suprotno tom shvaćanju, analiza provedena u ovom radu pokazuje da su se u posljednje 3–4 godine pojavili jasni znakovi dugoročno zdravijega ekonomskog rasta. Štoviše, postoje indicije da bi hrvatsko gospodarstvo trebalo bez većih teškoća smanjiti visoki deficit tekućeg računa platne bilance. No u vezi s ekspanzijom kredita privatnom sektoru, postoje određeni razlozi za zabrinutost, pa su stoga preventivne mjere HNB-a opravdane.

Ako se suprotstave tako različite ocjene, postavlja se pitanje što su zaista glavni problemi koji bi mogli zaokupiti makroekonomsku po-

litiku u procesu približavanja EU. Sudeći prema iskustvima drugih zemalja kandidatkinja, glavni izazov ne bi trebao postati izostanak uspjeha u obliku niske stope rasta, visokih deficita platne bilance ili visoke zaduženosti privatnog i javnog sektora, nego znakovi uspjeha poput velikih priljeva dugoročnoga i kratkoročnog kapitala. Ako Hrvatska postane službena kandidatkinja za EU 2004. godine, mogla bi imati dobre izgleda da se priključi EU zajedno s Bugarskom i Rumunjskom 2007. godine. To bi moglo dovesti do znatnog povećanja kapitalnih priljeva u dugom i srednjem roku, što bi stvaralo pritisak na domaću ponudu novca, tečaj kune i agregatnu potražnju.

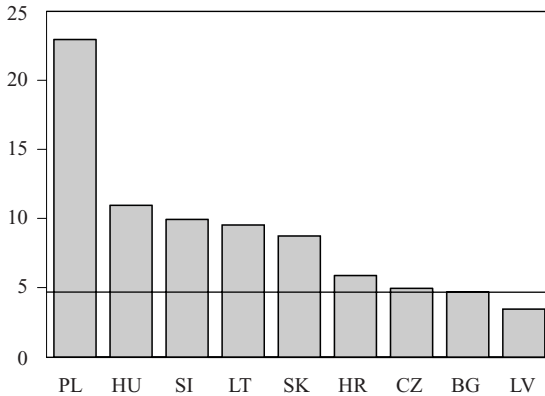
Hrvatsko gospodarstvo, kao i gospodarstva drugih zemalja središnje Europe, ima nekoliko značajki koje ga čine osjetljivim na kapitalne priljeve. Prva se odnosi na mnogo višu stopu povrata investicija u proizvodnju, što održava neusporedivo niži početni fond proizvodnog kapitala u Hrvatskoj i relativno značajan kontingent obrazovane radne snage. Viša stopa povrata investicija u proizvodnju privlačit će dugoročne kapitalne priljeve dokle god sadašnja vrijednost očekivanih dobitaka od investicija nadmašuje trošak financiranja tih investicija za strane ulagače. Makroekonomska će politika stoga morati uzeti u obzir snagu investicijske potražnje na kojoj se zasnivaju dugoročni kapitalni priljevi.^{vi}

Druga značajka odnosi se na pojavu da je inflacija u Hrvatskoj, kao i u ostalim zemljama kandidatkinjama, u prosjeku još uvijek viša od inflacije u eurozoni. To može odražavati "premekanu" makroekonomsku politiku (posebno fiskalnu), no može odražavati i realna kretanja povezana s tranzicijskim procesom, posebno tendenciju da cijene roba i usluga namijenjenih domaćem tržištu (*non-tradables*) rastu brže od cijena roba i usluga namijenjenih međunarodnoj razmjeni.^{vii} U zemljama s fiksnim tečajem ta se kretanja manifestiraju inflacijom i aprecijacijom realnog tečaja, a u zemljama s plivajućim tečajem dijelom se očituju u aprecijaciji nominalnog tečaja, a dijelom u inflaciji. Uzimajući u obzir te razlike u inflaciji, kao i s tim povezanu tendenciju realnog tečaja da aprecira, nominalne kamatne stope u zemljama kandidatkinjama obično su više nego u eurozoni.

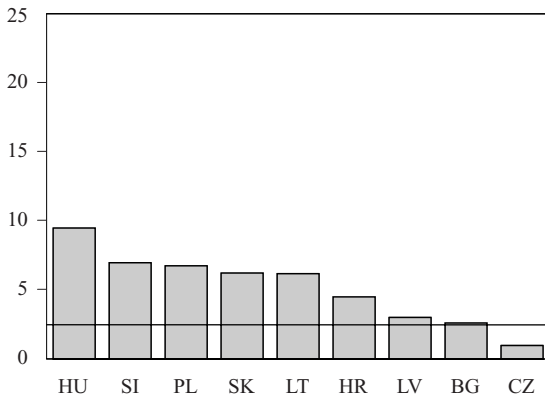
Iako se razlike u nominalnim kamatnim stopama smanjuju (sl. 8), one su još uvijek dovoljno velike da imaju znatan utjecaj na priljeve kratkoročnog kapitala. To potvrđuje nedavno iskustvo Mađarske. Kratkoročni priljevi u iznosu 4–5 milijardi eura (što je 7–8% godišnjeg BDP-a) ušli su u Mađarsku za samo nekoliko sati 15. i 16. siječnja 2003. godine. Te su priljeve potaknule velike razlike u kamatnim stopama te spekulacija da će 15%-tno ograničenje na aprecijaciju forinte iznad njezina središnjeg pariteta u odnosu prema euru biti ukinuto. Da bi od vratila priljeve, Mađarska je narodna banka bila prisiljena smanji-

ti službene kamatne stope za 2 postotna boda u dva dana, uvesti privremene kapitalne restrikcije i snažno intervenirati na deviznom tržištu. Iako su te mjere smirile spekulacije, niže kamatne stope u kombinaciji s deprecijacijom forinte pojačale su inflacijske pritiske i prisilile središnju banku da povisi svoj inflacijski cilj za 2003. godinu.

Slika 8. Službene kamatne stope (%)



kraj 2000.



listopad 2003.

Napomena: Vodoravna linija predstavlja službenu kamatnu stopu u eurozoni. Kratice zemalja objašnjene su u tablici 4.

Izvor: Središnje banke

Drugi problem s kojim se potencijalno suočava Hrvatska (kao i sve zemlje s tržištima u nastajanju) jest mogućnost naglog povlačenja kratkoročnog kapitala. Do toga može npr. doći ako se proračunski deficit neočekivano poveća umjesto da se smanji. Nerezidenti koji posjeduju državne obveznice mogu tada zaključiti da se pogoršavaju izgledi za održivost javnog duga i prodati obveznice, što može dovesti do nagog povlačenja kratkoročnog kapitala i prouzročiti snažnu deprecijaciju valute. Takav slijed događaja može se također ilustrirati mađarskim primjerom. Sredinom lipnja 2003. godine neodlučnost Vlade u smanjivanju proračunskog deficita i nepotrebna devalvacija forinte zbunili su strane ulagače i potaknuli opsežnu prodaju obveznica denominiranih u forintama, zbog čega je središnja banka bila prisiljena povećati službene kamatne stope za 3 postotna boda. Za Hrvatsku je stoga preporučljivo da ne nagli s liberalizacijom kapitalnih tokova sve dok ne uspostavi proračunsku stabilnost, kako bi smanjila rizik naglog povlačenja kratkoročnog kapitala.

Veliki kapitalni priljevi također mogu pogoršati već postojeće valutne neusklađenosti. Prema prudencijalnoj regulativi banke u Hrvatskoj obvezne su uravnotežiti svoju otvorenu vanjsku poziciju. To mogu učiniti tako da na temelju deviznih depozita odobravaju kredite u eurima. Međutim, ako njihovi klijenti ne prihoduju devize, odobravanjem kredita u eurima banke će jednostavno zamijeniti valutni rizik kreditnim. Zbog takve valutne neusklađenosti hrvatski je bankovni sustav vrlo ranjiv na hirovite promjene tečaja. Štoviše, kako je dug javnog i privatnog sektora uglavnom denominiran u devizama a ne u kunama, hirovito kretanje tečaja može otvoriti i problem održivosti duga.

Treba naglasiti da su izazovi s kojima su suočene zemlje kandidatkinje pri velikim kapitalnim priljevima uglavnom neovisni o tečajnom režimu. S obzirom na to da su mehanizmi koji dovode do kapitalnih priljeva realne, a ne monetarne prirode, jedino je pitanje ostvaruje li se realna aprecijacija putem nominalne aprecijacije ili putem inflacije. U uvjetima fiksnog tečaja (ili fiksnog, ali prilagodljivog tečaja) kapitalni će priljevi smanjiti kamatne stope i povećati investicije s obzirom na domaću štednju. Ako se poveća inflacija, vanjska će se konkurentnost smanjiti. U režimu plutajućeg tečaja kapitalni će priljevi dovesti do aprecijacije nominalnog tečaja, te će opet doći do gubitka konkurentnosti i do mogućeg deficita platne bilance. Iako razni institucionalni čimbenici mogu ublažiti te procese, uz mobilnost kapitala i konvergenciju dugoročnih kamatnih stopa prema razinama eurozone maleni su izgledi da će zemlje kandidatkinje imati značajniju autonomiju u utvrđivanju kamatnih stopa.

Može se, dakle, zaključiti kako će nosioci ekonomske politike u Hrvatskoj morati voditi vrlo opreznu politiku u određivanju kamatnih stopa: ako se one odrede previsoko, doći će do prevelikih kratkoročnih priljeva i s njima povezane aprecijacije tečaja, a ako se odrede prenisko, doći će do prevelikih investicija, porasta kredita i inflacije. U literaturi se takav slijed događaja često naziva “dilemom Tošovskoga” (v. Lipschitz et al., 2002b). Kako Hrvatska ima ograničene sposobnosti reagiranja na velike promjene kapitalnih priljeva, mogla bi biti prisiljena zadovoljiti Maastrichtske kriterije i prije članstva u EU. To će zahtijevati značajnu fiskalnu prilagodbu u nekoliko sljedećih godina. Zbog potrebe za velikom javnom potrošnjom i činjenice da se deficiti zasada mogu relativno lako financirati, bit će teško mobilizirati javnu potporu takvoj prilagodbi.

-
- i* Na primjer, doprinos domaće potražnje izračunava se kao $(DD_t - DD_{t-1})/Y_{t-1}$, gdje je DD_t zbroj privatne i državne potrošnje i fiksnih investicija u godini t , a Y bruto domaći proizvod. Prema definiciji, zbroj doprinosa pojedinih komponenti BDP-a jednak je stopi rasta BDP-a.
 - ii* Udio državne potrošnje u BDP-u (22% u 2002. godini) manji je od udjela rashoda opće države u BDP-u (50%), jer posljednji također obuhvaća preraspodjelu putem sustava mirovina i socijalne sigurnosti (koja je u nacionalnim računima uključena u privatnu potrošnju) i javne investicije (koje su uključene u formiranje bruto fiksnog kapitala).
 - iii* Detaljnije o podacima i analizi vidjeti Mihaljek (2004).
 - iv* Točke na slici 5. pokazuju promjene u stopama rasta BDP-a (u postotnim bodovima, mjereno na okomitoj osi) tijekom različitih promjena trenda tekućeg računa platne bilance (mjereno postocima BDP-a na vodoravnoj osi). Regresijski pravac pokazuje da je za svaki postotni bod smanjivanja deficita tekućeg računa, stopa rasta u promatranim gospodarstvima padala u prosjeku za 1,06 postotna boda.
 - v* U 2003. godini predviđa se rast izvoza roba i usluga od 11% te uvoza roba i usluga od 8,8% (EIZG, 2003). Ako bi se ostvarile te stope rasta, došlo bi do smanjivanja deficita roba i usluga, a neto izvoz dao bi pozitivan doprinos rastu od otprilike 0,25 postotnog boda.
 - vi* Lipschitz, Lane i Mormouras (2002a) ocjenjuju da je granični proizvod kapitala 8,5 puta veći u zemljama kandidatkinjama nego u Njemačkoj, te je na toj osnovi izračunato da su u središnjoj Europi potencijalni kapitalni priljevi 5 puta veći od početne razine BDP-a.
 - vii* Riječ je o tzv. Balassa-Samuelsonovu učinku (v. Mihaljek i Klau, 2003). Viši rast produktivnosti, osobito u “naprednim” sektorima, izloženima međunarodnoj konkurenciji, omogućuje brži porast plaća, a budući da je tržište rada jedinstveno, plaće rastu i u “zaštićenim” sektorima (osobne usluge, građevinarstvo, domaći transport). Da bi održali profitabilnost, manje produktivni sektori prisiljeni su povećati cijene svojih proizvoda, što rezultira višom inflacijom nego u razvijenim zemljama (cijene naprednih proizvoda po pretpostavci su određene na svjetskom tržištu).

LITERATURA

- Asian Development Bank, 1998.** *Asian development outlook 1998* [online]. Manila: Asian Development Bank. Available from: [<http://www.adb.org/Documents/Books/ADO/1998/default.asp>].
- BIS, 2003.** *73rd Annual Report* (1 April 2002 - 31 March 2003) [online]. Basel: Bank for International Settlements. Available from: [<http://www.bis.org/publ/ar2003e.htm>].
- Boltho, A., 1996.** "Was Japanese growth export-led?" *Oxford Economic Papers*, 48 (3), 415-432.
- Cottarelli, C., Dell'Ariccia, G. and Vladkova-Hollar, I., 2003.** *Early birds, late risers, and sleeping beauties: bank credit growth to the private sector in central and eastern Europe and the Balkans* [online]. Paper presented at the 9th Dubrovnik Economic Conference, Dubrovnik, 26–28 June. Available from: [www.hnb.hr].
- Demirgüç-Kunt, A. and Detragiache, E., 1997.** "The determinants of banking crises: evidence from developing and developed countries" [online]. *IMF working paper*, No. 97/106. Available from: [www.imf.org].
- Economic Commission for Europe, 2003.** *Economic Survey of Europe* [online], No. 1. Geneva: United Nations. Available from: [<http://www.unece.org/ead/survey.htm>].
- Edwards, S., 2001.** "Does the current account matter?" *NBER working paper*, No. 8275.
- European Commission, 2003.** "Croatia: Stabilisation and Association Report" [online]. *Commission Staff working paper SEC (2003) 341*. Available from: [http://europa.eu.int/comm/external_relations/see/sap/com03_341.htm].
- EIZG, 2003.** *Croatian economic outlook*, No. 16/2003. Zagreb: Ekonomski institut. Dostupno na: [www.eizg.hr].
- IMF, 2003.** *Republic of Croatia: First review under the stand-by arrangement* [online]. Country report 03/252, 15 August. Washington: International Monetary Fund. Available from: [<http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=16808.0>].
- Kokko, A., 2002.** "Export-led growth in east Asia: lessons for Europe's transition economies" [online]. *European Institute of Japanese Studies, Stockholm School of Economics, working paper*, No. 142, February. Available from: [<http://swopec.hhs.se/eijswp/abs/eijswp0142.htm>].

- Kraft, E. and Jankov, Lj., 2003.** *Lending booms, foreign bank entry and competition: the Croatian case* [online]. Paper presented at the 9th Dubrovnik Economic Conference, Dubrovnik, 26–28 June. Available from: [www.hnb.hr].
- Lipschitz, L., Lane, T. and Mormouras, A., 2002a.** “Capital flows to transition economic: master or servant?” [online]. *IMF working paper*, No. 02/11, January. Available from: [www.imf.org].
- Lipschitz, L., Lane, T. and Mormouras, A., 2002b.** “The Tošovský dilemma: capital surges in transition economic” [online]. *Finance and Development*, 39 (3), 225-238.
- Medina-Smith, E., 2001.** “Is the export-led growth hypothesis valid for developing countries? A case study of Costa Rica” [online]. *United Nations Conference on Trade and Development, Policy issues in international trade and commodities study series*, No. 7, Geneva. Available from: [http://192.91.247.38/tab/pubs/itcctab8_en.pdf].
- Mihaljek, D., 2003.** “Makroekonomski aspekti pridruživanja Hrvatske Europskoj uniji” [online] u: K. Ott, ur. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi ekonomske i pravne prilagodbe*. Zagreb: Institut za javne financije : Zaklada “Friedrich Ebert”, 25–66. Dostupno na: [http://www.ijf.hr/EU/mihaljek.pdf].
- Mihaljek, D., 2004.** “Izazovi makroekonomske stabilnosti: kojom brzinom u Europsku uniju?”. *Financijska teorija i praksa*, 28 (1), u pripremi.
- Mihaljek, D. and Klau, M., 2003.** “The Balassa-Samuelson effect in central Europe: a disaggregated analysis”. *BIS working paper*, No. 143 [www.bis.org]; forthcoming in *Comparative economic systems*, Winter 2004.
- OECD, 2003.** *OECD Economic Outlook*. Paris: OECD
- Vujić, B., 2003.** “Monetary policy and of capital flows in a situation of high euroisation: the case of Croatia” [online]. *BIS papers*, No. 17, 79–98. Available from: [www.bis.org].

Poglavlje 3.

FISKALNI ASPEKTI PRIDRUŽIVANJA: MOŽEMO LI U EUROPSKU UNIJU S PRORAČUNSKIM DEFICITOM?

Judita Cuculić
Međunarodni monetarni fond
Zagreb

Michael Faulend
Hrvatska narodna banka
Zagreb

Vedran Šošić*
Hrvatska narodna banka
Zagreb

SAŽETAK

Iako ne postoji zajednička fiskalna politika na razini Europske unije (EU), priključivanje će u Hrvatskoj dovesti do značajnih promjena proračunskih prihoda i rashoda. Priključivanje donosi transfere iz proračuna EU-a, ali i gubitak carinskih prihoda i potrebu prilagodbe strukture poreznih prihoda. Usto, uz znatne izdatke za prilagodbu u područjima kao što su okoliš i transport, te izdvajanja za proračun EU-a, doći će i do promjene u strukturi rashoda kako bi se mogli pratiti

* *Judita Cuculić ekonomistica je Međunarodnoga monetarnog fonda, a Vedran Šošić i Michael Faulend ekonomisti su u Direkciji istraživanja Hrvatske narodne banke. Izneseni stavovi njihovi su osobni stavovi i ne odražavaju nužno stavove MMF-a i HNB-a, niti obvezuju spomenute institucije.*

transferi iz strukturnih fondova. Cilj rada je ocijeniti intenzitet i smjer fiskalnih učinaka koje će donijeti priključivanje, kao i promjene u njihovoj strukturi te mogućnost dosezanja kriterija konvergencije.

Ključne riječi:

fiskalna politika Hrvatske, strukturni fondovi Europske unije, usklađivanje poreznog zakonodavstva, kriteriji konvergencije

UVOD

Pri susretu s fiskalnim učincima proširenja nailazimo na svojevrsan apsurd. Riječ je o pitanjima koja redovito prevladavaju u pregovorima o priključivanju EU, iako su ona zapravo zanemariva u odnosu prema ukupnim troškovima i koristima priključivanja. Analizu ćemo ipak usmjeriti upravo na fiskalne aspekte priključenja jer ih zbog nekoliko razloga smatramo izuzetno značajnima. Prvo, bez obzira na načelo prema kojemu nove članice ne bi trebale neto pridonositi proračunu EU-a, čini se da će priključenje redovito povećavati fiskalni pritisak u novim zemljama članicama, čak toliko da se počelo govoriti o mogućnosti fiskalne krize prouzročene proširenjem EU-a. Drugo, nove će članice nakon priključenja morati voditi fiskalnu politiku u skladu s pravilima Pakta o stabilnosti i rastu (SGP), što bi također moglo imati određene negativne posljedice.

U skladu s takvim fokusom rada, u prvome se poglavlju razmatraju ukupni učinci priključenja na prihode i rashode hrvatskog proračuna. Tako bi usklađivanje hrvatskog poreznog sustava sa smjericama EU-a moglo donijeti nove prihode od trošarina, i to na naftne derivate, dok se smanjenje prihoda očekuje zbog uplate dijela carina u proračun EU-a te zbog usklađivanja carinskog sustava. Najvažnija nova prihodna stavka za proračun bit će različiti transferi iz proračuna EU-a jer će dio tih transfera zbog učinka supstitucije smanjiti rashode hrvatskog proračuna. Međutim, dio transfera će zbog potrebe predfinanciranja i sufinanciranja projekata povećati rashodnu stranu proračuna. Značajno povećanje rashoda bit će ponajprije posljedica uplata u proračun EU-a, ali i nužnih investicija u području infrastrukture i okoliša. Radi usklađivanja sustava državnih potpora s pravilima EU-a mogu se očekivati značajne fiskalne uštede, iako je nemoguće predvidjeti kada bi se to moglo očekivati.

U idućem se poglavlju razmatraju učinci priključenja na vođenje fiskalne politike, odnosno provedba SGP-a. Većinu budućih članica još

očekuje značajno smanjenje proračunskog manjka kako bi se uopće uskladile s fiskalnim pravilima EU-a. Nadalje, budući da su ta pravila krojena po mjeri njezinih sadašnjih članica, od kojih će se nove članice znatno razlikovati u nekoliko čimbenika važnih za oblikovanje makroekonomske politike, nove će članice morati usvojiti nešto drugačiji pristup vođenju fiskalne politike kako ne bi prekršile zajednička pravila. Konačno, razmatramo kakve će učinke imati vođenje fiskalne politike na dinamiku javnog duga u budućim članicama.

Rad zaključujemo preporukama koje bi na temelju naših nalaza mogle poboljšati pripremu za vođenje fiskalne politike u sklopu EU-a.

FISKALNI UČINCI PRIDRUŽIVANJA

Učinci na prihode državnog proračuna

Analizu fiskalnih učinaka započinjemo analizom prihoda koji će pri ulasku u EU neupitno doživjeti određene promjene. Naime, dio proračunskih prihoda od poreza na dodanu vrijednost (PDV) i carina odlit će se standardnim mehanizmima u proračun EU-a, dok će se istodobno potencijalno otvoriti prostor za povećanje određenih vrsta prihoda (poput trošarina) zbog usklađivanja poreznog sustava. Kao protuteža tom neto odljevu sredstava pojavit će se transferi iz proračuna EU-a u naš nacionalni proračun. Međutim, kao što smo naglasili, pitanje je hoće li u konačnici svi ti tokovi imati neutralan, pozitivan ili negativan učinak na javne financije. U tom smislu naša će analiza biti usredotočena na kvantificiranje pojedinih učinaka, u mjeri u kojoj je to moguće.

Porez na dodanu vrijednost

Analizu započinjemo PDV-om dio kojega će se posrednim ključem¹ odljevati u proračun EU-a. Zadatak je procijeniti prihode od PDV-a u 2007. godini, a taj će se podatak onda, u kasnijem dijelu rada, iskoristiti za procjenu iznosa odljeva u proračun EU-a.

Za potrebe procjene visine prihoda od PDV-a u 2007. godini poslužit ćemo se činjenicom da postoji tijesna veza između prihoda od PDV-a i nominalnog BDP-a (EIZG, 2003), prema kojoj za svaki 1-postotni nominalni porast BDP-a prihodi od PDV-a rastu za 1,2 %. U tom smislu ključ je procijeniti rast BDP-a u razdoblju do 2007. godine. Ne

ulazeći u detalje promišljanja koju stopu rasta BDP-a primijeniti, čini se najispravnijim okrenuti se procjenama potencijalne stope rasta (Mihaljek, 2002), koja je od 1994. do polovice 2002. iznosila gotovo 5%, te umanjiti tu stopu za jedan postotni bod radi dobivanja što realnije (konzervativne) projekcije rasta BDP-a. Dakle, pretpostavka je da bi hrvatsko gospodarstvo u idućih tri do pet godina moglo rasti prosječno po realnoj stopi od 4%, odnosno po nominalnoj stopi od 7,1%, uz pretpostavljenu prosječnu godišnju stopu inflacije od 3%ⁱⁱ. S obzirom na spomenutu pretpostavku o rastu nominalnog BDP-a, te uzimajući u obzir standardnu *ceteris paribus* pretpostavku koja podrazumijeva da se sustav PDV-a neće mijenjati, prihodi od PDV-a u 2007. godini procjenjuju se na 38,4 mlrd. kuna ili 15,4% tadašnjeg BDP-a.

Porezi na međunarodnu trgovinu (carine)

Gubitak prihoda od carina je dvojak. Prvo, postoji izravni gubitak zbog ključa prema kojemu se 75% prihoda od carina automatski odlijeva u proračun EU-a. Potom, postoji neizravan gubitak zbog usklađivanja s carinskom tarifnom strukturom EU-a.

Za potrebe procjene izravnoga gubitka poslužiti ćemo se pretpostavkom da će vrijednost uvoza u BDP-u u 2007. godini iznositi 55%ⁱⁱⁱ, te da će 80% tog uvoza dolaziti iz zemalja s kojima imamo sklopljen sporazum o slobodnoj trgovini. U tom smislu od 137 mlrd. kuna vrijednosti uvoza u 2007. godini samo će 27,4 mlrd. kuna biti podložno carinjenju. S obzirom na to da će Hrvatska pri pristupanju morati preuzeti tada važeću carinsku tarifu EU-a, prema kojoj je trenutačno prosječna carinska stopa 2,6%, ukupni prihod od carina najjednostavnije je procijeniti uz pretpostavku da se trenutačna prosječna carinska stopa EU-a neće mijenjati^{iv}. Ako bude tako, procjenjuje se da bi se u 2007. godini moglo prikupiti 712 mil. kuna prihoda, što podrazumijeva izravan odljev od 534 mil. kuna (75%) ili 0,2% tadašnjeg BDP-a u proračun EU-a.

Konačno, valja imati na umu i dodatni gubitak prihoda od carina zbog preuzimanja carinske tarifne strukture EU-a. S obzirom na postojeću razliku između prosječne carinske stope u EU i u nas (2,6% naspram 6,3%), gubitak koji bi po toj osnovi mogao nastati 2007. godine iznositi će otprilike 1 mlrd. kuna ili 0,4% BDP-a^v. Korisno je još jedanput naglasiti da je to novac koji se jednostavno gubi zbog prelaska na novu carinsku tarifu (dio procesa usklađivanja), te da taj iznos treba uključiti u iznos ukupnoga gubitka prihoda od carina koji se time penje na 0,6% BDP-a.

Trošarine

Za razliku od PDV-a i carina, trošarine su jedina stavka proračunskog prihoda koja bi zbog usklađivanja pojedinih stopa, a u skladu sa smjernicama EU-a, mogla povećati prihod proračuna. Međutim, valja naglasiti da neke zemlje članice EU-a još nisu potpuno uskladile svoju strukturu trošarina^{vi}, što pak navodi na zaključak da ni Hrvatska neće morati odmah nakon ulaska u EU u cijelosti uskladiti svoju strukturu trošarina^{vii}. Usklađivanje će trebati provesti u dogovorenome tranzicijskom razdoblju. Stoga valja govoriti o potencijalno većem prihodu u proračunu 2007. godine.

Već na samom početku korisno je istaknuti da EU “cilja” na usklađivanje triju vrsta trošarina – na naftne derivate, na duhanske prerađevine i na alkohol, te da su već sada te tri vrste trošarina (po “visini” i “obuhvatu”) u nas prilično usuglašene s postojećima unutar EU-a. U biti, usklađivanje visine trošarina na alkohol uopće nije ni potrebno (Arbutina, Kuliš i Pitarević, 2002), tako da se po toj osnovi ne može očekivati nikakav dodatni prihod. Za trošarine na duhanske proizvode potrebna je tek manja prilagodba – povisiti trošarinu na cigarete izraženu kao postotak maloprodajne cijene s postojećih 49,1 na 57% (za standardnu skupinu cigareta). Zbog specifičnosti proizvoda i tržišta te zbog djelovanja crnog tržišta smatramo da takvo povećanje (ako do njega i dođe) ne bi trebalo rezultirati značajnim dodatnim prihodima za hrvatski proračun. Dakle, preostaju samo trošarine na naftne derivate, koje su, doduše, i najvažnije s aspekta njihova udjela u ukupnim prihodima od trošarina (60%). U nas su trošarine na bezolovni benzin 12% niže od minimuma EU-a, a na dizelsko gorivo za 22%. Suprotno tome, trošarina na loživo ulje već je usklađena i od nje se ne može očekivati dodatni prihod (European Parliament Fact Sheets). Novonastali dodatni prihod – uz minimalne trošarine na bezolovni benzin i dizelsko gorivo te uz uvjet da se postojeća trošarina na loživo ulje ne mijenja – u 2007. godini iznosio bi 1 mlrd. kuna ili 0,4% tadašnjeg BDP-a. To bi ujedno bio i ukupan dodatni prihod od usklađivanja trošarina.

Postoji i dodatni potencijalni prostor za prihode od trošarina koje se vežu za mineralna goriva zato što u EU postoje trošarine na goriva poput kerozina, prirodnog plina te tekućeg plina. U tom smislu moguće je očekivati uvođenje novih trošarina na dodatne proizvode, a potom i restrukturiranje visina trošarina u ovisnosti za koju se namjenu gorivo koristi (za pogon motora, za pogon motora u komercijalne svrhe ili za grijanje). Ovisno o kategorijama, ista vrsta goriva imat će različitu trošarinu, a sve radi ispunjavanja širih zadataka transportne politike,

politike zaštite okoliša, energetske politike, poljoprivredne politike te, konačno, politike zapošljavanja. No čini se realističnim pretpostaviti da će primjena takve sveobuhvatne politike zahtijevati dosta vremena te da je najrazumnije uzeti u obzir samo navedenu 1 mlrd. kuna dodatnih prihoda u 2007. godini, koji su također potencijalni jer podrazumijevaju usklađivanje trošarina na bezolovni benzin i dizelsko gorivo.

Novе vrste prihoda državnog proračuna

Osim učinaka koje će pridruživanje imati na postojeće prihode državnog proračuna (carine, PDV, trošarine), pojavit će se neke nove kategorije prihoda koje će biti posljedica transfera iz proračuna EU-a na osnovi sudjelovanja u zajedničkim politikama EU-a. Iako su ti prihodi jedan od elemenata koji najviše privlači nove članice, pa tako i Hrvatsku, potrebno je naglasiti dva aspekta koji umanjuju privlačnost dobivanja transfera, pogotovo sa stajališta javnih financija.

- Neki transferi neće utjecati na proračun jer će on služiti samo za transfer tih sredstava krajnjim korisnicima.
- Neće svi transferi biti isključivo prihodi za proračun, već će neki, zbog načela sufinanciranja i predfinanciranja, utjecati i na rashodnu stranu proračuna.

Pozitivna strana dobivanja transfera iz proračuna EU-a očituje se smanjenjem rashoda za financiranje postojećih sustava potpore. To se naziva učinkom supstitucije jer će sredstva iz proračuna EU-a zamijeniti nacionalno financiranje.

Procjena iznosa transfera otežana je jer se njihov agregatni iznos za Hrvatsku određuje novom financijskom perspektivom koja će vrijediti od 2007. do 2013. godine, a njezina će izrada započeti najranije 2005. Također, iznos transfera izravno će ovisiti o ishodu samih pregovora o pristupanju i o smjeru reforma regionalne i poljoprivredne politike unutar EU-a. Dodatna nepoznanica odnosi se na sposobnost Hrvatske da izgradi institucionalnu infrastrukturu za administriranje fondova EU-a. Procjene su da nove članice, koje su imale više vremena za uspostavu učinkovitih transfernih mehanizama nego što će ih imati Hrvatska neće uspjeti iskoristiti sva sredstva koja će im stajati na raspolaganju u prvim godinama članstva. U Hrvatskoj su takve institucije još uvijek u povojima^{viii}.

U sklopu tih ograničenja čini se oportunistički poslužiti se podacima za Slovačku i Litvu iz dokumenta Europske komisije, u kojemu su izračunate neto proračunske stavke za nove države članice (v. dodatak 1). Iznosi za Slovačku poslužiti će za izračun transfera iz strukturnih fondova jer oni najviše ovise o broju stanovnika (Slovačka ima 5,4 mil. stanovnika, a Hrvatska 4,3) i BDP-u (Slovačka ima BDP 23,7 mlrd. dolara, a Hrvatska 22,4). Za transfer iz poljoprivrednih fondova poslužiti ćemo se podacima za Litvu jer oni uvelike ovise o ukupnom stanovništvu (Litva ima 3,5 mil. stanovnika), o udjelu poljoprivrede u BDP-u (u Litvi 7,2%, a u Hrvatskoj 9,7%^{ix}) i o strukturi poljoprivrednog sektora (i Litva i Hrvatska imaju velik broj malih, rascjepkanih gospodarstava, zbog čega imaju iste strukturne probleme). Iako rezultati dobiveni na taj način ne mogu biti potpuno točni, ipak će omogućiti uvid u veličinu i smjer učinaka učlanjenja na hrvatski proračun.

Transferi iz proračuna EU-a mogu se podijeliti na one koji (1) nisu vezani za projekte pa njihov iznos automatski postaje prihod proračuna i na one koji (2) ovise o projektima pa priljev ovisi o tome koliko će biti apsorpcijska moć Hrvatske, tj. koliko će proračun moći sufinancirati projekte na državnoj i lokalnoj razini. U prvu grupu pripadaju izravne dohodovne potpore, tržišne intervencije u poljoprivredi i transferi po osnovi unutarnjih politika. U drugu se grupu ubrajaju transferi iz strukturnih fondova, kohezijskog fonda te sredstva za ruralni razvitak. Postoji i treća grupa prihoda koja uključuje ostatke pretpristupne pomoći, specijalne aranžmane i proračunske kompenzacije. Kao što je vidljivo iz dodatka 1, u prvoj godini članstva transferi će biti na nižoj razini zbog nemogućnosti novih članica da apsorbiraju sva sredstva zbog ekonomske, administrativne i institucionalne nerazvijenosti.

Transferi koji nisu vezani za pojedine projekte

Prvu skupinu transfera koji nisu vezani za pojedine projekte čine izravne dohodovne potpore poljoprivrednicima i tržišne intervencije. Oba transfera dolaze iz poljoprivrednog fonda, točnije iz njegova dijela za jamstva.

U posljednjim pregovorima za pristupanje dogovoreno je da se u prvoj godini članstva *dohodovne potpore* isplaćuju samo u iznosu od 25% ukupnih potpora koje dobivaju članice EU-a, s time da se

iznosi postupno povećavaju dok u 2013. godini ne dosegnu 100%^x. Pretpostavimo li da će pri sljedećem proširenju vrijediti isto načelo, Hrvatska će u 2007. godini dobiti također 25% potpora. Sama prirodna financiranja dohodovnih potpora dodatno ide na štetu proračuna novih članica. Naime, isplate potpora kasne otprilike tri mjeseca, što uvijek prebacuje plaćanje u sljedeću fiskalnu godinu tako da će predviđeni iznosi za 2007. biti isplaćeni tek 2008. godine (jaz likvidnosti ili tzv. *green hole effect*)^{xi}. Budući da je ovaj rad usredotočen isključivo na fiskalne učinke u 2007. godini, možemo zaključiti da će prihodi iz proračuna EU-a iznositi nula, ali će se zato znatan iznos pojaviti na rashodnoj strani. Prema podacima za Litvu, ukupan bi jaz likvidnosti u 2007. mogao iznositi 590 mil. kuna. Taj će se trošak smanjiti već u sljedećoj godini, ali neće biti pozitivnih učinaka na proračun jer su potpore namijenjene krajnjim korisnicima, poljoprivrednicima, a proračun će poslužiti samo kao transferni instrument. Ipak, bit će i pozitivnih učinaka za proračun, i to već u 2007. Naime, već je u proračunu za 2003. Ministarstvo poljoprivrede i šumarstva predvidjelo 350 mil. kuna za potpore dohotku, a kako je taj instrument uveden tek ove godine, realno je očekivati da će taj iznos do 2007. rasti. Zbog učinka supstitucije hrvatski će proračun uštedjeti minimalno taj iznos^{xii}.

Transferi po osnovi tržišnih potpora također “kasne” pa bi se u proračunu za 2007. godinu moglo očekivati oko 205 mil. kuna troška po osnovi predfinanciranja. Ipak, proračun će ponovno imati uštede zbog učinka supstitucije u iznosu od tih 205 mil. kuna jer će sredstva EU-a pokriti dio potpora u proračunu i osloboditi ta sredstva za druge namjene. Također, budući da ulaskom u EU Hrvatska mora prihvatiti načela zajedničke poljoprivredne politike, i ostatak potpora namijenjenih tržišnim intervencijama morat će biti ukinute.

Drugu skupinu transfera koji nisu vezani za pojedine projekte čine *transferi po osnovi unutarnjih politika*, koji većinom služe za financiranje postojećih politika, institucionalnu izgradnju i uspostavu kvalitetne granične kontrole prema trećim zemljama. Budući da se većina transfera računa na osnovi udjela u ukupnom stanovništvu i BDP-u EU-a, za približno utvrđivanje iznosa koji će Hrvatska primati po toj osnovi poslužiti ćemo se opet primjerom Slovačke. Ti transferi bit će isključivo prihodi nacionalnog proračuna jer će ili zamijeniti ili dopuniti nacionalno financiranje te bi mogli iznositi oko 354 mil. kuna.

Transferi vezani za pojedine projekte

Transferi vezani za projekte zahtijevaju sufinanciranje. Zbog toga se u prošlosti događalo da su države članice čak i odbijale takvu vrstu pomoći jer nisu mogle podnijeti taj teret. U tu grupu pripadaju transferi iz strukturnih fondova, kohezijskog fonda i sredstva za ruralni razvoj.

Nacionalni proračun sudjeluje u financiranju projekata iz *strukturnih fondova* s 25 do 50%, s time da su tipični iznosi 25%. Sredstva iz strukturnih fondova čine tzv. dodatno financiranje, što znači da ona ne smiju zamijeniti financiranje iz nacionalnih izvora. Zemlje moraju zadržati financiranje barem na razini kakva je bila u razdoblju prije dobivanja sredstava. Stoga korištenje tim sredstvima ovisi o apsorpcijskoj moći svake države članice, pa sredstva koja se dodjeljuju novim državama članicama ne smiju prelaziti 4% njihova BDP-a^{xiii}. Zbog zahtjeva za sufinanciranjem stvarni priljev sredstava u prvoj godini članstva niži je za otprilike 25%.

Na osnovi podataka za Slovačku, hrvatske bi regije (jedinice lokalne uprave i samouprave) u 2007. godini mogle dobiti 779 mil. kuna, a proračun bi morao pokriti 253 mil. kuna. Dio tih sredstava bit će raspodijeljen i institucijama izvan opće države (npr. privatnim poduzećima), što znači da će u tim slučajevima te institucije snositi troškove sufinanciranja. Budući da je za sada nemoguće predvidjeti koliki će dio strukturnih fondova financirati projekte u privatnom sektoru, radi jednostavnosti izračuna pretpostavit ćemo da će sva sredstva ići u proračun opće države.

Sredstva iz kohezijskog fonda namijenjena su financiranju infrastrukture i okoliša u državama članicama čiji je BDP po stanovniku manji od 90% prosječnog BDP-a EU-a. Na temelju podataka za Slovačku, Hrvatska u 2007. može očekivati 31 mil. kuna izravnih prihoda za proračun. Budući da sudjelovanje u projektima što ih financira kohezijski fond iznosi između 80 i 85% ukupnih troškova, teret sufinanciranja bio bi samo 5,4 mil. kuna.

Treći izvor prihoda i troškova za nacionalni proračun bit će *sredstva za ruralni razvoj*. Razina sufinanciranja iznosi 20% tako da bi Hrvatska, opet na temelju podataka za Litvu, mogla dobiti 438 mil. u 2007. a iz proračuna bi se moralo doplatiti 110 mil. kuna. Iako su i ta sredstva namijenjena krajnjim korisnicima, poljoprivrednicima, ipak će biti i pozitivnih učinaka za proračun jer će transferi iz proračuna EU-a zamijeniti nacionalno financiranje ruralnog razvoja. Kako

raspoložemo samo podacima za 2003. (za ruralni razvoj predviđeno je 60 mil. kuna), možemo predvidjeti da će uštede zbog učinka supstitucije iznositi minimalno 60 mil. kuna.

Ostali prihodi

Ostali prihodi obuhvaćaju pretpristupnu pomoć, koja će zbog svoje prirode i dalje pritjecati u proračun i nakon učlanjenja, specijalne aranžmane (*special cash-flow facility*) i privremene proračunske kompenzacije. Ti će transferi biti izravan prihod državnog proračuna i neće zahtijevati sufinanciranje.

Iako se može očekivati da će Hrvatska, otkada postane punopravna kandidatkinja, dobivati pretpristupnu pomoć iz programa u kojima sudjeluju ostale države kandidatkinje, za sada je teško pretpostaviti kolika će ta sredstava biti jer je usporedba s bilo kojom državom nemoguća bez dubinske analize. Stoga ćemo zadržati konzervativni pristup i pretpostaviti da će Hrvatska nastaviti dobivati samo sredstva iz CARDS-a, i to istom dinamikom kao i do sada, oko 450 mil. kuna godišnje.

Specijalni cash-flow aranžman namijenjen je neutraliziranju negativnih učinaka učlanjenja u prvim godinama članstva. Ključ po kojemu se dijele ta sredstva nije univerzalan i postojeća je raspodjela bila više rezultat dobre/loše pregovaračke pozicije u Kopenhagenu nego realnih uvjeta. Za Hrvatsku smo se poslužili primjerom Slovačke, što znači da bi priljev u proračun mogao biti 558 mil. kuna.

Privremene proračunske kompenzacije odnose se isključivo na članice koje bi bile neto uplatitelji u proračun EU-a. Politički bi bilo neprihvatljivo dovesti nove članice, čiji je BDP po stanovniku znatno ispod prosjeka EU-a, u položaj da financiraju proračun EU-a. Kako bi se izbjegla takva situacija, dodatna su sredstva dodijeljena Cipru, Češkoj, Sloveniji i Malti. Budući da možemo pretpostaviti kako Hrvatska neće doći u situaciju da bude neto uplatitelj, na taj potencijalni prihod nećemo računati.

Učinci na rashode državnog proračuna

Ulaskom Hrvatske u EU, državni će proračun doživjeti nekoliko ozbiljnih šokova. Prvi će biti sufinanciranje i predfinanciranje transfera iz proračuna EU-a, a drugi, veći, odnosit će se na uplate u proračun EU-a.

Prema zadnjem valu proširenja na zemlje istočne Europe i Baltik, Hrvatska će morati uplaćivati u proračun EU-a od trenutka kada postane članicom.

Uplate u proračun Europske unije

Specifičnost EU-a kao međunarodne organizacije jest to da ima proračun koji se financira iz tzv. vlastitih prihoda. Oni obuhvaćaju prihode od carina, poljoprivrednih carina i nameta na šećer, prihode na temelju PDV-a i prihode na temelju Bruto nacionalnog dohotka (BND).^{xiv}

Budući da su carine i prihod koji će se po njihovoj osnovi slijevati u proračun EU-a obrađeni u prethodnom poglavlju, u ovom ćemo se poglavlju usredotočiti na uplate na temelju PDV-a i BND-a.

Uplate po osnovi PDV-a računaju se kao određeni postotak osnovice PDV-a (koja ne smije prelaziti 50% BDP-a). Kako je hrvatski sustav PDV-a gotovo potpuno usklađen s europskim standardima, na osnovi procjene osnovice PDV-a za 2007. godinu možemo procijeniti da bi Hrvatska morala uplatiti iznos od 338 mil. kuna.

Uplate po osnovi BND-a bit će i najveći teret za državni proračun. Ukupan prihod proračuna EU-a po osnovi BND-a izračunava se kao razlika ukupnih rashoda proračuna EU-a i prihoda skupljenih po ostalim osnovama. Drugim riječima, taj prihod "krpa" rupe u proračunu i svaka država članica uplaćuje svoj dio na osnovi veličine BND-a. Prema procjeni BND-a (BDP-a) za 2007, ukupni iznos koji bi Hrvatska morala uplatiti iznosi 1,9 mlrd. kuna.

Dodatni trošak za proračun bit će i uplata za korekciju za Veliku Britaniju (*UK rebate*). Naime, UK je nakon pristupanja EU postala najveći neto uplatitelj u proračun, ponajviše zahvaljujući niskoj razini transfera iz Zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) zbog svog relativno malog poljoprivrednog sektora. Zbog toga se u Fontainebleau 1984. godine gđa Thatcher izborila za pravo da se UK svake godine vrati dio uplate u proračun u iznosu od 0,66% njezine neto pozicije. Gubitak tih prihoda zajednički nadoknađuju ostale države članice, s tim da Njemačka, Nizozemska, Austrija i Švedska (najveće neto uplatiteljice) snose samo ¼ udjela. Odljev u proračun EU-a po toj osnovi mogao bi biti 177 mil. kuna.

Ostale uplate

Iako su uplate u proračun EU-a neusporedivo najveće uplate koje će hrvatski proračun morati podnijeti, potrebno je spomenuti i doprinose za institucije EU-a u kojima će Hrvatska morati sudjelovati od samog početka članstva. To se odnosi na Europsku središnju banku (ECB) i Europsku investicijsku banku (EIB).

Budući da Hrvatska 2007. godine neće ući u EMU (za što će joj minimalno trebati 2-2,5 godine), obveza uplate članarine ECB-u odnosi se samo na 5% njezina temeljnog kapitala koji iznosi 5 mlrd. eura. Izračun se temelji na osnovi udjela Hrvatske u ukupnom stanovništvu EU-a i u ukupnom BDP-u EU-a. Pri tom izračunu korišteni su podaci i za Rumunjsku i Bugarsku jer sljedeće proširenje u našem modelu uključuje i te zemlje. Ukupan iznos članarine mogao bi iznositi 10,5 mil. kuna. Potrebno je naglasiti da će ta uplata biti jednokratna te da će trošak upisa temeljnog kapitala ECB-a snositi HNB, što znači da neće imati izravnih učinaka na proračun.

Uplata članarine za EIB sastoji se od dva dijela. Prvi se odnosi na dio temeljnog kapitala koji države moraju uplatiti dok se drugi temelji na obvezi pokrivanja rezervi EIB-a. Nove članice upisuju samo 5% svoga udjela, i to u osam jednakih godišnjih rata. Budući da se iznosi temelje na BDP-u i stanovništvu, na osnovi podataka za Slovačku možemo pretpostaviti da bi iznos članarine za EIB trebao biti 75 mil. kuna.

Zaključno, na rashodnoj strani proračuna mogli bi se pojaviti troškovi u iznosu većemu od 3 mlrd. kuna ili 1,2% BDP-a samo kao rezultat uplata u proračun EU-a i EIB-a.

Tablica 1. Uplate u proračun Europske unije za 2007. godinu

	mil. kn	postotak BDP-a
Proračun EU-a		
carine	534	0,21
PDV	338	0,14
BND	1 900	0,76
korekcija za UK	177	0,07
EIB	75	0,03
UKUPNO	3 024	1,21

Izvor: Autorov izračun

Državne potpore

Hrvatska će morati uskladiti i svoj sustav potpora s važećim sustavom EU-a. Obveza usklađivanja započela je već početkom 2002. godine, kada je stupio na snagu privremeni dio SSP-a. Prema definiciji EU-a, državne potpore su one koje narušavaju ili prijete narušavanjem konkurencije davanjem prednosti određenim proizvođačima ili proizvodima te na taj način utječu na međusobnu trgovinu država članica. Usklađivanje sustava državnih potpora zapravo znači postupno ukidanje diskriminativnih, tzv. sektorskih potpora i oslanjanje na horizontalne potpore koje ne favoriziraju ni jednog proizvođača ili proizvod posebno te, općenito, na uvođenje načela transparentnosti u sustav dodjeljivanja potpora.

Prema procjenama Instituta za javne financije (Kesner-Škreb, Pleše i Mikić, 2003), državne potpore u Hrvatskoj iznose 5,25% BDP-a dok u EU iznose samo 1% BDP-a. Iako se na osnovi tih podataka može pretpostaviti da će konačno usklađivanje s EU-om donijeti uštede hrvatskom proračunu u iznosu od 4% BDP-a, teško je procijeniti koliki će biti učinci za proračun u samoj 2007. godini. Naime, proces usklađivanja je dugotrajan i izdaci za potpore postupno će se smanjivati. Prema SSP-u, do početka 2006. Hrvatska mora izraditi sveobuhvatan popis programa potpora i uskladiti ih s europskim kriterijima, što znači da će se velik dio njih uskladiti do 2006. Također je moguće da će Hrvatska u pregovorima uspjeti dogovoriti prijelazna razdoblja za ukidanje državnih potpora, što će prebaciti učinke za neke kasnije godine. Budući da bez detaljne analize koja prelazi granice ovog rada nije moguće doći do točnih brojaka, pri izračunu učinaka učlanjenja Hrvatske u EU na proračun, nećemo ih uzeti u obzir.

Izdaci za prilagodbe vezane za infrastrukturu i okoliš

U ovoj sferi, prilagodba standardima EU-a bit će značajan trošak za proračun, i to trošak koji će se protegnuti na niz godina. Najbolji orijentir za procjenu izdataka prilagodbe u sferi infrastrukture i okoliša u 2007. godini bit će iskustvo prethodnih članica. No kako to iskustvo još ne postoji, preostaje nam osloniti se na postojeće studije i stručne radove koji komentiraju to područje.

Ne postoji prava spoznaja o tome koliko je postojeća *infrastruktura* u zemljama pristupnicama, pa tako i u Hrvatskoj, adekvatna (i sa stajališta kvalitete i sa stajališta kvantitete). Problem je to kompleksniji jer sve troškove prilagodbe neće financirati država, tj. proračun, već se određeni dio troškova može financirati iz privatnih izvora. To se osobito može očitovati u dva velika i bitna infrastrukturna sektora – energetici i transportu (v. World Bank, 2003). Ipak postoje neke naznake koje govore u prilog postojećoj infrastrukturi u zemljama pristupnicama (vidjeti EBRD, 2002). Dodatno, postoji utemeljeno razmišljanje da zemlje kandidatkinje kao grupa nemaju problem podinvesticija u infrastrukturu (Backe, 2002), te da ključ prilagodbe nije u povećanju kapitalnih izdataka s obzirom na BDP, već u poboljšanju efikasnosti postojećih fondova (Funck, 2002). Pokušamo li u tu sliku uključiti Hrvatsku, mjereno kapitalnim izdacima, ona se nalazi u samom vrhu s obzirom na zemlje kandidatkinje^{xv}. U tom smislu, realno je pretpostaviti da sam ulazak u EU neće zahtijevati dodatne izdatke za infrastrukturu, ali će zasigurno iziskivati njihovo restrukturiranje u korist rentabilnijih investicija u infrastrukturu.

U vezi s izdacima za *okoliš* postoje određeni izračuni (World Bank, 2003) za Hrvatsku, u kojima se procjenjuju ukupno potrebni kapitalni izdaci za okoliš (radi prilagodbe). Prema tim kalkulacijama, potrebni se kapitalni izdaci kreću od 6,1 do čak 11,8 mlrd. eura^{xvi}. Bitno je naglasiti da ti izdaci podrazumijevaju ukupne – i privatne i javne izdatke. Uz pretpostavku da će se spomenuti troškovi, tj. investicije, ostvariti prema dinamici i profilu parametara iz Poljske^{xvii}, u prvoj će godini javni izdaci (izdaci proračuna) iznositi 76 mil. eura (u scenariju brzog provođenja reformi), odnosno 233 mil. eura (u scenariju sporog provođenja reformi). U spomenutoj studiji Svjetske banke navodi se podatak kako je u 1999. godini iz hrvatskog proračuna bilo potrošeno 35 mil. eura za okoliš (posljednji raspoloživi podatak). Uz pretpostavku da se isti iznos nastavio trošiti i dalje, znači da će u 2007. godini biti potrebno povećati izdatke proračuna za okoliš za barem 40 mil. eura (ili 0,1% tadašnjeg BDP-a)^{xviii}.

Ukupni učinci učlanjenja Hrvatske u Europsku uniju

Očekivani neto troškovi učlanjenja Hrvatske u EU u 2007. godini kao prvoj godini članstva mogli bi iznositi više od 2,5 mlrd. kuna ili oko 1% BDP-a u 2007. godini.

Tablica 2. Učinci učlanjenja u Europsku uniju na proračun opće države u 2007.

	mil. kn	postotak BDP-a
PRIHODNA STRANA PRORAČUNA		
1. Transferi koji nisu vezani za projekte		
1.1. Dohodovne potpore		
jaz likvidnosti	-590	-0,24
učinak supstitucije	371	0,15
1.2. Tržišne potpore		
jaz likvidnosti	-205	-0,08
učinak supstitucije	205	0,08
1.3. Unutarnje politike		
prihodi	354	0,14
2. Transferi vezani za projekte		
2.1. Strukturni fondovi		
prihodi	779	0,31
sufinanciranje	-261	-0,10
2.2. Kohezijski fond		
prihodi	31	0,01
sufinanciranje	-5,4	-0,002
2.3. Ruralni razvoj		
učinak supstitucije	71	0,03
sufinanciranje	-110	-0,04
3. Ostali transferi		
3.1. Pretpristupna pomoć	478	0,19
3.2. Posebni aranžmani	558	0,22
3.3. Proračunska kompenzacija	0	
UKUPNI PRIHODI	1 676	0,67
RASHODNA STRANA PRORAČUNA		
1. Uplate u proračun unije i EIB-a		
1.1. Uplate u proračun EU-a		
carine	-534	-0,21
PDV	-338	-0,14
BND	-1 900	-0,76
korekcija za UK	-177	-0,07
1.2. EIB	-75	-0,03
UKUPNE UPLATE	-3 024	-1,21
2. Izdaci za prilagodbe		
2.1. Usklađivanje carinske tarife	-996	0,40
2.2. Okoliš	-300	-0,12
Ukupni izdaci za prilagodbe	-1 296	-0,52
UKUPNI RASHODI	-4 320	-1,74
NETO GUBITAK ZA PRORAČUN	-2 644	-1,06

Izvor: Autorov izračun

POSLOVNI CIKLUSI, FISKALNA PRAVILA I JAVNI DUG

Osim učinaka na prihode i rashode proračuna, priključenje EU donijet će i promjene u načinu na koji se vodi fiskalna politika. EU i EMU obično se vide kao tvorevine u kojima je monetarna politika centralizirana ili podložna čvrstim pravilima, dok se fiskalna politika shvaća kao njezin antipod, odnosno kao instrument autonomne nacionalne ekonomske politike. Međutim, iako je proračun EU-a zane-mariv u odnosu prema proračunima zemalja članica, fiskalna politika zapravo je postala instrument ekonomske politike na razini cijele Unije. U praksi se zemlje članice susreću s vrlo čvrstim ograničenjima pri formulaciji fiskalnih politika tako da je već postignut visok stupanj njihove koordinacije.

Varijable poput prosječne razine inflacije ili tečaja eura prema trećim valutama postale su u EMU-u zajedničko dobro, pa stoga svaka nacionalna politika koja utječe na te varijable može dovesti do reakcije ECB-a i time do promjene okruženja za sve zemlje članice. Također, pravila u vođenju fiskalne politike uvedena su zbog opasnosti od prelijevanja većeg rizika u nekoj od članica EU-a zbog neodgovornog vođenja fiskalne politike. Konačno, iako je eksplicitno zabranjeno da ECB izravno otkupljuje obveznice neke od zemalja članica, uvijek postoji opasnost da će panična reakcija financijskih tržišta dovesti do monetarnih nestabilnosti na cijelom području EMU-a.

Fiskalna pravila Europske unije

Dovođenje salda proračuna opće konsolidirane države blizu ravnoteže ili ostvarivanje blagoga suficita glavni je cilj svake zemlje članice. Uravnoteženje proračuna odnosi se na njegov strukturni saldo, dok se ciklička komponenta proračuna može prilagođivati ovisno o stanju ekonomskog ciklusa, što omogućuje djelovanje automatskih stabilizatora^{xix}. Uz uravnoteženje strukturnog proračuna, najveći deficit proračuna opće konsolidirane države ograničen je na 3% BDP-a. Pri tome se u izvanrednim okolnostima, koje su definirane kao smanjenje BDP-a za više od 2 postotna boda, automatski prekida provođenje sankcija propisanih SGP-om.

Ograničenja iz SGP-a postavljena su upravo tako da dopuštaju djelovanje automatskih stabilizatora pri normalnim cikličkim fluktuaci-

jama. Pri definiciji ograničenja vodila se briga o potencijalnoj stopi rasta tih gospodarstava, kolebljivosti rasta i osjetljivosti proračunskog salda na ciklička kretanja.

Tako potencijalna stopa rasta u zemljama članicama iznosi oko 2,5%, dok se pri smanjenju stope rasta za 1% ispod potencijalnoga u prosjeku pojavljuje ciklički proračunski deficit od 0,6% BDP-a. Kako prosječni najveći jaz zabilježen u zemljama članicama u razdoblju od 1960. do 1997. doseže 4%, što odgovara smanjenju BDP-a za 1,5%, pozivanje na izvanredne okolnosti u sklopu SGP-a trebalo bi biti rijetkost (European Commission, 1999). Naravno, kolebljivost BDP-a nije jednaka u svim zemljama, a ni automatski stabilizatori ne reagiraju jednako snažno zbog razlika u strukturi prihoda i rashoda. Stoga one zemlje koje su izložene većim šokovima i imaju snažnije automatske stabilizatore, ili njihovo djelovanje žele dopunjavati aktivnom protucikličkom fiskalnom politikom, moraju ciljati i na veće proračunske suficite.

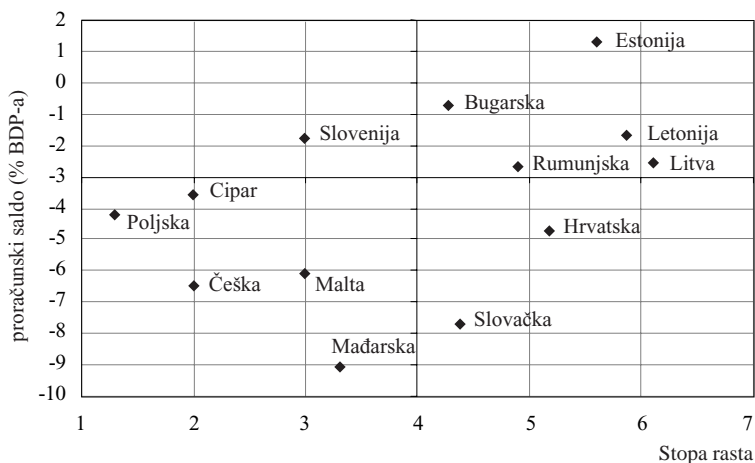
Fiskalno ograničenje iz SGP-a također omogućuje stabiliziranje razine javnog zaduženja. Tako je prosječan proračunski deficit na razini od 3% BDP-a, uz očekivanu stopu rasta nominalnog BDP-a od 5%^{xx}, u skladu s održavanjem javnog duga na razini od 60% BDP-a. Ta je razina javnog zaduženja također propisana SGP-om kao najviša dopuštena razina javnog zaduženja kojoj bi trebale težiti sve članice s višim javnim dugom. Kako je SGP-om ipak propisano uravnoteženje javnih financija, uz njegovo poštovanje u srednjem bi se roku moglo očekivati smanjenje razine javne zaduženosti (Mathieu and Sterdyniak, 2003).

Učinci fiskalnih pravila na buduće članice

Nove članice odmah nakon pristupanja EU preuzimaju sve obveze propisane SGP-om. Stoga zemlje pristupnice i kandidatkinje obično sudjeluju u proceduri za pretprijetno fiskalno nadgledanje (*Pre-accession Fiscal Surveillance Procedure*) kako bi se bolje pripremile za obveze koje će im članstvo donijeti u smislu vođenja makroekonomske politike, u sklopu kojega ne snose nikakve formalne obveze osim izvješćivanja EU-a o svojoj ekonomskoj politici i uspostavljanja komunikacije. Naravno, nakon ulaska u EU, a prije pristupanja EMU-u, koje je zapravo obvezno za sve nove članice odmah nakon ispunjenja kriterija iz Maastrichta^{xxi}, na nove se članice ne odnose odredbe sa sankcijama za nepoštovanje SGP-a. No iako neće

biti izložene financijskim kaznama, one će se naći pod izuzetnim pritiskom i zahtjevom da fiskalnu politiku počnu voditi u skladu sa zajedničkim pravilima.

Slika 1. Stope rasta BDP-a i salda proračuna u zemljama pristupnicama, kandidatkinjama i u Hrvatskoj (2002. godina)



Izvor: European Commission (2003), DZS i Ministarstvo financija

Usporedi li se stupanj fiskalne prilagodbe u Hrvatskoj sa zemljama pristupnicama i kandidatkinjama za članstvo, može se zaključiti kako stanje nije posebno loše^{xxiii}. Samo je Estonija ostvarila proračunski suficit, a ukupno je polovica od dvanaest zemalja zadovoljila granicu od 3% deficita, iako u 2002. godini BDP nije pao ni u jednoj od tih zemalja. Hrvatski je deficit bio 0,9 postotnih bodova lošiji od prosjeka tih zemalja, ali je stopa rasta u Hrvatskoj bila 1,4% viša od prosjeka, koji je iznosio 3,8%, što bi također valjalo uzeti u obzir pri ocjeni razlika u strukturnom deficitu. Također, sve su zemlje s lošijim pokazateljima proračunskog deficita istodobno imale i niže stope rasta od Hrvatske. Na temelju tih pokazatelja može se zaključiti kako Hrvatsku, kao i većinu tranzicijskih zemalja, tek očekuje proces fiskalne konsolidacije. Stoga bi u Hrvatskoj, s obzirom na stope rasta koje se mogu očekivati u srednjemu roku, a koje će vjerojatno biti nešto niže od sadašnjih, trebalo smanjiti proračunski manjak za otprilike 6% BDP-a kako bi se ostvario strukturno uravnotežen proračun.

Već je napomenuto kako utjecaji SGP-a na fiskalnu politiku svake članice bitno ovise o njezinim obilježjima. Buduće se članice, kao i Hrvatska, razlikuju po nekoliko značajnih obilježja od sadašnjih članica. Prvo, riječ je o zemljama koje su bitno siromašnije od sadašnjih članica i koje posjeduju znatan potencijal za realnu konvergenciju. U ovome smo radu pretpostavili kako potencijalna stopa realnog rasta za Hrvatsku iznosi 4%. Nadalje, zbog razine cijena koja je gotovo dvostruko niža od prosjeka EU-a može se očekivati i nominalna konvergencija uzrokovana Balassa-Samuelsonovim učinkom i porastom razine administrativnih cijena. Ona će razliku u stopama nominalnog rasta, koja je bitna za dinamiku javnog duga, učiniti još većom od razlike u stopama realnog rasta. Usto, razine javnih prihoda i rashoda u budućim članicama, pa tako i Hrvatskoj, bez obzira na nižu dosegnutu razinu razvoja, nisu bitno ispod prihoda i rashoda u sadašnjim članicama. To znači da automatski stabilizatori ne bi trebali djelovati slabije nego u sadašnjim članicama. Međutim, buduće članice imaju razmjerno nepovoljniju strukturu rashoda, s visokim udjelom “fiksni” rashoda poput mirovina ili izdataka na zdravstvo, koji se ne mijenjaju ovisno o stanju poslovnog ciklusa (Richter i Römisch, 2003). Iako se čini da se zbog slabijih automatskih stabilizatora nove članice neće suočiti s nedopuštenim deficitima, one će se zapravo morati intenzivnije oslanjati na aktivnu fiskalnu politiku kako bi stabilizirale gospodarstva. To se u njihovu primjeru do sada pokazalo opasnim jer su nakon prestanka recesije ciklički deficiti polako prelazili u strukturne (Kopits G. i Székely, 2003). Konačno, buduće su članice, pa tako i Hrvatska, uglavnom manje i otvorenije od sadašnjih. To znači da će i kolebljivost proizvodnje u njima biti veća, kao i potreba za njezinom stabilizacijom, što može tijekom pojedinih razdoblja uzrokovati veće cikličke deficite od uobičajenih u starim članicama.

Sve navedene odrednice mogle bi negativno utjecati na učinkovitost fiskalne politike u Hrvatskoj i u drugim tranzicijskim zemljama unutar SGP-a. Primjerice, za Hrvatsku bi se, zbog njezine relativno više potencijalne stope rasta, sankcije predviđene SGP-om suspendirale tek nakon smanjenja stope rasta BDP-a za 6 postotnih bodova ispod potencijalne, dok za zemlje članice to smanjenje u prosjeku iznosi tek 4,5 postotna boda. Stoga će se Hrvatska morati snažnije fiskalno prilagoditi želi li zadržati fleksibilnost fiskalne politike. Nadalje, poseban su problem automatski stabilizatori. U Hrvatskoj trenutno nema spoznaja o strukturnom saldu proračuna, kao ni o djelovanju automatskih stabilizatora, zbog čega ne možemo reći jesu li oni

dovoljni za stabiliziranje gospodarstva niti na koji će način proračunski saldo reagirati na promjenu stope rasta. Ako se utvrdi kako su automatski stabilizatori preslabi za stabiliziranje gospodarstva, o čemu postoje indicije, valjalo bi razmišljati o načinima primjene aktivne fiskalne politike koja bi brzo i učinkovito odgovarala na stanje gospodarske konjunktura, odnosno pomoću koje bi se proračunski deficit u tekućoj godini mogao jednostavno povećati, ali i smanjiti.

Razmjerno su nepovoljne i posljedice koje će fiskalna pravila EU-a imati na razinu javnog duga novih članica pri dosljednom provođenju SGP-a. Naime, zbog bitno više potencijalne stope rasta nominalnog BDP-a, dovođenje strukturnog salda proračuna u ravnotežu brzo će smanjivati njihov javni dug. Dok se za zemlje EU-a uz strukturni deficit proračuna na razini od 3% može očekivati ravnotežna razina javnoga duga na razini od 60% BDP-a, za tranzicijske se zemlje, uz pretpostavljenu stopu nominalnog rasta od 7% i jednaku početnu razinu javnog duga, može očekivati njezina konvergencija prema 43% BDP-a. Također, u slučaju strukturnog uravnoteženja proračuna, u novim se članicama može očekivati znatno brže smanjenje omjera javnoga duga i BDP-a. Uz polazne pretpostavke o rastu i razini zaduženosti nove bi članice prepolovile taj omjer već nakon desetak godina. To znači da će nove članice, koje zbog viših očekivanih stopa rasta imaju i veći kapacitet zaduživanja, kao i veću potrebu za infrastrukturnim investicijama, zapravo biti prisiljene brže smanjivati javni dug.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Vlada je donijela fiskalne projekcije do 2007. godine, do koje pretpostavljamo da bi se Hrvatska, uz malo sreće, mogla naći u EU. Prema Vladinim projekcijama, deficit proračuna opće konsolidirane države do te bi godine trebao biti smanjen na 2% BDP-a^{xiii}. Međutim, sama činjenica da će Hrvatska imati veće neto transfere iz proračuna EU-a od uplata ne znači da priključenje neće donijeti dodatne troškove hrvatskom proračunu. Naše procjene govore kako bi se u 2007. godini mogli očekivati negativni fiskalni učinci pristupanja EU u ukupnom neto iznosu od približno 1% očekivanoga BDP-a. Naravno, valja imati na umu i rezervu potencijalnih ušteda ostvarenih smanjenjem državnih potpora, koja može biti značajna, ali njezinu dinamiku u toj godini ne možemo predvidjeti.

Dodatne teškoće proizlaze iz okvira SGP-a za vođenje fiskalne politike. Želimo li zadržati mogućnost vođenja anticikličke fiskalne politike u skladu s tim pravilima, strukturni saldo proračuna neće se moći zadržati na deficitu od 2% BDP-a, kako se navodi u Vladinim projekcijama, ili od čak 3% BDP-a uračunamo li potencijalne fiskalne učinke priključivanja. U vezi s time, iz rada se mogu izvući neke preporuke za pripremu fiskalne politike izazovima članstva u EU.

- U što skorijoj budućnosti potrebno je *realistično ocijeniti strukturni saldo* proračuna, kao i učinak automatskih stabilizatora na proračunski saldo.
- Ako se automatski stabilizatori ocijene nedovoljnima za stabiliziranje gospodarstva, što je izgledno zbog strukture proračunskih prihoda i rashoda, potrebno je *razviti strategiju fiskalnog aktivizma* koja bi mogla brzo i fleksibilno povećavati i smanjivati proračunski deficit, u skladu s kretanjem gospodarskog ciklusa.
- Na temelju procjene strukturnog salda proračuna i snage automatskih stabilizatora, odnosno očekivanog stupnja fiskalnog aktivizma, potrebno je *izraditi projekciju fiskalne prilagodbe* koja bi omogućila vođenje anticikličke fiskalne politike bez kršenja SGP-a. Zbog više stope potencijalnoga rasta od sadašnjih članica, Hrvatska bi vjerojatno morala ostvarivati strukturni suficit kako bi automatski stabilizatori mogli djelovati bez izlaganja Hrvatske mogućim sankcijama u slučaju jače recesije.

Važno je shvatiti kako sve te preporuke podupiru već postojeće rutinske korake koje Europska komisija poduzima pri ocjeni usklađenosti svake zemlje sa SGP-om. Dodatno, one su nužan dio razmatranja svake od članica EU-a u sklopu priprema za EMU. Hrvatska bi se na svome putu u članstvo EU-a prije ili kasnije susrela s nužnošću provođenja svih tih koraka. Međutim, smatramo kako je te korake nužno poduzeti što prije zbog dugog vremenskog horizonta u kojemu se obično ostvaruje fiskalna prilagodba, kao i zbog kratkoće razdoblja u kojemu Hrvatska planira postati članicom EU-a. Konačno, smatramo da sadašnji planovi za fiskalnu prilagodbu ne vode (potpuno) efikasnoj fiskalnoj politici u sklopu EU-a.

i Postoji posredan ključ prema kojemu se u proračun EU-a uplaćuje određeni postotak prihoda od PDV-a.

ii Inflacija od 3% nije bitno veća od posredno ciljane inflacije u EU, a istodobno ostavlja prostor za prilagodbe relativnih cijena u ostalim "zaštićenim" sektorima, te za

djelovanje Balassa-Samuelsonova učinka (koji se osobito očituje u tranzicijskim zemljama s intenzivnim rastom proizvodnosti). Podsjetimo da Balassa-Samuelsonov učinak nastaje kada rast proizvodnosti unutar sektora međunarodno utrživih dobara raste brže od rasta proizvodnosti unutar sektora međunarodno neutrživih dobara, što nadalje, uz pretpostavku mobilnosti rada, rezultira povećanjem plaća, a onda i cijena u sektoru međunarodno neutrživih dobara.

- iii Vrijednost udjela uvoza u BDP-u iz zemalja s kojima je Hrvatska sklopila sporazume o slobodnoj trgovini ostala je nepromijenjena (otprilike 80%), bez obzira na skla-panje tih sporazuma. Stoga je moguće pretpostaviti da se ti udjeli neće mijenjati ni u bliskoj budućnosti, tj. da neće doći do značajnog djelovanja učinka skretanja trgo-vine.
- iv Postoje valjani razlozi za očekivanje snižavanja te stope u iduće četiri godine (EU pregovara s nekoliko zemalja o slobodnoj trgovini), no s obzirom na to da možemo samo nagađati koliko bi ona "na kraju" mogla iznositi, čini se najispravnijim "ra-diti" s trenutačnom stopom od 2,6%.
- v Gubitak može biti i veći, ovisno o produblivanju razlike između prosječne carinske stope u EU i u nas (v. fusnotu 6).
- vi Zanimljiv je Kischelov (2003) nalaz koji podsjeća da je usklađivanje trošarina na mi-neralna ulja, duhan i alkohol u EU započelo još 1972. godine, no ni do danas nije u cijelosti završeno.
- vii Možda je ipak ispravnije govoriti o visini pojedinih trošarina, a ne o strukturi jer ra-zličite zemlje mogu imati različite trošarine, no bitno je da se iznos trošarine za "do-govorene" vrste (mineralna ulja - goriva, duhan i alkohol) uskladi među zemljama članicama.
- viii Očekuje se da će administriranje fondova EU-a obavljati novoosnovani Fond za re-gionalni razvoj (za sada samo 7 zaposlenika) i Fond za razvoj i zapošljavanje (4 za-poslenika) te specijalizirane agencije čiji je ustroj zacrtan u budućnosti.
- ix Izvor: Statistička baza Svjetske banke, 2003.
- x To je načelo bilo predmet velikih rasprava jer izravno narušava konkurenciju u po-ljoprivrednom sektoru. Razlog za uvođenje takvog diskriminativnog režima za nove države članice jest skupoća poljoprivredne politike (proračun bi se suočio s velikim rashodima kada bi se novim državama članicama koje imaju znatno veći poljopri-vredni sektor isplaćivale jednake potpore kao i starima, a bez reforme poljoprivred-ne politike), kao i argument da nove članice nisu spremne iskoristiti tolike transfere.
- xi Dohodovne se potpore isplaćuju iz nacionalnog proračuna u listopadu, a sredstva iz proračuna EU-a stižu tek u siječnju.
- xii Uz pretpostavku da Hrvatska neće iskoristiti mogućnost da doplaćuje dohodovne potpore u prvim godinama članstva.
- xiii Procjena apsorpcijske moći napravljena je na osnovi podataka za postojeće države članice (Mayhew, 2003).
- xiv BND obuhvaća sav dohodak rezidenata, bez obzira na to je li ostvaren unutar zemlje ili u inozemstvu. Budući da se hrvatski BND od 1997. do 2002 u prosjeku razli-kuje 0,2% od BDP-a za isto razdoblje, koristit ćemo se već izračunanim projekcija-ma BDP-a za 2007. godinu.
- xv U 2002. godini za kapitalne izdatke iz proračuna izdvojeno je 6,3% BDP-a. To je znatno iznad vrijednosti ostalih zemalja kandidatkinja, koje izdvajaju od 2,3 do 5%. Međutim, važno je istaknuti da bi relevantna analiza trebala uzeti u obzir dulji niz godina, te u našem primjeru barem dijelom isključiti kapitalne izdatke za obnovu, ko-ja je ipak naša specifičnost.
- xvi Interval procjene je širok s obzirom na neizvjesnost glede jediničnih troškova te neiz-vjesnost efikasnosti same investicijske strategije.

- xvii *Oko 40% ukupnih izdataka realizirat će se već u prvih 6 godina, a od toga će 30% financirati država, 60% privatni sektor te 10% vanjski resursi.*
- xviii *Ukupni izdaci (javni i privatni) morat će se povećati za barem 200 mil. eura (ili za otprilike 0,6% BDP-a).*
- xix *Djelovanje automatskih stabilizatora podrazumijeva automatsko povećanje/smanjenje prihoda i rashoda proračuna ovisno o fazi gospodarskog ciklusa (a ne o promjeni porezne regulative i/ili diskrecijskih promjena rashoda).*
- xx *Očekivana stopa nominalnog rasta približno je jednaka sumi potencijalne stope realnog rasta i stope inflacije. ECB je kao (ne)službeni inflacijski cilj usvojio stopu koja je niža od 2%, ali je blizu te razine, tako da će i stopa nominalnog rasta u EU vjerojatno biti nešto niža od 5%, ali ne značajno.*
- xxi *Uz Dansku i Veliku Britaniju, koje imaju pravo derogacije, za sada euro nije uvela ni Švedska, koja to pravo nema jer se EU priključila u posljednjem valu proširenja, ali je do sada izbjegavala uvođenje eura odbijanjem sudjelovanja u tečajnom mehanizmu ERM-2. To znači da će i one tranzicijske zemlje koje to doista budu željele vjerojatno moći odgoditi uključenje u EMU, kao i provođenje SGP-a u njegovoj cijelosti.*
- xxii *Iz usporedbe je izuzeta Turska zbog nedavne financijske krize koju je proživjela i neizvjesne budućnosti u smislu europskih integracija.*
- xxiii *Sjednica Vlade, 1. rujna 2003. godine.*

LITERATURA

- Arbutina, H., Kuliš, D. i Pitarević, M., 2002.** “Usporedba i usklađivanje hrvatskoga poreznog sustava s poreznim sustavima Europske unije” [online] u: K. Ott, ur. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji*. Zagreb: Institut za javne financije, 83-105. Dostupno na: [<http://www.ijf.hr/EU/arbutina-kulis-pitarevic.pdf>].
- Backe, P., 2002.** “Fiscal Effects of EU Membership for Central European and Baltic EU Accession Countries”. *Focus on Transition*, 3 (2), 151-164.
- EBRD, 2002.** *Transition Report 2002*. London: EBRD.
- EIZG, 2003.** *Projekcije gospodarskih kretanja do 2007. godine*, mimeo. Zagreb: Ekonomski institut.
- European Commission, 1999.** “Budgetary Surveillance in EMU: the New Stability and Convergence Programmes”. *European Economy*, Supplement A, no 3, March 1999.
- European Commission, 2002.** *Co-ordination of economic policies in the EU: a presentation of key features of the main procedures*. Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Euro Papers, No. 45, July 2002.
- European Commission, 2002.** *Simulation of net budgetary positions after enlargement of the N-10*. DG Budget.
- European Council, 2000.** *European Council decision on the system of the European Communities' own resources*. 2000/597/EC, Euratom. Available from: [http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/financing/-decisionrp_09_2000/jol253en.pdf].
- European Parliament Fact Sheets.** *The Taxation of Energy* [online], poglavlje 3.4.7. Available from: [http://www.europarl.eu.int/factsheets/3_4_7_en.htm].
- Funck, B. 2002.** *Expenditure Policies Towards EU Accession*. Washington: World Bank Regional Study.
- Italianer, A. 2002.** *The macroeconomic policy framework for EU membership and euro area participation - the role of budgetary policy*. Paper presented at conference on EU Accession - Developing Fiscal Policy Frameworks for Sustainable Growth, Brussels, 13-14 May 2002.
- Kesner-Škreb, M., Pleše, I. i Mikić, M. 2003.** “Državne potpore poduzećima u Hrvatskoj 2001. godine” [online]. *Financijska teorija i praksa*, 27 (3), 287-330. Dostupno na: [http://www.ijf.hr/financijska_praksa/PDF-2003/3-03/skreb_plese_mikic.pdf].

- Kischel, D., 2003.** *Experience of the European Union in the Area of Excise Tax Harmonisation*. Presentacijski materijal.
- Kopits, G. and Székely, I. P., 2003.** "Fiscal policy challenges of EU accession for the Baltics and Central Europe" in: G. Tumpel-Gugerell and P. Mooslechner eds. *Structural Challenges for Europe*. Chentelham: Edward Elgar Publishing.
- Mathieu, C. and Sterdyniak, H., 2003.** *Reforming the Stability and Growth Pact: Breaking the Ice* [online]. Available from: [<http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/dtravail/wp2003-02.pdf>].
- Mayhew, A., 2003.** *The Financial and Budgetary Impact of Enlargement and Asseccion*. Brighton: Sussex European Institute.
- Mihaljek, D., 2002.** "Makroekonomski aspekti pridruživanja Hrvatske Europskoj uniji" [online] u: K. Ott ur. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi ekonomske i pravne prilagodbe*. Zagreb: Institut za javne financije, 23-62. Dostupno na: [<http://www.ijf.hr/EU/mihaljek.pdf>].
- Pauković, Ž., 2002.** "Državne potpore" u: *Prilagodbe politikama unutarnjeg tržišta EU-očekivani učinci*. Zagreb: Ministarstvo za europske integracije.
- Richter, S. and Römisch, R., 2003.** *Financial and fiscal aspects of accession*. Paper presented at WIIW Spring Seminar 2003: The Accession Deal: Consequences for New Members, 28 March 2003.
- Serafin, T. and Mayhew, A., 2003.** *The Financial and Budgetary Impact of EU Accesssion: the Case of Poland*, mimeo.
- Sporazum** o stabilizaciji i pridruživanju između Europskih zajednica i njezinih država članica i Republike Hrvatske. Dostupno na: [http://www.mvp.hr/pdf/011029_sporazum.pdf].
- World Bank, 2003.** *Croatia: Country Economic Memorandum, A European Integration and Growth Strategy*, mimeo. Zagreb: World Bank.

Dodatak 1. Neto proračunske pozicije nakon proširenja N-10

cijene iz 1999. (u mil. eura)	2003.										2004. 1.1073 1.10408
	deflator: vlastiti izvori + ostali rashodi deflator: poljoprivredni + strukturni fondovi										
Pristupanje EU 1. svibnja 2004. Kopenhagen	Cipar	Češka	Estonija	Mađarska	Poljska	Slovenija	Litva	Letonija	Slovačka	Malta	Ukupno
2003.	16	170	55	197	844	45	115	84	123	11	1.661
2004.											
Prepristupna pomoć	11	181	67	235	970	51	127	99	120	7	1.869
Poljoprivreda	12	100	29	125	426	43	73	42	57	3	911
Strukturna pomoć	6	169	39	209	859	27	94	66	118	7	1.594
Unutarnje politike	5	44	5	42	154	12	11	10	19	2	305
Dodatni rashodi	0	7	25	58	131	38	84	28	21	0	392
Specijalni cash-flow aranžman	28	175	16	155	443	65	35	19	63	12	1.011
Privremena proračunska kompenzacija	69	125	0	0	0	30	0	0	0	38	262
Ukupni alocirani rashodi	131	801	181	824	2.983	267	423	264	398	70	6.343
Tradicionalni vlastiti prihodi	-27	-66	-8	-97	-123	-18	-22	-7	-33	-14	-415
Prihod po osnovi PDV-a	-10	-74	-6	-61	-194	-22	-14	-8	-26	-4	-420
Prihod po osnovi BND-a	-60	-426	-37	-349	-1.114	-129	-78	-48	-148	-23	-2.412
Korekcija za UK	-8	-56	-5	-46	-148	-17	-10	-6	-20	-3	-320
Ukupni vlastiti prihodi	-105	-623	-56	-554	-1.579	-187	-124	-70	-225	-43	-3.566
Neto pozicija	27	178	125	270	1.404	80	299	195	173	26	2.777
2005.											
Prepristupna pomoć	6	153	57	199	823	43	110	86	102	2	1.581
Poljoprivreda	37	392	82	544	1.512	125	228	116	205	8	3.248
Strukturna pomoć	14	355	88	438	1.776	59	203	151	244	13	3.343
Unutarnje politike	9	76	9	72	266	21	18	17	33	4	524
Dodatni rashodi	1	9	26	61	141	38	109	29	52	0	466

Specijalni cash-flow aranžman	5	92	3	28	550	18	6	3	11	27	744
Privremena proračunska kompenzacija	119	178	0	0	0	66	0	0	0	66	429
Ukupni alocirani rashodi	191	1.255	266	1.342	5.068	370	674	402	647	119	10.334
Tradicionalni vlastiti prihodi	-40	-105	-12	-150	-213	-29	-33	-11	-54	-21	-667
Prihod po osnovi PDV-a	-16	-116	-10	-95	-304	-35	-21	-13	-40	-6	-657
Prihod po osnovi BND-a	-91	-653	-57	-535	-1.707	-198	-120	-74	-226	-35	-3.697
Korekcija za UK	-12	-88	-8	-72	-230	-27	-16	-10	-30	-5	-497
Ukupni vlastiti prihodi	-160	-963	-86	-853	-2.454	-288	-191	-107	-350	-66	-5.518
Neto pozicija	31	293	179	490	2.614	82	483	295	297	53	4.816
2006.											
Pretpriступna pomoć	1	98	35	124	509	27	66	52	64	0	976
Poljoprivreda	46	483	102	633	1.934	158	294	156	260	10	4.095
Strukturna pomoć	18	427	110	524	2.107	73	248	189	289	15	3.998
Unutarnje politike	12	102	12	97	359	28	25	22	45	5	708
Dodatni rashodi	1	9	26	61	140	38	127	28	52	0	481
Specijalni cash-flow aranžman	5	92	3	28	450	18	6	3	11	27	644
Privremena proračunska kompenzacija	112	85	0	0	0	36	0	0	0	63	296
Ukupni alocirani rashodi	194	1.294	288	1.487	5.498	378	766	451	720	121	11.198
Tradicionalni vlastiti prihodi	-40	-105	-12	-150	-213	-29	-33	-11	-54	-21	-667
Prihod po osnovi PDV-a	-17	-119	-10	-97	-310	-36	-22	-13	-41	-6	-671
Prihod po osnovi BND-a	-94	-670	-58	-549	-1.752	-203	-123	-76	-232	-36	-3.793
Korekcija za UK	-13	-93	-8	-77	-244	-28	-17	-11	-32	-5	-529
Ukupni vlastiti prihodi	-163	-988	-89	-873	-2.519	-296	-196	-110	-359	-68	-5.660
Neto pozicija	31	307	200	614	2.979	82	570	341	361	53	5.538

Napomena: Ako uspije politički dogovor oko Cipra, dodatnih 127 mil. eura rashoda trebalo bi biti predviđeno za razdoblje od 2004. do 2006.

Poglavlje 4.

SIROMAŠTVO, NEJEDNAKOST I SOCIJALNA ISKLJUČENOST U EUROPSKOJ UNIJI I HRVATSKOJ

Predrag Bejaković
Institut za javne financije
Zagreb

Vjerujemo da ujedinjena Europa teži daljnjem razvoju civilizacijskih tekovina, napretka i prosperiteta za dobrobit svih svojih građana, uključujući i najslabije i najlišenije.

Sastanak Europskog vijeća u Solunu 20. lipnja 2003; Nacrt Ugovora o europskom ustavu

SAŽETAK

Pitanje koordinacije socijalne politike u Europskoj uniji (EU) predmet je mnogih razmatranja i rasprava, ali ono još uvijek nije došlo podjednaki značaj kao koordinacija ekonomske politike. Cilj rada je razmotriti stanje i aktivnosti u ublažavanju siromaštva i socijalne isključenosti u Hrvatskoj i u EU. Rad započinje teorijskim i metodološkim okvirom, nakon čega slijedi opis stanja u članicama EU-a. Nakon izlaganja situacije u Hrvatskoj, posebice njezinih prednosti i slabosti u odnosu prema drugim tranzicijskim zemljama i budućim članicama EU-a, rad završava zaključkom i preporukama za poboljšanje stanja.

Ključne riječi:

siromaštvo, nejednakost, socijalna isključenost, Europska unija, Hrvatska

UVOD

Rasprave o zajedničkoj socijalnoj politici i politici socijalne skrbi već se dugo vode na nacionalnim razinama te polako ali sigurno dobivaju na značenju na razini EU-a. Političkim rječnikom, Europa je postigla znatne uspjehe na ostalim područjima osim socijalne politike, stvaranjem zajedničkog tržišta i prelaskom na treću fazu ekonomske i monetarne unije, kao i uvođenjem eura. Naravno, ne može se reći da ti uspjesi nemaju i odgovarajuće socijalno značenje. Ipak, često se navodi da su stvorili veće socijalne probleme nego što ih mogu riješiti, pa to onda zahtijeva djelovanje na europskoj razini.

Pitanje koordinacije socijalne politike u EU predmet je mnogih razmatranja i rasprava, ali ono još uvijek nije dobilo podjednaki značaj kao koordinacija ekonomske politike. Jedan od najvažnijih razloga za željeno usklađivanje socijalne politike jest nastojanje da se omogući i olakša pokretljivost radne snage jer se smatra da je (ne)postojanje odgovarajuće *sigurnosne mreže* važan čimbenik mobilnosti radnika. Usto, članice EU-a često navode da je zbog nejednakog stupnja gospodarskog razvoja vrlo teško ili gotovo nemoguće uskladiti različite sustave socijalne skrbi. Njihovo bi usklađivanje zahtijevalo velika financijska sredstva koja zasad ne postoje.

Cilj rada je razmatranje stanja i aktivnosti za ublažavanje siromaštva i socijalne isključenosti u Hrvatskoj i u EU. Članak počinje kratkim teorijskim i metodološkim objašnjenjima. U drugom se dijelu izlaže situacija u smislu siromaštva i nejednakosti u članicama EU-a te opisuju aktivnosti za ublažavanje neželjenog stanja. Treći je dio posvećen situaciji u Hrvatskoj, posebice njezinim prednostima i slabostima u odnosu prema drugim tranzicijskim zemljama i budućim članicama EU-a. Rad završava zaključkom i preporukama za poboljšanje.

TEORIJSKA I METODOLOŠKA OBJAŠNENJA

Za razumijevanje siromaštva presudno je spoznati postojeće ekonomske i socijalne uvjete, uključujući državne institucije, tržište, zajednice i kućanstva. Postojanje siromaštva povezano je s njegovom višedimenzionalnošću: ono je dinamično, složeno, određeno postojećim institucijama te prostorno i spolno uvjetovano. Uvjeti i pojavni oblik siromaštva razlikuju se prema socijalnim skupinama, vremenu, mjestu i zemlji. Siromaštvo se može razlikovati prema spolu osoba, etnitetu, dobi, mje-

Okvir 1. Najvažniji pokazatelji siromaštva, nejednakosti i socijalne isključenosti

Apsolutno siromaštvo pokazuje postotak stanovništva koji živi ispod određenog iznosa raspoloživog dohotka. Taj je određeni iznos *granica siromaštva*.

Apsolutna granica siromaštva označava apsolutni minimalni životni standard i obično se temelji na točno utvrđenoj potrošačkoj košarici prehrambenih proizvoda (za koju se ocjenjuje da čini odgovarajuće minimalne prehrambene potrebe za očuvanje zdravlja) uvećanu za neke druge troškove (poput stanovanja i odjeće). Stoga se apsolutna granica siromaštva može znatno razlikovati među zemljama, ovisno o sadržaju potrošačke košarice. Iako sigurno postoji određena proizvoljnost o tome što je odgovarajuće, tako utvrđena granica siromaštva ipak je svojevrsno uporište za analizu i usporedbe.

Relativna granica siromaštva utvrđuje siromaštvo u odnosu prema nacionalnom životnom standardu jer se, bez obzira na apsolutne potrebe, ljudi mogu smatrati siromašnima ako je njihov standard znatno niži od standarda drugih osoba u promatranoj zemlji. Relativna granica siromaštva obično se utvrđuje kao određeni postotak medijalnog ili prosječnog dohotka kućanstva. World Bank (2000) računa siromaštvo upotrebom polovice medijalnog dohotka kao osnove za međunarodne usporedbe.

Jaz siromaštva pokazuje koliko bi dohotka trebalo transferirati siromašnom stanovništvu da se dohodak kućanstva podigne do granice siromaštva (uz pretpostavku da transferirani dohodak ne utječe na radne napore primatelja).

Ginijev koeficijent kreće se u rasponu od 0 do 1, s tim da 0 pokazuje potpunu jednakost, a 1 znači potpunu nejednakost.

Intenzitet siromaštva zajednički je pokazatelj broja siromašnih, dubine siromaštva i nejednakosti među siromašnim. Zbog praktičnih razloga intenzitet siromaštva može se aproksimativno uzeti kao zbroj postotnih promjena stopa siromaštva i jaza siromaštva.

Socijalna isključenost višedimenzionalni je proces koji slabi povezanost pojedinca i zajednice. Te veze mogu biti ekonomske, političke, sociokulturne te prostorne. Što je više obilježja po kojima je osoba isključena, to ona postaje ranjivija. Obilježja isključenosti vezana su uz pristup tržištu rada, najosnovnijim uslugama i socijalnoj mreži. Ovisno o cjelokupnom ekonomskom razvoju, osobe mogu biti isključene iz dobara i usluga, iz tržišta rada i iz ljudskih prava.

stu (ruralno nasuprot urbanome), te prema izvoru dohotka. Obično su u kućanstvima djeca i žene izloženiji siromaštvu od muškaraca. Na siromaštvo utječu složeni međuodnosi politike, mjera i institucija u ekonomskoj i političkoj sferi. Značenje siromaštva ne ovisi samo o tome što se događa s nacionalnim dohotkom, već je važnije kako se promjene nacionalnog dohotka odražavaju na položaj kućanstava, te što se zbiva u raspodjeli potrošnje dohotka.

Vrlo je bitno kako se siromaštvo mjeri jer to određuje (ili otežava) pokušaje utvrđivanja odgovarajuće politike pomoći siromašnima te raspodjelu dohotka. Najuobičajeniji načini mjerenja temelje se na razini raspoloživog dohotka ili potrošnje (za glavne pokazatelje i objašnjenja pogledati okvir 1). Informacije o dohotku ili potrošnji dobivaju se odgovarajućim istraživanjima reprezentativnog uzorka stanovništva, kada se članove kućanstva pita o pojedinostima njihovih potrošačkih navika i izvorima dohotka. Ta se ispitivanja provode u većini zemalja. Načini i metode prikupljanja podataka na temelju uzorka vrlo su složeni, a obično se ispituje koje su temeljne životne potrebe ispitanika i što za njih znači siromaštvo. Zanimljivo je istaknuti da novija istraživanja pokazuju velik stupanj podudarnosti granica siromaštva utemeljenoga na objektivnim i subjektivnim utvrđivanjima potreba.

Obično se nejednakost životnog standarda mjeri upotrebom raspoloživog dohotka ili rashoda u promatranome mjesecu. Ipak, s obzirom na probleme u mjerenju siromaštva, dohodak ili rashodi u promatranome mjesecu tek su približna mjera životnog standarda kućanstva. Za dobivanje pouzdanijih spoznaja o nejednakosti bolje je (i znatno složenije) računati siromaštvo i nejednakost upotrebom pokazatelja za dulje vremensko razdoblje (npr. pomoću četiri serije podataka za tekući mjesec, te za razdoblje prije 12, 24 i 36 mjeseci) nego na temelju podataka samo za jedan mjesec.

U izračunima siromaštva i nejednakosti, posebice za zemlje u tranziciji, koriste se većinom pokazatelji utemeljeni na potrošnji (novčani izdaci i vrijednost prehrambenih proizvoda proizvedenih u vlastitoj okućnici). Grootaert i Braithwaite (1998) vjeruju da je to pouzdanija mjera zbog velike promjenjivosti tekućeg dohotka jer zaposleni često neredovito dobivaju plaću, s uobičajenim zaostacima (kašnjenjima) od nekoliko mjeseci. Nadalje, vrlo je često zatajivanje ostvarenog dohotka jer ispitanici nisu voljni reći punu istinu o nezakonitim ili poluzakonitim izvorima dohotka. Konačno, proizvodnja prehrambenih proizvoda u vlastitoj okućnici postala je najvažniji izvor prehrane, a to nije standardna (uobičajena) sastavnica novčanog dohotka. Dok potrošnja

može biti pouzdaniji pokazatelj materijalnog blagostanja, mjerenje nejednakosti dohotka ipak nudi dvije prednosti. Prvo, lakše je provoditi međunarodne usporedbe pomoću dohodovne nejednakosti jer o tome u većini zemalja postoje potrebni statistički pokazatelji. Drugo, time se može lakše dobiti pregled dohodovne nejednakosti prema značenju različitih izvora dohotka (World Bank, 2000a).

Ipak, možda spomenuta rasprava upućuje na to da bi bilo korisno razmotriti dohodak i potrošnju ne kao alternativne mjere blagostanja, nego kao komplementarne. Tako Atkinson (1989) navodi potvrdu tom pristupu razlikujući koncepte siromaštva pomoću *pristupa životnom standardu*, u kojemu se naglašava minimalna razina potrošnje robe i dobara i, naravno, upućuje na mjerenje potrošnje, te *pristupa minimalnim pravima*, pri čemu se naglašava važnost minimalnog dohotka, ali se ne propisuje kako se on treba potrošiti.

SIROMAŠTVO, NEJEDNAKOST I SOCIJALNA ISKLJUČENOST U EUROPSKOJ UNIJI

Težnja za solidarnošću i socijalnom uključenošću izvorno je navedena u Jedinstvenom europskom ugovoru (*The Single European Act* iz 1987), te je slijedom toga navedena u Protokolu o socijalnoj politici iz Ugovora u Maastrichtu (*The Protocol on Social Policy in the Maastricht Treaty*, potpisanog 1992, a na snazi od 1993). Ideja je bila utvrđivanje socijalne zaštite kako bi se svim članovima društva poboljšale mogućnosti bez zanemarivanja cilja jednakih mogućnosti. Ugovor iz Amsterdama (*The Treaty of Amsterdam*, stupio na snagu 1. svibnja 1999) donio je neposredne mjere u ostvarivanju tih želja uključujući i dionicu o zapošljavanju, te prihvaćanju protokola o socijalnoj politici. To je Uniji omogućilo djelovanje na području socijalne politike, iako je djelomično bilo ograničeno i određeno načelima supsidijarnosti. Nakon toga Komisija i zemlje članice trebale su svake godine ocjenjivati stanje u zapošljavanju te donositi smjernice politike zapošljavanja. Time je socijalna politika mnogo više približena središtu pozornosti europske politike i djelovanja. Krajem 1997. godine u svim je članicama bilo loše stanje na tržištu rada, te je u Luxembourg održan sastanak o zapošljavanju. Na njemu su utvrđene mjere za poticanje učinkovitosti tržišta rada. Sastanak u Cardiffu (1998) bio je posvećen utvrđivanju brzine strukturnih reformi na tržištu rada, dok je susret u Kölnu (1999) bio

više usmjeren na poticanje usuglašenoga gospodarskog rasta bez inflacije u stvaranju novih radnih mjesta¹.

Ipak, tek se od sastanka Vijeća Europe održanoga u travnju 2000. u Lisabonu može smatrati da je socijalna politika postala ravnopravna s ekonomskom, monetarnom i financijskom politikom. Tijekom tog razvoja utvrđeno je zajedničko nastojanje da se europski socijalni model ne samo očuva, nego i prilagođava i poboljšava. EU je utvrdio novi strateški cilj za tekuće desetljeće: “postati najkonkurentnije dinamično društvo u svijetu utemeljeno na znanju, sposobno za ostvarivanje održivog gospodarskog rasta s većim mogućnostima zapošljavanja i većom socijalnom kohezijom”. Uspješna provedba Lisabonske strategije ovisi o usklađenom i zajedničkom političkom djelovanju u širokom području ekonomskih, socijalnih i ekoloških pitanja.

Bez sumnje u ostvarivanje navedenog cilja presudna su pitanja siromaštva, nejednakosti, socijalne isključenosti i politike socijalne skrbi. Socijalna politika i socijalna kohezija izravno su uključene u najvažnija područja koja su pod zajedničkim djelovanjem članica EU-a. Istodobno, među članicama EU-a postoje znatne razlike u sadašnjem stanju i mjerama za smanjivanje siromaštva i poboljšanje socijalne uključenosti, kao i u općem stavu o ulozi države i politici socijalne skrbi. Stoga vjerojatno nije poželjno ni moguće razviti jedinstvenu sveobuhvatnu europsku definiciju sadržaja i djelovanja politike socijalne skrbi koja bi bila općeprihvaćena. Ipak, postojeće europsko zakonodavstvo politike socijalne skrbi sadržava brojne zajedničke elemente koji mogu biti korisni pri utvrđivanju i provođenju zajedničkog koncepta politike socijalne skrbi. Ti elementi imaju željena obilježja poput ekonomske učinkovitosti, socijalne i teritorijalne kohezije i sigurnosti za sve građane. U određivanju odgovarajuće politike i mjera za smanjivanje siromaštva i socijalne isključenosti potrebno je u svim zemljama predlagati i provoditi zajednički budući koncept politike socijalne skrbi.

Sastanak u Nici u prosincu 2000. godine osnažio je brojne prijedloge iz Lisabona. Najznačajniji od njih, s obzirom na borbu protiv siromaštva i socijalne isključenosti, odnosi se na prihvaćanje sadržaja nove socijalne politike (*Social Policy Agenda*) (Official Journal of the European Communities, 2001). U ostvarivanju prioriteta djelovanja u socijalnoj politici u sljedećih pet godina utvrđene su ove smjernice za borbu protiv siromaštva: (1) veće i bolje mogućnosti zapošljavanja; (2) predviđanje i ostvarivanje promjena u svijetu rada stvaranjem nove ravnoteže fleksibilnosti i sigurnosti; (3) borba protiv siromaštva, isključenosti i diskriminacije s ciljem poboljšavanja socijalne uključenosti.

Jedan od najvažnijih čimbenika jest prihvaćanje prijedloga za izradu Nacionalnog programa borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti (*National Action Plan against Poverty and Social Exclusion* – NAPIncl) u članicama EU-a.¹¹ Programom se nastoji razviti zajednička široka osnovica EU-a u borbi protiv siromaštva i socijalne isključenosti. NAPIncl ima četiri najvažnija cilja: (1) olakšavanje zapošljavanja i pristupa svim izvorima, pravima, dobrima i uslugama; (2) sprječavanje rizika isključenosti; (3) pomoć najugroženijima; (4) mobiliziranje svih nadležnih tijela.

NAPInclom se nastoje približiti i unaprijediti socijalna politika i politika zapošljavanja na nacionalnoj razini i na razini EU-a. Pritom se jasno uočava povećani naglasak na pokazateljima i praćenju napretka. Redovito se održavaju bilateralni sastanci na kojima različiti predstavnici (uključujući vlade, socijalne partnere i nadležne službe te članove Europske komisije) razmatraju programe borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti.

Sve zemlje imaju nacionalne osiguravajuće sustave koji štite građane od rizika poput nezaposlenosti, gubitka dohotka i sredstava za život te pružaju odgovarajuću pomoć bolesnima, obiteljima s teškoćama ili u siromaštvu. Ipak, u pojedinim se zemljama znatno razlikuje obuhvat i način ostvarivanja sustava socijalnog osiguranja. Mnogim je analizama empirijski utvrđena uska povezanost rashoda za socijalno osiguranje i postotka siromašnog stanovništva (npr. Voges i Kazepov, 1998). Čini se da su razlike između zemalja u smislu smanjivanja siromaštva više nastale *zbog obuhvata* socijalne države nego zbog različite učinkovitosti politika smanjivanja siromaštva.

U nekoliko posljednjih desetljeća u Europi su se općenito povećali nezaposlenost, siromaštvo i nejednakost, iako je bilo razdoblja (posebice krajem 1980-ih) i zemalja (npr. Nizozemska i Danska) u kojima se socijalno stanje poboljšalo ili se barem nije pogoršalo. U gotovo svim članicama EU-a najvažniji čimbenik siromaštva i socijalne isključenosti je nezaposlenost, pogotovo dugotrajna isključenost iz svijeta rada. Prosječna stopa nezaposlenosti za EU porasla je s 2,3 u 1960. na 7,7% u 2001. Ali dok su neke zemlje uspjele zaustaviti porast nezaposlenosti ili čak smanjiti nezaposlenost (posebice Nizozemska, Irska i Velika Britanija), druge su to uspjele tek djelomično tako da su stope nezaposlenosti znatno više nego u 1970-ima (npr. Švedska, Njemačka, Francuska i Španjolska).

Kako pokazuje tablica 1, prosječna stopa nezaposlenosti bila je veća od 8% (nešto viša u eurozoni nego u EU 15). Najniža je stopa bila u Luksemburgu, a najviša u Španjolskoj. Opasnost od socijalne is-

ključenosti raste s dužinom trajanja nezaposlenosti te se dugotrajna nezaposlenost (čekanje na posao dulje od godine dana) smatra najvažnijim pokazateljem socijalne isključenosti. U 2001. godini 3% aktivnog stanovništva EU-a bilo je nezaposleno dulje od 12 mjeseci. Taj postotak krije velike razlike: od manje od 1% u Luksemburgu, Danskoj, Nizozemskoj i Austriji, do više od 5% u Grčkoj i Italiji.

Tablica 1. Stope nezaposlenosti u lipnju 2003. (%)

EU 15	8,1	Švedska	5,4
Eurozona	8,9	Portugal	7,3
Luksemburg	3,7	Belgija	8,0
Nizozemska	4,1	Finska	9,3
Austrija	4,4	Francuska	9,4
Irska	4,7	Njemačka	9,4
Danska	5,2	Španjolska	11,4

*a) Podatak za svibanj
Izvor: Eurostat (2003)*

Otto i Goebel (2002) pomoću međunarodno usporedivoga ekvivalentnog dohotka razmatrali su stope siromaštva (incidenciju) i intenzitet siromaštva u europskim zemljama. Predstavnice sociodemokratskih socijalnih država – Danska i Finska – imale su najniže stope siromaštva (veće od 5%). Najveću raširenost siromaštva imale su južnoeuropske zemlje (Portugal i Grčka, preko 20%). Osim u Irskoj, pokazatelj intenziteta siromaštva također je bio najveći u južnoeuropskim zemljama.

Trajanje siromaštva bitan je pokazatelj stanja u pojedinoj zemlji, a među članicama EU-a postoje vrlo velike razlike. Krajnja mjesta zauzimaju Danska i Portugal. Trajno siromaštvo vrlo je rijetka pojava u Danskoj, dok je njegova rasprostranjenost u Portugalu najveća. Tako se više od 20% portugalskog stanovništva može smatrati trajno siromašnim, dok je prosjek za sve ostale članice EU-a manji od 10%.

Usprkos brojnim pokušajima mjerenja (više o tome u Dauderstädt, 2002), gotovo je nemoguće utvrditi kretanje (ne)jednakosti u EU.

Nejednakost (ne samo u Europi) ne može se smisleno istraživati samo s obzirom na podatke o raspodjeli dohotka – bez obzira na njihovu važnost – jer postoje različita pitanja povezana s nejednakošću druge vrste, a to je političko sudjelovanje. Stoga je u razmatranju nezaposlenosti, siromaštva i s tim povezane socijalne isključenosti potrebno istražiti neka od obilježja koja pogađaju pojedinca i društvo u cjelini.

Sen (1997) ističe da popis navedenih obilježja, među ostalim, za zajednicu treba uključivati gubitak ostvarenog proizvoda i fiskalni teret; za pojedinca gubitak slobode odlučivanja (koji znači mnogo više od smanjivanja dohotka); gubitak znanja i stručnosti te nastalu dugotrajnu štetu (kako se *uči kroz rad*, podjednako se tako i *zaboravlja zbog nedjelovanja* – jer je osoba izvan svijeta rada i prakse); psihološke štete, zdravstvene probleme, te štete za moral, gubitak motivacije za budući rad; narušavanje ljudskih odnosa i obiteljskog života (nezaposlenost i siromaštvo mogu biti vrlo razorni za društvene odnose te također mogu oslabiti sklad i jedinstvo obitelji, kao i ugroziti odnose s prijateljima i rođacima) te konačno gubitak društvenih vrijednosti i odgovornosti (dugotrajno nezaposleni i siromašni mogu postati cinični o pravednosti socijalnih odnosa, a mogu stvoriti osjećaj ovisnosti o drugima jer učinci ne vode nastajanju odgovornosti i oslanjanju na vlastite snage).

Nejednakost bi bila mnogo veća bez korektivnog utjecaja *pre-raspodjele* i *socijalne politike*. U većini zemalja u razdoblju 1960-2000. godine zbog starenja stanovništva i povećane nezaposlenosti znatno su porasli rashodi za socijalnu politiku. Rashodi rastu, posebice u siromašnijim zemljama južne Europe – uključujući Italiju – te u Francuskoj i Finskoj. Prosječni udio rashoda za socijalnu politiku u BDP-u raste usprkos razmjerno stabilnom ili čak smanjenom udjelu u nekim zemljama (Njemačkoj, Austriji, Nizozemskoj). Učinak socijalnih transfera (uključujući mirovine) na smanjivanje opasnosti od upadanja u siromaštvo znatno se razlikuje u članicama EU-a. Socijalni transferi imaju najjači utjecaj u Švedskoj i Danskoj, dok je njihovo djelovanje najslabije u Italiji i Grčkoj (Eurostat News Release, 2003).

Istraživanje Simóna, Hercea i de Lucia (2003) pokazuje da ne postoji dugotrajnija ili jača konvergencija udjela rashoda socijalne zaštite u BDP-u koja bi mogla upućivati na određeno ujednačavanje značaja transfera. Ipak, u tom je istraživanju za sve zemlje – osim za Grčku – zabilježeno blago dosezanje i lagana konvergencija i prema Njemačkoj kao polazištu za usporedbu i prema prosjeku EU-a. Ti rezultati pokazuju da su pojedine zemlje stavile veći naglasak na socijalnu zaštitu, što je rezultiralo približavanjem udjela njihovih rashoda stanju u drugim zemljama koje su davale veće iznose za socijalnu zaštitu. Proširenje Unije očito dovodi heterogenije i siromašnije sudionike na političku scenu. Konkurentnost brojnih siromašnijih regija pojačat će probleme sustava socijalne skrbi što su u prilagođavanju već ionako izloženi mnogim pritiscima zbog demografskih razloga i globalizacije. Pri tom se pojavljuje opasnost od povećanja nezaposlenosti i nejednakosti,

a to često dovodi nacionalne vlade u nemogućnost provođenja nužnih i složenih reformi (Dauderstädt, 2002).

Vrlo je teško procijeniti buduće trendove u kretanju siromaštva i nejednakosti u novim članicama EU-a, ali nešto se može naučiti iz prošlosti. Portugalska i španjolska iskustva nakon pridruživanja EU postaju prirodni teren za istraživanja utjecaja ekonomske integracije na raspodjelu dohotka. Prema istraživanju koje su proveli Jimeno i sur. (2000), iako uz određena odstupanja, nejednakost se u obje zemlje povećala nakon priključivanja EU.

Možemo ponoviti da EU nastoji smanjiti siromaštvo te ublažiti nejednakost i socijalnu isključenost. Može se pretpostaviti veća polarizacija društva u budućim članicama EU-a. S jedne strane, u njima se pojavljuje značajan (i sve veći) dio mladih i dobro obrazovanih naraštaja koji će imati znatne mogućnosti za zapošljavanje i prilično visoka primanja. Istodobno postoji znatan ili povećan broj starijih, nestručnih ili nedovoljno stručnih osoba koje su najčešće zaposlene u neslužbenom gospodarstvu te im stalno prijete opasnost od otpuštanja, niže plaće ili zapošljavanja na određeno vrijeme. Odgovarajućom i dobro usmjerenom politikom može se poboljšati položaj te druge skupine.

SIROMAŠTVO, NEJEDNAKOST I SOCIJALNA ISKLJUČENOST U HRVATSKOJ

U većini tranzicijskih zemalja tijekom proteklog desetljeća dramatično je poraslo siromaštvo. Ne samo da je nezabilježeno takvo povećanje nezaposlenosti, nego se zbililo u uvjetima dubokih gospodarskih, socijalnih i političkih promjena. U većini zemalja srednje i istočne Europe pojedine skupine stanovništva izloženije su siromaštvu - posebice nezaposleni, slabije obrazovani i ruralno stanovništvo.

Siromaštvo i nejednakost ozbiljna su prijetnja gospodarskom rastu, posebice u tranzicijskim zemljama jer velika nejednakost *pojačava krize* vezane za vanjske šokove te konflikti bogatih i siromašnih u raspodjeli dohotka mogu ugroziti funkcioniranje novostvorenih demokracija. Veća nejednakost može dovesti do znatno *većeg nasilničkog kriminala* zbog razmjerno veće koristi što ga od njega imaju siromašni. Nejednakost uvjetuje narušavanje (ionako malog) *socijalnog kapitala* i *nižeg sudjelovanja građana u političkom životu i društvu*, što siromašnima povratno smanjuje mogućnosti utjecaja na donošenje odluka.

Iako su veliki pad proizvodnje i porast nejednakosti značajne odrednice povećavanja siromaštva, ta su dva čimbenika na neki način samo prividni uzroci iza kojih su skriveni složeni međudnosni ekonomskih, socijalnih i političkih procesa. Takvi procesi mogu pomoći u objašnjavanju znatnih razlika u konačnim učincima, a mogu biti i od koristi u nalaženju načina za poboljšanje i najgoreg stanja. Pitanje ne treba biti toliko usmjereno na to *je li* se zbog velikog smanjivanja proizvodnje i porasta nejednakosti povećalo siromaštvo – jer je odgovor nedvosmisleno potvrđan – nego na to *zašto je* to smanjivanje bilo toliko izrazito u nekim zemljama, a u drugima ne i zašto je nejednakost slijedila tako različit obrazac. Osim odrednice proizvodnje i dohotka, gotovo najvažniji čimbenici bili su opseg i kakovća ekonomskih reformi koje su zemlje odlučile provesti. Postoji uska povezanost svekolikih (dubokih) reformi i gospodarske uspješnosti (World Bank, 2000). Analitičari ipak navode da su važni i ostali čimbenici: početni uvjeti (uključujući smještaj, početna ekonomska iskrivljenja i prirodna bogatstva); institucionalno stanje na početku tranzicije te politički sustav. Ti čimbenici također imaju izravan i jak utjecaj na ostvareni proizvod. Ujedno, ti nepolitički čimbenici presudno utječu na odabir reformi i na opseg u kojemu su ih zemlje sposobne provesti (EBRD, 1999). Svaki od navedenih čimbenika i neovisno o drugima utječe na raspodjelu dohotka i potrošnju, te slijedom toga na razinu siromaštva.

Siromaštvo

Spoznaje o oblicima i rasprostranjenosti siromaštva u Hrvatskoj bile su vrlo slabe do prvog analitičkog istraživanja o siromaštvu i ranjivosti što ga je u suradnji s Vladom provela Svjetska banka (World Bank, 2001). Analiza se temeljila na anketi o potrošnji kućanstava što ju je 1998. godine proveo Državni zavod za statistiku. Rezultati su pokazali da je siromaštvo u Hrvatskoj razmjerno nisko, pogotovo ako se usporedi s drugim zemljama u tranziciji (osim Slovenije) (tabl. 2). Samo 4% stanovništva živjelo je s manje od 4,30 USD po osobi dnevno (međunarodno usporedivi standard u tranzicijskim zemljama), odnosno oko 10% živjelo je s manje od 5,30 USD po osobi dnevno, što se ocjenjuje kao odgovarajuća apsolutna granica siromaštva za Hrvatsku.

Navedeni međunarodni standard ipak ne odražava posebne uvjete svakog društva. Za donositelje političkih odluka bitna je rasprostranjenost siromaštva utemeljena na nacionalno utvrđenim standardima. U

Hrvatskoj ne postoji službeno utvrđena granica siromaštva. Istraživanjem Svjetske banke procjenjivana je razina ukupnih rashoda (uključujući i neprehrambene potrebe) kućanstava u Hrvatskoj u kojoj obitelj nakon plaćanja najvažnijih neprehrambenih troškova ima dovoljno sredstava za održavanje minimalnih prehrambenih potreba. Taj je iznos utvrđen kao apsolutna granica siromaštva za bračni par s dvoje djece i bio je 41 500 kuna godišnje (u cijenama iz 1998) ili 15 474 kuna za "ekvivalentnu odraslu osobu". Oko 10% stanovništva bilo je ispod navedene nacionalne granice siromaštva.

Tablica 2. Stope siromaštva prema međunarodnim standardima¹ (u %)

Zemlja	Godina	Stopa siromaštva
Bjelorusija	1996.	20,5
Hrvatska	1998.	4,0
Estonija	1998.	19,3
Mađarska	1997.	15,4
Latvija	1998.	34,8
Letonija	1998.	22,5
Moldavija	1997.	68,6
Poljska	1998.	18,4
Rumunjska	1998.	44,5
Rusija	1998.	50,3
Slovenija	1993-1995.	manje od 1,0
Ukrajina	1996.	35,5

¹ 4,30 USD po osobi dnevno.

Izvor: World Bank (2001); za Sloveniju Milanovic (1998).

Ipak, siromaštvo u Hrvatskoj je trajne prirode: oni koji su postali siromašni trebaju mnogo vremena da iz njega pobjegnu (World Bank, 2001). Postoji nekoliko dominantnih skupina među siromašnima: stariji i slabije obrazovani, nezaposlene i neaktivne osobe. Iako nezaposleni i neaktivni čine mali dio siromašnog stanovništva (2,9 i 5,4%), oni su izloženi najvećoj opasnosti od siromaštva, dok je zaposlenost prilično sigurna zaštita od siromaštva. Gotovo tri četvrtine siromašnih žive u obiteljima u kojima glava obitelji ima samo osnovno obrazovanje ili čak ni to. Te osobe imaju malu vjerojatnost nalaženja posla ako su nezaposlene ili imaju mala primanja ako su zaposlene. Opasnost od siromaštva pogotovo je velika ako je niska razina obrazovanja povezana s nezaposlenošću. Vjerojatnost da će oni koji žive u kućanstvima u kojima je glava obitelji nezaposlena ili neaktivna biti siromašni tri je puta veća od vjerojatnosti za ostalo stanovništvo. Stoga *siromaštvo u Hrvat-*

skoj po uzrocima sve više nalikuje na siromaštvo u Zapadnoj Europi, a izrazito je povezano sa sudjelovanjem na službenom tržištu rada te značajima i stručnostima pojedine osobe (Grootaert i Braithwaite, 1998).

U Hrvatskoj postoji značajna količina informacija o korisnicima sustava socijalne skrbi. To se, nažalost, ne odnosi na detaljne podatke o korisnicima socijalne skrbi u radnoj dobi koji su prijavljeni kao nezaposleni. Hrvatski zavod za zapošljavanje ne izdvaja prijavljene osobe koje su primatelji pomoći socijalne skrbi. Ministarstvo rada i socijalne skrbi ima tek neke dezagregirane podatke o nezaposlenim korisnicima. Ujedno, nema dovoljno istraživanja o obilježjima te skupine.

Ipak, Šućur je 2001. proveo istraživanje o ekonomskim i demografskim obilježjima korisnika socijalne skrbi (najvažniji oblik je *pomoć za uzdržavanje*). Prvi cilj istraživanja bio je utvrditi razlike između pojedinih podskupina korisnika, posebice s obzirom na njihovu radnu (ne)aktivnost, i ustanoviti koliko dugo primaju pomoć za uzdržavanje. Drugi je cilj bio utvrditi odlučujuće čimbenike za određivanje trajanja primanja pomoći. Šućur razlikuje *primatelje* (pojedince koji se pojavljuju kao tražitelj pomoći) i *korisnike* (uključujući formalnog tražitelja i sve članove njegove obitelji koji primaju pomoć). Istraživanje je provedeno među 500 primatelja pomoći u sustavu socijalne skrbi. Prema radnoj sposobnosti, korisnici socijalne skrbi mogu se podijeliti na nezaposlene i radno nesposobne. U usporedbi s drugim tranzicijskim zemljama Hrvatska ima veći udio nezaposlenih među svim primateljima u sustavu socijalne skrbi, što je posljedica strukturnih promjena. Važno je naglasiti da je više od polovice nezaposlenih primatelja bilo bez posla dulje od pet godina.

Ovisno o dobi, razini obrazovanja i regiji, trajanje korištenja pomoći statistički se značajno razlikuje. Stariji i slabije obrazovani primatelji imaju veću vjerojatnost duljeg korištenja pomoći. Prosječno razdoblje korištenja pomoći vrlo je dugačko (gotovo pet godina). Prema regresijskoj analizi može se pretpostaviti da će socijalnu novčanu pomoć u duljem vremenskom razdoblju dobivati starije osobe, osobe nižeg obrazovanja, neoženjene/neudane osobe i osobe koje žive u nepotpunim obiteljima, koje nemaju status prognanika ili izbjeglice, te koje se koriste nekim drugim pravima u sustavu socijalne skrbi. Rezultati istraživanja mogu poslužiti za utvrđivanje rizičnih skupina i predlaganje mjera poboljšanja položaja korisnika novčane pomoći.

Usprkos visokom udjelu transfera u BDP-u (oko 25%), u Hrvatskoj se ostvaruje slaba preraspodjela zato što je većina programa socijalne potrošnje razmjerno slabo usmjerena, dok su bolje usmjereni socijalni programi rascjepkani i čine tek manji dio ukupnih rashoda za so-

cijalnu potrošnju. Umjesto da smanjuje nejednakosti, čini se da ih cjelokupni sustav socijalne skrbi pojačava (World Bank, 2001).

Siromaštvo u Hrvatskoj nije samo razmjerno maleno, nego je i *plitko*. Jaz siromaštva (*poverty gap*) iznosio je 1998. godine 1,8% BDP-a Hrvatske, a u prosjeku je potrošnja siromašnih kućanstva bila 20% ispod granice siromaštva. Da bi svi siromašni došli do granice siromaštva uz optimalno usmjeravanje pomoći (odnosno da se svakoj siromašnoj osobi dade transfer potreban za svladavanje jaza siromaštva), trebalo bi izdvojiti oko 1% BDP-a. Stoga se procjenjuje da bi Hrvatska mogla potpuno iskorijeniti apsolutno siromaštvo.

Život siromašnih umnogome se razlikuje od života onih koji to nisu. Siromašni većinom žive u prenaseljenim i slabije održanim stambenim objektima, njihova je prehrana ograničena na najosnovnije namirnice (posebice u gradovima) i često su slabije obrazovani. Tek manji dio siromašnih ima ušteđevinu, često su nedovoljno pokretni, a i njihova je društvena mreža vrlo sužena. Siromaštvo u Hrvatskoj već ima mnoga obilježja trajnog stanja: mala je vjerojatnost da će siromašni lako izaći iz zatečenog stanja. Za navedeno su presudna sljedeća dva razloga.

- Ograničene su ekonomske mogućnosti jer rast dosad nije stvarao dovoljno radnih mjesta. Mnoga su stara radna mjesta uništena, a nisu stvorena nova. Rast je koristio ponajprije onima koji su imali posao. Za one izvan svijeta rada učinak je bio zanemariv, možda čak i negativan. Nadalje, donedavno su prevelika zakonodavna reguliranost radnih odnosa i zapošljavanja, posebice s obzirom na otkaze, smanjivali mogućnosti malih tvrtki. Upravo bi one, kao i fleksibilniji radni odnosi, mogle biti značajna mogućnost zarade za siromašne.
- Siromašni su u korištenju ograničenih mogućnosti zapošljavanja u nepovoljnijem položaju. Jednom isključeni iz zapošljavanja i svijeta rada, nezaposleni i ekonomski neaktivni imaju ograničene mogućnosti da prekinu krug siromaštva. Više od polovice nezaposlenih dugoročno su nezaposleni, pa analize tokova na tržištu rada pokazuju da nezaposleni i ekonomski neaktivni imaju malu vjerojatnost nalaženja novog posla.

Većina osoba u radnoj dobi koji nisu zaposleni imaju vrlo lošu obrazovnu razinu (nezavršenu osnovnu školu ili samo osnovnu školu) ili imaju vrlo uska stečena znanja i sposobnosti strukovnog obrazovanja. Osobama koje su izvan plaćene zaposlenosti zbog manjkavog obrazovanja prijeti i opasnost prenošenja ograničenih mogućnosti na djecu.

Prva nacionalna studija o siromaštvu provedena je 1998. (World Bank, 2001). Prema njezinim rezultatima, Hrvatska ima razmjerno niske stope siromaštva, pogotovo u usporedbi s drugim zemljama u tranziciji. Ipak, siromaštvo u Hrvatskoj trajne je prirode: osobama koje su siromašne potrebno je mnogo vremena da pobjegnu iz siromaštva. Među siromašnima postoji nekoliko dominantnih skupina: stariji i slabije obrazovani, nezaposleni i neaktivne osobe.

Nejednakost

Prema navedenoj studiji Svjetske banke (World Bank, 2001), dohodovna nejednakost mjerena Ginijevom koeficijentom u 1998. iznosi 0,39, što je više nego u većini susjednih tranzicijskih zemalja. Nestić (2003) vjeruje da je u toj studiji bila pogrešna definicija dohotka samozaposlenih, što je dovelo do precijenjenog rezultata nejednakosti. Usprikos općem uvjerenju da je nejednakost značajno porasla tijekom posljednjih desetak godina, prema njegovim podacima proizlazi da nije bilo snažnijeg rasta nejednakosti u raspodjeli ukupnog dohotka. Kompromisna vrijednost ocjene Ginijeva koeficijenta nejednakosti u raspodjeli raspoloživog dohotka povećana je s 0,286 u 1988. godini na 0,297 u 1998. godini.

Nejednakost je porasla u svim državama u tranziciji, posebice u Bugarskoj i Estoniji. U razdoblju 1996-1998. Ginijev koeficijent za Hrvatsku bio je viši od koeficijenata za Češku i Mađarsku, ali znatno niži od onih za baltičke države i Poljsku (buduće članice EU-a). Milanović (1998) prikazuje rezultate koji govore da je rast Ginijeva koeficijenta u tim zemljama bio pod pretežitim utjecajem rasta koeficijenta koncentracije za plaćeⁱⁱⁱ, dok je promjena strukture dohotka djelovala kao čimbenik smanjivanja nejednakosti. Promjena u strukturi raspoloživog dohotka u Hrvatskoj nalikuje na promjene u drugim tranzicijskim zemljama. Pad udjela plaća i rast udjela mirovina, ostalih socijalnih transfera i ostalih privatnih dohodaka (osim plaća) u tranzicijskom razdoblju očito čine procese koji su zajednički tranzicijskim gospodarstvima. Osim toga, promjene samih koeficijenata koncentracije u Hrvatskoj čine se specifičnima. Milanović (1998) pokazuje da je u tranzicijskim zemljama znatno povećana koncentracija plaća i mirovina, male su se promjene dogodile u koncentraciji ostalih privatnih dohodaka, dok su socijalni transferi pojačano djelovali u smjeru smanjivanja nejednakosti. Hrvatska je istodobno zabilježila blagi porast koncentracije plaća i blagi pad koncentracije mirovina, slabljenje uravnotežujućeg djelovanja so-

cijalnih transfera i osjetan rast koncentracije ostalih privatnih dohoda-ka (od samostalnog rada i od imovine).

Tablica 3. Nejednakosti i potrošnja za socijalne namjene u zemljama kandidatkinjama

Zemlja	Ginijev koeficijent		Potrošnja za socijalne namjene (% BDP-a)	
	1987–1990.	1996–1998.	Mirovine (1997)	Zdravstvo (2000)
Bugarska	0,23	0,41	6,2	3,9
Hrvatska ¹	0,29 ²	0,30 ³	13,0	8,6
Češka Republika	0,19	0,25	8,9	7,2
Estonija	0,24	0,37	7,6 ⁴	6,1
Mađarska	0,21	0,25	9,4	6,8
Latvija	0,24	0,32	10,7	5,9
Letonija	0,23	0,34	7,0	6,0
Poljska	0,28	0,33	15,1	6,0
Rumunjska	0,23	0,30	6,8 ⁴	2,9
Slovačka	n.d.	n.d.	8,0	5,9
Slovenija	0,22	0,30	14,4	8,6

¹Kompromisna vrijednost ²1988, ³1998, ⁴1993.

Izvor: World Bank (2002), Barr (2001), WHO (2002), Nestić (2003).

Postotak izdvajanja za mirovinsko i zdravstveno osiguranje u BDP-u je visok i nije dugoročno održiv. Hrvatska je gotovo završila mirovinsku reformu, što bi trebalo biti značajan čimbenik sigurnosti za starije osobe. Naravno, bit će potrebno vidjeti njezine stvarne učinke na siromaštvo i nejednakost u Hrvatskoj, kao i očekivano djelovanje završetka reforme zdravstva.

Usprkos općem vjerovanju da je nejednakost u Hrvatskoj jako porasla tijekom tranzicijskog razdoblja, prema Nestiću (2003) nije tako. Naime, Ginijev je koeficijent porastao s 0,286 u 1988. na 0,297 u 1998. Rastavljanje Ginijeva koeficijenta pokazuje da se neočekivano blag porast nejednakosti u tom razdoblju može objasniti povećanjem socijalnih transfera i izostankom snažnije koncentracije plaća.

ZAKLJUČAK

Možemo zaključiti da je apsolutno siromaštvo u Hrvatskoj nisko, ali takva ocjena lako zavarava. Obilježja siromašnih u Hrvatskoj

vrlo su slična onima u drugim zemljama i ponajviše su određena obrazovanjem, brojem osoba koje ostvaruju dohodak i onih koje su zaposlene. Opasnost od siromaštva posebno je visoka za kućanstva u kojima je glava obitelji nezaposlena ili neaktivna. Postoji nekoliko pretežitih skupina siromašnih, a to su prije svega nezaposlene i neaktivne osobe. Dosadašnji gospodarski rast u Hrvatskoj općenito nije uspio stvoriti dovoljno dobre ekonomske mogućnosti za siromašne, a oni su i u lošijem položaju kad je riječ o iskorištavanju tih mogućnosti.

Ne može se očekivati smanjivanje siromaštva ako se ne ostvari dugotrajni održivi gospodarski rast. Apsolutno siromaštvo može se ublažiti ako se ispune najmanje dva uvjeta: gospodarski rast mora se ostvariti na održivoj osnovici ili prosječni dohodak mora porasti, s tim da gospodarski rast mora biti neutralan s obzirom na raspodjelu dohotka ili smanjivanje dohodovne nejednakosti. Pravedan je rast od presudne važnosti zbog nekoliko razloga. Prvo, povećat će dohotke siromašnim osobama dajući im mogućnost bijega iz siromaštva. Drugo, pružit će mogućnosti zapošljavanja nezaposlenim i neaktivnim osobama – skupinama koje su posebno izložene opasnosti od siromaštva. Treće, stvorit će poreznu osnovicu za prikupljanje sredstava za programe ublažavanja siromaštva za osobe koje same ne mogu pobjeći iz siromaštva.

Tri su preduvjeta potrebna za postizanje pravednog rasta: očuvanje makroekonomske stabilnosti, stvaranje povoljnog okruženja za privatno poslovanje i povećanje ulaganja u ljudski kapital. To će zahtijevati redefiniranje granice između države i tržišta na pitanjima učinkovitosti: država se treba povući iz svih aktivnosti koje tržište bolje ostvaruje. Najveći problem ekonomskih politika predloženih za tranzicijsko razdoblje jest to što su bile utemeljene na što većem smanjivanju uloge države. Ali zbog produžene i složene prirode tranzicije, *odgovornosti države prije se trebaju povećati nego smanjiti*. To ne podrazumijeva povratak na autoritativnu i nedemokratsku državu. To također ne znači da država treba biti razmjerno velika u usporedbi s privatnim gospodarstvom niti da treba pokušati usmjeravati gospodarstvo. To samo znači da država treba biti aktivna i intervenirati u kritičnim područjima u kojima tržišne snage ne mogu osigurati učinkovitu alokaciju resursa ili gdje je pristup najvažnijim dobrima i mogućnostima za život ljudi neodgovarajući. Uz sve to pristupanje EU može biti korisno, ali treba biti realističan i ne očekivati previše. Daljnje jačanje demokratskih institucija i otvaranje Hrvatske u jačoj integraciji s Europom i globalnim gospodarstvom trebalo bi biti i način smanjivanja siromaštva.

PREPORUKE

Buduće članstvo u *EU neće moći razriješiti (moguće) hrvatske nedosljednosti i nevoljkosti* za ozbiljno utvrđivanje i provedbu financijski održive i učinkovite socijalne politike i ublažavanja siromaštva. Iako se prema Štulhoferu i Rimcu (2002) paternalizam – vjerovanje da država treba (ili da je dužna i može) riješiti sve egzistencijske probleme svojih građana – smanjuje, još je uvijek jak i duboko ukorijenjen u Hrvatskoj. Ne postoji jedinstveni model rješavanja siromaštva, ekonomske nejednakosti i socijalne isključenosti koji bi bio optimalan za dva društva. Kao i svaka druga zemlja, i Hrvatska treba naći i razviti ustavni i zakonodavni način koji najbolje odgovara njezinu povijesnome, socijalnom, kulturološkom i ekonomskom stanju, uvjetima i mogućnostima. Iz obilne ekonomske i socijalne literature, kao i iz svakodnevnog života posve je jasno da državna vlast (ne samo hrvatska) ne može niti je sposobna riješiti spomenute probleme. Država može pružiti stabilan zakonodavni okvir, socijalnu infrastrukturu te u suradnji sa svojim građanima ustanoviti vladavinu prava. Inače će siromašni i socijalno isključeni najviše trpjeti zbog nepostojanja jasnih zakona i nevoljkosti društva da ih poštuje. Nije presudno stvarati nove zakone i stalno mijenjati organizacijske strukture nego treba poboljšati poštovanje postojećih zakona. Za ostvarivanje vladavine zakona presudni su politička volja i odlučnost vodstva. Podjednako je bitno osnaživanje građana i njihovo puno sudjelovanje u političkom procesu. Takav paradigmatički pomak zahtijeva vremena i najvjerojatnije će ga ostvariti mladi naraštaji.

Iako su ekonomski pokazatelji u posljednjih nekoliko godina općenito bili zadovoljavajući, *stanje u Hrvatskoj osjetno je složenije u usporedbi s drugim bivšim socijalističkim državama*. I tranzicijski zahtjevi i poslijeratna obnova zahtijevaju povećanje razine ulaganja. To znači povećavanje stope domaće štednje i moguće privlačenje sredstava iz inozemstva. Ti ciljevi stvaraju ograničenja u vrsti i rasponu socijalnih programa koji se mogu provesti u sadašnjim uvjetima. Hrvatske mogućnosti za ekonomski razvoj i stvaranje radnih mjesta čine se dobrima, uz pretpostavku očuvanja fiskalne discipline i nastavak reformi. Uz očuvanje političke stabilnosti, državna bi vlast trebala biti dobro pozicionirana za napredak u reformama. Naravno, postoje opasnosti od političkih spoticanja i ranjivosti zbog utjecaja nepovoljnog razvoja iz okruženja, uključujući i rizik sporijeg rasta i ograničenog pristupa međunarodnom kapitalnom tržištu.

Pristup smanjivanju siromaštva ima dvije alternative: tehnokrat-sku i institucionalnu. Prvi pristup naglašava usmjeravanje i oblikovanje programa tako da se ograničena raspoloživa sredstva usmjere na osobe s najvećim potrebama. Drugi pristup ističe da siromašnima nedostaje političke snage te da upravna nestručnost i korupcija otežavaju pružanje kvalitetnih javnih usluga. Stoga smanjivanje siromaštva zahtijeva institucionalni razvoj, promjenu političkih struktura, poboljšanje *governance* te promjenu stava prema siromašnima.

Znatno smanjivanje siromaštva u Hrvatskoj može se ostvariti pozornim preusmjeravanjem rashoda i poboljšanjem koordinacije među postojećim socijalnim programima. Vlada je razmotrila mjere i posljedice za javne rashode te je 2002. godine usvojila Program borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti (Vlada RH, 2002). Ključne su pretpostavke: (a) usvojiti model sveobuhvatne uloge nevladinih organizacija u pružanju usluga siromašnima putem podugovaranja, i (b) osigurati usku suradnju između sustava programa socijalne pomoći, obrazovanja i službe za zapošljavanje kako bi se poboljšale mogućnosti siromašnih i nezaposlenih za vraćanje u svijet rada. Poticaji na tom području trebali bi tijekom vremena poboljšati učinkovitost rashoda za socijalne namjene. Za ostvarivanje učinkovitije dodjele sredstava presudni su mehanizmi slobodnog tržišta, ali i mehanizmi što se odnose na socijalnu pravednost. Reforme za izgradnju naprednoga i održivoga tržišnoga gospodarstva uspjeh će samo ako prate i uspješna ulaganja u ljude.

Uspješno smanjivanje siromaštva izravno je povezano s dosljednim povećanjem decentralizacije izvora i usluga. Struktura odnosa državnih tijela vlasti na različitim razinama utječe na djelotvornost i pravednost u pružanju usluga, na socijalnu sigurnosnu mrežu i na programe ublažavanja siromaštva. Nadalje, praktični problem s neuspjesima središnje vlasti jest činjenica da zbog lošeg djelovanja na lokalnoj razini svatko tko može nastoji izbjeći javne usluge. Umjesto pohađanja javne škole ili odlaska u javnu bolnicu, građani za svoju djecu traže privatne škole, koriste se privatnim zdravstvenim uslugama te čak i privatnim zaštitarskim tvrtkama. To ne samo da slabi ulogu države nego je ograničava na najslabiji dio stanovništva kojemu je pomoć i najpotrebnija. To povećava opterećenje javnih usluga i često negativno utječe na njihovu kakvoću. Prenošenje programa za ublažavanje siromaštva na niže razine vlasti u Hrvatskoj treba posebno pažljivo razmotriti zbog nedostatka transparentnosti ili neodgovarajućih podrobnosti (specifičnosti, kriterija) u određivanju transfera, zbog čega katkad bogatija područja mogu ostvariti veće transfere od siromašnijih.

Ne može se vjerovati da će tržište samo po sebi omogućiti društveno blagostanje i pravednost. Država mora biti odlučna u smanjivanju siromaštva i nejednakosti, a da bi to ostvarila, treba imati transparentan i pravedan sustav socijalne zaštite koji se temelji na uključenosti svih građana i na nepostojanju diskriminacije. Potrebno je osnažiti *socijalnu sigurnosnu mrežu* boljim usmjerenjem i praćenjem programa socijalne skrbi, jačanjem nevladinih organizacija u pružanju socijalnih usluga, decentralizacijom nekih socijalnih usluga, bolje ciljanom socijalnom pomoći te boljim utvrđivanjem politike zapošljavanja. Najvažniji cilj socijalne politike mora biti omogućavanje novog zapošljavanja ili povratka u svijet rada. Za većinu ljudi ovisnost o državnoj pomoći nije zadovoljavajuća alternativa zapošljavanja ni u smislu psihičkog zadovoljstva ni u materijalnom blagostanju. Poželjno je, gdje god je moguće, naći zaposlenje u službenom gospodarstvu. Ne samo da su takvi poslovi općenito sigurniji, već nude i veće mogućnosti osposobljavanja i stjecanja znanja i vještina. Time će se povećati osnovica za poreze i doprinose te u određenoj mjeri omogućiti smanjivanje posrednih troškova rada.

Povećanje zaposlenosti trenutačno je jedan od najvažnijih prioriteta gospodarske politike u Hrvatskoj. Postoji očito jaka povezanost siromaštva, obrazovanja, zapošljivosti i dugotrajne nezaposlenosti. Problem dugotrajne nezaposlenosti se pojačava. Rast udjela dugotrajno nezaposlenih – onih koji čekaju na posao dulje od godinu dana, stalan je i oni čine više od polovice svih nezaposlenih. *Zadaća Vlade je smanjenje priljeva u dugotrajnu nezaposlenost i smanjenje broja već dugotrajno nezaposlenih, posebice pomaganjem dugotrajno nezaposlenima da izađu iz tog položaja.* Problemi s kojima se susreću mnogi dugotrajno nezaposleni većinom su višedimenzionalni i često obuhvaćaju nisku razinu obrazovanja i motivacije. Hrvatska već ima aktivne i pasivne mjere pomoći nezaposlenima. Potrebno je potaknuti zapošljavanje dugotrajno nezaposlenih, a odgovarajućim radnim aktivnostima može se poboljšati i socijalna uključenost tih osoba. Ujedno, ne postoje vremenske ocjene stvarne učinkovitosti pojedinih mjera. To se može riješiti uvođenjem novih tehnika (npr. studijama praćenja – *tracking studies*) u prikupljanju podataka o ostvarenim utjecajima.

Za poboljšanje informiranosti javnosti i pristupa socijalnim programima potrebne su *dvije vrste aktivnosti*. Prvo, u potpori reforme cjelokupnog sustava socijalne skrbi i osiguranja Ministarstvo rada i socijalne skrbi treba za javnost i sve razine vlasti osiguravati pristup informacijama o socijalnim pravima, programima i politikama. Građani i mogući korisnici trebaju imati jasne informacije o postojećim socijal-

nim programima u sustavu socijalne skrbi koji se nude preko centara za socijalnu skrb na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini. Dostupnost informacija trebalo bi ostvariti putem različitih medija, s tim da se u njima jasno mora spoznati koja je vrsta programa dostupna u pojedinom centru za socijalnu skrb.

Prikupljanje pokazatelja o siromaštvu i provođenje odgovarajućih analiza siromaštva nužno je radi stjecanja sveobuhvatnoga i detaljnog uvida u socijalno stanje. Jedan od ciljeva treba biti *utvrđivanje službene granice siromaštva i stope siromaštva*. Nepristrane analize o siromaštvu trebale bi pomoći da pitanja siromaštva dobiju odgovarajuće mjesto na listi političkih prioriteta na nacionalnoj i lokalnoj razini. Pokazatelji o siromaštvu mogu biti dobra osnovica za utvrđivanje i oblikovanje različitih mjera socijalne politike. Jedan od ciljeva tih pokazatelja jest i praćenje učinaka socijalnog programa.

Na kraju bismo željeli preporučiti da se poboljša kakvoća, opseg i učestalost statistike koja obuhvaća sustav socijalne skrbi te da se potaknu istraživanja o siromaštvu, ekonomskoj nejednakosti i socijalnoj isključenosti. Informacije i istraživanja o tome nužne su za socijalno planiranje te za određivanje odgovarajuće politike. Ako je cilj to da socijalne sigurnosne mreže postanu dostupne siromašnima, potrebne su spoznaje o tome tko su siromašni, gdje se oni nalaze te koliki dio pomoći dolazi do ciljane skupine. U većini zemalja (pogotovo tranzicijskih) značajna se sredstva troše na socijalne sigurnosne mreže, ali ne prikupljaju se podaci i ne prati se dovoljno tko prima pomoć, te kolika je korist od nje. Te bi informacije trebale biti dostupne istraživačkoj zajednici i javnosti. Ta bi dva koraka povećala odgovornost državne vlasti svih razina prema izbornom tijelu, a birači bi dobili više informacija o državnoj politici, što bi također poboljšalo kakvoću javne rasprave i povećalo sudjelovanje građana u donošenju političkih odluka.

ⁱ *Pojedinosti o svim sastancima i odgovarajućim dokumentima mogu se naći na <http://europa.eu.int>.*

ⁱⁱ *O aktivnostima Vijeća EU pogledati <http://www.eapn.org>, za Finsku <http://www.stm.fi/Resource.phx/eng/index.htm>, za Irsku <http://portal.welfare.ie> i <http://www.entemp.ie>.*

ⁱⁱⁱ *Koeficijent koncentracije sadržava unutarnju nejednakost u raspodjeli određene vrste dohotka, ali i njegovu korelaciju s ukupnim dohotkom. Taj koeficijent može poprimiti vrijednost od -1, ako cjelokupni iznos određene komponente dohotka prima najsiromašnija osoba u raspodjeli ukupnog dohotka, 0 ako sve osobe primaju jednaki iznos, do 1, kada taj cjelokupni iznos prima ukupno najbogatija osoba. Negativna (pozitivna) vrijednost koeficijenta koncentracije pokazuje da je dohodak iz promatranog izvora negativno (pozitivno) povezan s ukupnim dohotkom (Milanovic, 1998:16).*

LITERATURA

- Atkinson, A. B., 1989.** “How Should We Measure Poverty? Some Conceptual Issues” in: A. B. Atkinson. *Poverty and Social Security*. London: Harvester Wheatsheaf.
- Barr, N., 2001.** “Reforming welfare states in post-communist countries” in: L. T. Orłowski ed. *Transition and Growth in Post-Communist Countries. The Ten-Year Experience*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Dauderstädt, M., 2002.** *The Enlarging Euroland: Deepening and Widening Unemployment and Inequality?* [online]. Bonn: Friedrich Ebert Stiftung. Available on: [<http://fesportal.fes.de>].
- EBRD, 1999.** *Transition Report*. London: European Bank for Reconstruction and Development.
- Eurostat News Release, 2003.** Poverty and social exclusion: Population at risk of poverty [online]. Available from: [<http://www.czso.cz>].
- Eurostat, 2003.** *Euro-zone unemployment stable at 8.9%, EU 15 up to 8.1%* [online]. Available from: [<http://europa.eu.int>].
- Gallie, D. and Paugam, S., 2002.** *Social Precarity and Social Integration*, the European Commission Directorate – General Employment Eurobarometer [online]. Available from: [http://europa.eu.int/-comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/eurobarometer_en.pdf].
- Grootaert, C. and Braithwaite, J., 1998.** *Poverty Correlates and Indicator Based Targeting in Eastern Europe and the Former Soviet Union* [online]. Research Project Poverty Reduction and Economic Management Network, Environmentally and Socially Sustainable Development Network. Washington: World Bank. Available from: [<http://www.worldbank.org>].
- Jimeno, F. J. [et al.], 2000.** *Integration and Inequality: Lessons from the Accessions of Portugal and Spain to the EU* [online]. Background Papers for Making Transition Work for Everyone: Poverty and Inequality in Europe and Central Asia. Washington: The World Bank. Available from: [<http://lnweb18.worldbank.org>].
- Milanovic, B., 1998.** *Income, Inequality and Poverty during the Transition from Planned to Market Economy* [online]. Washington: The World Bank. Available from: [<http://www-wds.worldbank.org>].
- Nestić, D., 2003.** “Inequality in Croatia in The Period from 1973 to 1998” [online]. *Occasional Paper* No. 17. Zagreb: Institute of Public Finance. Available from: [<http://www.ijf.hr/ops/PDF/ijf-ops17.pdf>].

- Official Journal of the European Communities, 2001.** *Treaty of Nice Amending The Treaty On European Union, The Treaties Establishing The European Communities and Certain Related Acts* (2001/C 80/01) [online]. Available from: [http://europa.eu.int/eurlex/en/treaties/dat/EU_consol.pdf].
- Otto, B. and Goebel, J., 2002.** "Incidence And Intensity Of Permanent Income Poverty In European Countries" [online]. *European Panel Analysis Group, EPAC working paper* No. 28. Available from: [<http://www.iser.essex.ac.uk>].
- Sen, A., 1997.** "Inequality, unemployment and contemporary Europe" [online]. *International Labour Review*, 136 (2), 155-171. Available from: [www.ilo.org].
- Simón, S.-R., Herce, A. J. and de Lucio, J.-J., 2003.** "Convergence in Social Protection across EU Countries, 1970-1999" [online]. *European Network of Economic Policy Research Institutes, Working Paper* No. 18. Available from: [<http://www.enepri.org>].
- Šošić, V., 2003.** "Unemployment, Social Exclusion and Poverty" in: N. Starc, ed. *Human Development Report: Croatia 2002*. Zagreb: UNDP : Institute of Economics.
- Štulhofer, A. i Rimac, I., 2002.** "Oportunizam, institucije i moralni troškovi: sociokulturna dimenzija neslužbenog gospodarstva u Hrvatskoj 1995-1999". *Financijska teorija i praksa*, 26 (1), 213-228.
- Šućur, Z., 2001.** *Siromaštvo: Teorije, koncepti i pokazatelji*. Zagreb: Pravni fakultet.
- UNDP, 1999.** *Transition 1999, Human Development Report for Central and Eastern Europe and the CIS* [online]. New York ; Oxford: Oxford University Press. Available from: [<http://www.undp.org/rbec/publications/>].
- UNDP, 2003a.** *Human Development Report 2003, Millennium Development Goals: A compact among nations to end human poverty* [online]. New York ; Oxford: Oxford University Press. Available from: [<http://www.undp.org>].
- UNDP, 2003b.** *Poverty data* [on line]. Available from: [<http://www.worldbank.org>].
- Vlada RH, 2002.** *Program borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti*. Zagreb: Vlada Republike Hrvatske.
- Voges, W. and Kazepov, Y., 1998.** "Welfare Regimes and Welfare Use Social Assistance Patterns as an Outcome of Minimum Income Support Policies in German and Italian Cities" [online]. *Sfb-Arbeitspapier* No. 52. Available from: [<http://www.sfb186.uni-bremen.de/download/paper52.pdf>].

- WHO, 2002.** *The World Health Report* [online]. Available from: [<http://www.who.int>].
- World Bank, 2000.** *Making Transition Work for Everyone: Poverty and Inequality in Europe and Central Asia* [online]. Washington: World Bank : Oxford University Press. Available from: [<http://lnweb18.worldbank.org/eca/eca.nsf>].
- World Bank, 2001.** *Croatia Economic Vulnerability And Welfare Study* [online]. Zagreb: World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Unit Europe and Central Asia Region. Available from: [<http://www.worldbank.hr>].
- World Bank, 2001/2002.** *World Development Report 2000/2002*. Washington: World Bank : Oxford University Press.
- World Bank, 2002.** *The First Ten Years. Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union*. Washington: World Bank.

Poglavlje 5.

VLADAVINA PRAVA I PRAVOSUDNI SUSTAV: SPOROST PRAVOSUĐA KAO PREPREKA PRIDRUŽIVANJU

Alan Uzelac
*Pravni fakultet
Zagreb*

SAŽETAK

Efikasan sustav zaštite građanskih i ljudskih prava nužan je za ostvarenje ideala koji su pretpostavka za pridruživanje Europskoj uniji (EU). U radu se analiziraju ishodišta krize hrvatskoga pravosudnog sustava i aspekti koji su trajanje sudskih postupaka doveli u središte stručnih i političkih rasprava. Iznose se strategije za ubrzanje suđenja koje su dio aktualnih reformskih pokušaja, s naglaskom na aktualnim reformama sudskih postupaka (parničnoga, ovršnoga i stečajnoga). Zaključno se izražavaju dvojbe u vezi s mogućnosti da se planiranim zahvatima ostvare značajniji pomaci. Bez učinkovitog sudstva, međutim, nije moguća ni cjelovita tranzicija prema modelu demokratske liberalne države, a disfunkcionalnost pravosudnog sustava može dovesti u pitanje i provedivost ekonomskih reformi. Utoliko korjenita pravosudna reforma ima prvorazredno značenje za ostvarenje pretpostavaka nužnih za članstvo u EU.

Ključne riječi:

pravosuđe, trajanje sudskih postupaka, Hrvatska, pridruživanje, Europska unija

UVOD

Prema općoj ocjeni, duljina trajanja sudskih postupaka smatra se jednim od temeljnih i najvažnijih simptoma krize pravosuđa u Hrvatskoj. U hrvatskom pravosuđu postoje, međutim, i druge, manje očite i manje mjerljive disfunkcionalnosti, od nedostatka iskustva i znanja u suđenju, koje rezultira odlukama slabe kvalitete, do teškoća s mogućnošću osiguranja nepristranoga i pravičnog suđenja za pojedine kategorije stranaka i tipove slučajeva. Ipak, problem osiguranja suđenja u razumnom roku na početku trećega tisućljeća isplivao je na površinu kao najkonkretniji i najeklatantniji problem na putu punog ostvarenja pravne države i vladavine prava.

Proces proširenja članstva u EU pretpostavlja uključivanje novih država koje su u najvećoj mjeri prevladale tranzicijske teškoće, među kojima je i ostvarenje učinkovitog sustava zaštite ljudskih i građanskih prava. Funkcionirajuće pravosuđe pretpostavka je za ostvarenje političkih i pravnih ideala na kojima se temelji i EU – ideala pravne države i vladavine prava. Kao zajednica ne samo ekonomskih, već i političkih i kulturnih vrijednosti, EU pretpostavlja da se deklarirana politička stajališta provode u djelo, i da se supstancijalna prava što ih pravo Zajednice priznaje građanima EU-a mogu, ako uredba, efikasno ostvariti sudskim putem. Kako je usklađivanje prava u EU utemeljeno na načelu da pravne akte Zajednice uglavnom provode u djelo nacionalni sudovi, funkcioniranje upravo tih sudova postaje *conditio sine qua non* da bi se uopće moglo govoriti o mogućnosti funkcioniranja pravnog poretka Zajednice na teritoriju novih članica.

ULOGA NACIONALNOG PRAVOSUĐA U OSTVARENJU UVJETA ZA PRIDRUŽIVANJE

Premda EU sve više poprima obilježja koja bi se, da nema nekih otpora i povijesnih osjetljivosti, i javno mogla nazivati federalizmom, njezin se pravni poredak pretežito ostvaruje putem nacionalnih institucija, prije svega u nacionalnim sudovima. Utoliko nacionalno pravosuđe u EU postupno gubi svoj “nacionalni” (lokalni) predznak i postaje dio europskog pravosuđa, a nacionalni sudovi postaju europski.¹

Integracijski procesi u EU nisu do sada negirali organizacijske i procesne specifičnosti. U načelu, svakoj se državi do sada priznavala nacionalna procesna autonomija – pravo da organizira svoj pravosudni

sustav na način na koji smatra najprikladnijim. Sustav zaštite subjektivnih prava (pa tako i prava priznatih pravom EU-a) mora biti djelotvoran, pa je tako u različitim oblicima i na različite načine (premda uz poneke nedosljednosti) i Europski sud u Luxembourg u izrazio misao da, kako god sustav bio uređen, u osnovi mora ostvarivati svoju svrhu i štiti zajamčena pravaⁱⁱ.

Naglasak odluka koje su komentirale i usmjeravale aktivnosti nacionalnih sudova u EU u kontekstu primjene europskog prava najčešće je bio na ostvarivanju supstancijalne harmonizacije u primjeni prava Zajednice te, osobito, na suzbijanju nastojanja da se procesnim mehanizmima ostvare diskriminacijski učinci koji bi doveli u pitanje osnovne premise EU-a kao što su slobodan protok ljudi, usluga i dobara. Važnost usklađivanja na razini rezultata postupaka, i bez obzira na organizacijske i proceduralne razlike nacionalnih sustava, potencirana je činjenicom da su sve zemlje Unije obuhvaćene univerzalnim sustavom uzajamnog priznavanja presuda i drugih odluka donesenih u drugim državama članicama EU-a, tako da presuda donesena u Lisabonu može bez preispitivanja njezine ispravnosti biti jednostavno priznata u Berlinu kao presuda jednakovrijedna presudama njemačkih sudova i *vice versa*. K tome, svakom građaninu EU-a potrebno je omogućiti načelno jednaku razinu pravne zaštite gdje god se nalazio u EU, bez obzira na to koji sud odlučivao o njegovim pravima. Stoga je jedan od postulata europskih integracija to da se u svim zemljama EU-a postupno ostvari jednaka (ili maksimalno ekvivalentna) razina zaštite subjektivnih prava.

U odnosu prema zemljama koje računaju na buduće članstvo u EU, pitanje sposobnosti i djelotvornosti pravosudnog sustava pojavljuje se dodatno i na mnogo elementarnijoj razini – na razini udovoljavanja temeljnim političkim kriterijima koji zahtijevaju da buduće članice imaju stabilne demokracije čije institucije mogu zajamčiti temeljna ljudska prava i u djelo provesti načelo vladavine prava. Tako je u procesu pridruživanja onih zemalja koje će u prvome valu pristupiti EU važna uloga bila pridana reformi pravosudnih sustava, a na lokalnoj i međunarodnoj razini pozorno se pratio njihov napredak u ostvarenju kompetentnoga i neovisnog pravosuđa.ⁱⁱⁱ

Jedan od pokazatelja stupnja spremnosti nacionalnih pravosudnih institucija za punopravno članstvo sadržan je i u praksi Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu (ESLJP) u odnosu prema državama kandidatkinjama. Naime, kao svojevrsno političko predvorje za daljnje integracije, Vijeće Europe (VE) do sada je obuhvatilo praktički

sve potencijalne kandidate za članstvo u EU u budućnosti, a jurisdikcija ESLJP-a i pravo na individualne zahtjeve u odnosu prema članicama VE-a omogućili su usporedbu, između ostaloga, i razine zaštite ljudskih prava koje ostvaruju njihovi nacionalni pravosudni sustavi. Osobito mjesto u tome kontekstu ima praksa ESLJP-a, koja je upozoravala na kršenje prava na pravično (*fair*) suđenje (čl. 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda – EK), i to kako u smislu povreda prava na pristup sudu (*access to court*), tako i u smislu povreda prava na jednakost oružja (*equality of arms*) i, osobito, prava na suđenje u razumnom roku (*reasonable time*). Političkoj važnosti prakse ESLJP-a može se u budućnosti pridodati i strogo pravni element, jer EU ozbiljno razmatra mogućnost da kao zasebni entitet pristupi EK-u. Paralelno, prava koja štiti EK već su uključena u nacрте budućega europskog ustava, čija razina u propisivanju temeljnih prava ne bi ni u kojem slučaju išla ispod prava zajamčenih EK.^{iv}

U svakom slučaju, integracijski procesi i unutar sadašnjeg članstva EU-a sve više potenciraju važnost kvalitetnog i učinkovitog pravosuđa. Ugovorom iz Amsterdama iz 1999. godine građansko je pravosuđe (*home and justice affairs*) prebačeno iz trećega u prvi stup Unije, dakle u područje koje je od izravnog interesa Unije. Radi provedbe takvog opredjeljenja, samit održan u Tampereu u listopadu 1999. godine predvidio je konkretne mjere koje bi EU trebale do svibnja 2004. godine učiniti “područjem slobode, sigurnosti i pravde”. Suradnja na području građanskog pravosuđa time je europeizirana, a politički su prioriteti postavili i rokove za usklađivanje koji će isteći u ne tako dalekoj budućnosti.

DUGOTRAJNOST SUDSKIH POSTUPAKA U HRVATSKOJ

Kao kandidatkinja za članstvo u EU, i Hrvatska će se morati vrlo pažljivo pozabaviti izazovima usklađivanja u području pravosuđa. Potpuno je nesporno da je sustav pravosuđa u Hrvatskoj opterećen nizom teških problema. U ovom radu posebno ćemo se baviti dugotrajnošću sudskih postupaka koja je uz sve ostale probleme iskočila u prvi plan.

Indikativno je da su razlozi tematiziranja trajanja sudskih postupaka u javnom diskursu bili razmatrani posve neovisno o procesu prid-

ruživanja EU, motivirani ponajprije nizom intrinzičnih razloga i poticaja, od kojih u sažetom obliku navodimo samo neke najočitije.

Više pravosudnih statistika objavljenih u devedesetima pokazalo je da se broj neriješenih slučajeva, uz konstantan priljev novih, više nego udvostručio.^v K tome, pojedini ekscelni slučajevi u kojima je vođenje sudskih postupaka trajalo više desetljeća dospjeli su u središte pozornosti javnih medija.^{vi} Nakon što je Hrvatska postala članicom Vijeća Europe u 1997. godini, prvi slučajevi izneseni pred Europski sud za ljudska prava u kojima je osuđena radi nepoštovanja ljudskih prava odnosili su se upravo na povrede prava na suđenje u razumnom roku.^{vii} Usto, čini se da postoje i drugi, taktički razlozi za žarišno mjesto pitanja trajanja postupaka: naime, ono je, barem naizgled, vrijednosno neutralno i nepolitičko pitanje, koje pozornost opće i stručne javnosti može skrenuti s drugih, osjetljivijih pitanja kao što su pitanja lustracije, korupcije, nesposobnosti, pristranosti (socijalne i političke) i odgovornosti za kvalitetu pravosuđenja (Uzelac, 2001:23-66). Stavljanje trajanja postupaka u središte pozornosti ne samo što lako može stvoriti privid ozbiljne reforme, nego može poslužiti kao argument za preraspodjelu društvenog proizvoda u korist pojedinih klasa (inzistiranje na ulaganja u pravosuđe, posebno na ulaganje u plaće sudaca i kvantitativno povećavanje pravosudnog osoblja).^{viii}

Ovaj kratak katalog argumenata pokazuje da je trenutačni javni interes za probleme dugotrajnosti postupaka u biti donekle površan. To će pokazati i analiza u ovom radu time što će uputiti na činjenicu da su i reforme koje se poduzimaju tek polovične, a volja za njihovo provođenje upitna, čak i među onima koji se smatraju zagriženim reformistima. Temeljni problemi neefikasnosti pravosuđa – uspostavljanje političkog sustava u kojemu građani imaju povjerenja u sudstvo kao jamac njihovih osobnih, političkih i ekonomskih prava^{ix} – u diskusijama o ubrzanju postupka uglavnom izostaju. No bez obzira na to, trajanje postupaka ozbiljan je problem kojim ćemo se pozabaviti u nastavku ovoga teksta, dok će drugi pravosudni problemi u ostvarenju načela vladavine prava ovom prilikom tek uzgredno biti dotaknuti.

USPOREDBA PRAVOSUDNIH SUSTAVA

Uspoređivati pravosudne sustave prema njihovoj razini efikasnosti i kvalitete nije jednostavan zadatak. Zbog već spomenute nacionalne procesne autonomije i unutar EU-a i izvan njega, organizacija,

djelokrug i procesna pravila sudova iskazuju toliki stupanj različitosti da ih je gotovo nemoguće podvrgnuti jedinstvenoj metodologiji usporedbe. Pravosudne statistike prilagođene su nacionalnim posebnostima, pa ih je vrlo teško smisleno uspoređivati čak i ako se odnose na zemlje istoga pravnog i kulturnog kruga. Jedinstveni kriteriji usporedbe još nisu izrađeni, a njihova je izrada tek sada na dnevnom redu pojedinih međunarodnih institucija zainteresiranih za pravosudnu reformu kao što su Svjetska banka ili novoosnovana Europska komisija za efikasnost pravosuđa (CEPEJ) koja djeluje u sklopu VE-a.^x

Stoga se može reći da je prosudba aktualnog stanja moguća tek na posredan način, iz pojedinih neizravnih pokazatelja i izoliranih primjera. Ona je stoga nužno subjektivna, te utoliko lakše postaje i predmet političke ocjene, pa i političkih pregovora.

Na stručnoj razini nesporno je da je i na početku trećeg tisućljeća stupanj usklađivanja procesnih pravila i pravosudnog djelovanja i u odnosu prema sadašnjim članicama EU-a još uvijek razmjerno nizak. Usklađivanje procesa – za sada tek na razini tendencijskog približavanja – postiže se tek neizravno i na marginalnim područjima. Ugovorom iz Amsterdama suradnja na području građanskog pravosuđa prenesena je, doduše, iz trećega u prvi stup Zajednice, čime je naglašena potreba za uniformnošću područja EU-a kao područja “slobode, sigurnosti i pravde”. Međutim, težnja za jedinstvenim standardima do sada se zadržavala na području uzajamnog izvršavanja sudskih odluka, tj. na olakšanju pristupu sudu građanima EU-a koji se nalaze na teritoriju drugih članica, s namjerom da konačno svaki građanin EU-a može jednako lako doprijeti do tijela vlasti bilo gdje u Europi kao da je riječ o njegovim vlastitim, nacionalnim tijelima. U tu svrhu donesene su uredbe Bruxelles I. i II. o izvršenju sudskih presuda; direktiva 1348/2000 o dostavljanju u sudskim i izvansudskim stvarima, kao i direktiva 743/2002 o općim pravilima za poticanje suradnje u području građanskog pravosuđa. U pripremi su i jedinstveni formulari – tzv. Europski ovršni naslov – za olakšanje pokretanja ovrhe na temelju sudskih odluka donesenih u nespornim stvarima na području druge zemlje članice, a radi daljnje suradnje i olakšanja pristupa građana sudu, u pripremi je i pokretanje Europskog dana građanskog pravosuđa koji bi se od 2003. nadalje organizirao u zemljama članicama (ali i u zemljama kandidatkinjama) krajem listopada.

Uza sve te aktivnosti, pravosudna praksa, procesni stil, a posebno i stupanj učinkovitosti pravosudnog aparata, i dalje su vrlo divergentni u zemljama EU-a. Ako se zadržimo samo na općoj ocjeni brzine

i jednostavnosti postupka, mogu se i u EU pronaći krajnosti, od brzoga i jednostavnog postupka npr. u Njemačkoj, do složenoga i dugotrajnog postupka u Italiji. Posebno je u talijanskom pravosuđu problem trajanja još daleko od konačnog rješenja, a broj osuda Italije zbog kršenja prava na postupak u razumnom roku pri Europskom sudu za ljudska prava (ESLJP) alarmantan je.

Što se tiče stanja u zemljama kandidatkinjama, ocjene državnog pravosuđa se razlikuju, no u globalu nisu blistave. Studija sudačke sposobnosti u deset prvih zemalja kandidatkinja rezultirala je ukupnom ocjenom o tome da je “u svakoj zemlji reforma pravosuđa povezana s preprekama, teškoćama i odugovlačenjem – osobito u zemljama središnje i istočne Europe, u kojima je pola stoljeća komunističke vladavine svelo sudove, pa i samo pravo, na puke instrumente političke moći” (Monitoring EU Accession: Judicial Capacity (2002:7). U vezi s ocjenom reformi, upozorava se da ocjene iz nacionalnih izvješća otkrivaju...

“... živahnu ilustraciju niza paradoksa: u svim tim zemljama potrebne su duboke strukturalne reforme da bi se pravosudnom sustavu osigurala sposobnost da ispunjava svoju ustavnu misiju u skladu sa zahtjevima demokratskog društva. Takve reforme traže snažnu i trajnu političku volju parlamenata i vlada – no možemo se pitati postoji li takva volja uopće, pa čak i koliko je EU bio konzistentan kada je pozivao na preuzimanje takvih obveza”.^{xi}

Činjenica da hrvatski pravosudni problemi nisu usamljeni nije sama po sebi utješna. Naime, čak i kada se usporedi sa zemljama u kojima su pravosudni problemi visoko na popisu nedostataka, hrvatsko je pravosuđe na začelju, što zorno pokazuju već citirani rezultati istraživanja javnoga mnijenja koji su potvrdili da se jedino u Hrvatskoj sudovi nalaze na samom začelju povjerenja u institucije.^{xii} Slično potvrđuju i nedavna ispitivanja provedena na zahtjev Transparency Internationala, u kojima su ispitanici na pitanje iz kojih bi institucija najprije iskorijenili korupciju na prvo mjesto stavili zdravstvo, a odmah iza njega sudstvo. Dojam o tome da u pravosuđu postoji korupcija u tom je ispitivanju imalo 70% ispitanika. Kada je riječ o efikasnosti pravosuđa, nedavno je objavljen podatak da je samo za naknade strankama zbog povrede ljudskog prava na postupak u razumnom roku iz državnog proračuna već isplaćeno više od milijun kuna (od toga oko 110 000 eura prema odlukama ESLJP-a, a oko 200 000 kuna prema odlukama Ustavnog suda RH). Prema svim tim pokazateljima, čak i uz tolerantno ponaša-

nje mjerodavnih čimbenika, moguće je očekivati da će zahtjev za bitnim pomacima u reformi pravosuđa biti među glavnim uvjetima koje prije priključenja treba ispuniti, to više što će nakon svibnja 2004. roka koji je proklamiran na samitu u Tampereu 1999. godine za Europu kao područje “slobode, sigurnosti i pravde”, prag za nove članice zacijelo biti i viši no što je danas.

PROJEKTI NAMIJENJENI UBRZANJU GRAĐANSKOGA SUDSKOG POSTUPKA

Ubrzavanje postupka po pravilu je jednako toliko složeno kao i svaka druga dalekosežna reforma u pravosuđu. Jednostavni i jednostrani zahvati nisu dostatni ondje gdje je riječ o dugotrajnim i temeljnim problemima. I u Hrvatskoj su stoga promjene izravno ili neizravno vezane za ubrzavanje tijekom postupka planirane (a manjim dijelom i provedene), i to ne samo u smislu reforme procesnog zakonodavstva (koje, premda opterećeno ponekim neadekvatnim odredbama, u cjelini nije glavni krivac za neefikasnost u suđenju). Uz njih, pomaci su se pokušali ostvariti i u organizacijskom i kadrovskom smislu, pa i projektima usmjerenima prema korisnicima pravosudnih usluga.

Raznovrsne projekte na tom području pokušali bismo stoga grupirati u šest strategija za ubrzanje postupaka koji bi se, prema našem mišljenju, mogli prepoznati u aktualnim inicijativama. To su:

- reforma postupovnih odredaba (promjena postupaka i ustaljenih rutina u rješavanju sudskih predmeta radi njihova pojednostavnjenja i skraćanja)
- prenošenje zadataka koje trenutačno obavljaju sudovi na druge državne i društvene službe i privatne profesije (posebno na javne bilježnike), kao i prenošenje zadataka koji nisu u središtu sudačke funkcije na druge osobe unutar suda ili izvan njega
- stimuliranje stranaka da svoje sporove rješavaju samostalno, i to na godbama postignutima samostalno, uz pomoć trećih osoba (medijatora) ili arbitražom
- promjenama organizacijskog ustrojstva pravosuđa na nacionalnoj razini (sustav sudske nadležnosti) i na razini pojedinog suda (reorganizacija funkcioniranja sudske uprave)

- tehnička i logistička poboljšanja (uvođenje novih, posebno informacijskih tehnologija, reorganizacija službe dostavljanja i sudskih registara)
- programi kadrovskog usavršavanja (zaoštavanje kriterija kvalitete pri regrutaciji osoblja u pravosuđu, sustav trajnog obrazovanja i stručnog usavršavanja).

Ta dosta opsežna lista u osnovi gotovo pokriva sve načine na koje bi se određena zemlja mogla suprotstaviti problemima nedostatne efikasnosti svoga pravosuđa. U idućem tekstu posebnu ćemo pozornost pridati strategijama koje se odnose na pokušaje ubrzavanja građanskoga sudskog postupka u užem smislu (aktualne i najavljene reforme parničnoga, ovršnoga i stečajnog prava). Prikaz i ocjena promjena s obzirom na druge tipove postupka (kazneni, upravni i sl.) nisu predmet ovoga rada, dok su organizacijski, kadrovski i drugi aspekti dijelom već obrađeni u drugim radovima (Uzelac, 2002a, 2002b), a dijelom sadržani u proširenoj verziji ovoga rada (Uzelac, 2003).

REFORMA BEZ REFORME: AKTUALNI SMJEROVI PROMJENE PROCESNOG ZAKONODAVSTVA

Promjene koje se odnose na ubrzanje postupka u Hrvatskoj odnose se ponajviše na tri velika procesna systemska zakona: Zakon o parničnom postupku, Ovršni zakon i Stečajni zakon. Kako je već navedeno, pristup izmjenama tih zakona nije bio sasvim logičan i očekivan. Najvažniji i najtemeljniji zakon, Zakon o parničnom postupku (dalje: ZPP), nije u Hrvatskoj sve do 2003. godine bio bitnije izmijenjen, već je na snazi ostao tek neznatno novelirani bivši jugoslavenski ZPP iz 1976. godine – premda je nacrt jedne obuhvatnije novele bio pripremljen još sredinom devedesetih godina. Tek 2002. godine u jesen taj je nacrt bio upućen u parlamentarnu proceduru, da bi konačno bio usvojen u srpnju 2003. (NN, 117/03).

Suprotno tome, druga su dva zakona imala sasvim drugačiju sudbinu. Ne samo da su izmijenjeni mnogo prije nego ZPP, već su bili doneseni i sasvim novi propisi – još 1996. godine Ovršni zakon (NN 57/96, 29/99 i 42/00) zamijenio je Zakon o izvršnom postupku, a Stečajni zakon (44/96, 161/98, 29/99 i 129/00) Zakon o prisilnoj nagodbi,

likvidaciji i stečaju. Oba su zakona bila bitnije mijenjana u novelama jedva dvije-tri godine nakon donošenja, a još jedna runda izmjena - koje se dijelom sastoje i u odbacivanju nekih sasvim recentnih izmjena - dio su novog paketa zakona koje je u posljednjim mjesecima prije izbora donio Sabor u 2003. godini.

Sve u svemu, čini se da u promjenama procesnog zakonodavstva u proteklih desetak godina vlada beznadni kaos. Vrlo je uvriježena svijest o tome da način postupanja sudova nije ni približno u skladu s potrebama građana za efikasnom i pravodobnom pravnom zaštitom. No unatoč mnogobrojnim najavama, unatoč poplavi novih nacрта i novih pravila – pa i cijelih novih zakona, temeljna se pravila i temeljne strukture gotovo i nisu promijenile. Kao potkrjepu te teze pokušat ćemo izdvojiti neke od temeljnih pravaca bivših i budućih reformi. Svrha sljedećeg prikaza ograničena je na najvažnije elemente inače brojnih normativnih zahvata, u kojima nije rijetkost da nebitni detalji često onemogućuju cjelovitu sliku o onome bitnome. A konstanta bi se, evaluirajući ono što će biti izneseno, mogla sažeti u tezu da mnogobrojni zahvati, tentativno naznačeni kao “reforma”, još ni približno ne dovode do prave, fundamentalne reforme koja bi mogla u dogledno vrijeme obećati sustav pravosuđa primjeren potrebama modernih liberalnih demokracija.

Parnični postupak

Osnovne odrednice reforme (koja je u vrijeme pisanja ovoga rada još u zakonodavnom postupku) pokušaj su da se ubrzanje postupka ostvari zaoštavanjem mjera kojima bi se u postupku trebala zaoštriti tzv. procesna disciplina, tj. da se suzbiju strategije koje se opisuju kao “zlouporabe procesnih ovlaštenja”. Iako su oba pojma – zlouporabe prava i procesna disciplina – kontroverzni^{xiii}, čini se da se velik dio promjena temelji na administrativnoj i paternalističkoj logici prema kojoj se problem odugovlačenja može uglavnom prevaliti na ponašanje stranaka, pa se stoga rješenje može naći u povećanju visine kazni koje bi u postupku mogao izricati sud ako ocijeni da je neka od radnji sudionika usmjerena na zavlačenje i blokiranje postupka.

Najdalekosežnija strukturalna promjena u kontekstu je ubrzanja postupka pomalo ambivalentnog karaktera, k tome i suprotna prethodnoj promjeni koja sudu daje veće ovlasti u postupku. Naime, u ime

ubrzanja postupka i jačanja odgovornosti stranaka (i njihovih zastupnika), sudu se oduzimaju njegove dosadašnje ovlasti da dokaze utvrđuje po službenoj dužnosti.^{xiv} Time se napušta dosadašnje istražno načelo i ograničava sud na one dokaze koje stranke ponude. Pomalo je paradoksalno da se ubrzanje postupka nastoji ostvariti sredstvima potpuno suprotnima onima koja se uobičajeno primjenjuju u reformama koje se u tu svrhu čine – u drugim se zemljama većinom nastoji ubrzati postupak jačanjem, a ne ograničavanjem sudačkog aktivizma.

I mnoge druge promjene iz voluminoznog nacрта novele ZPP-a uglavnom su polovične. Koncentracija rasprava u prvostupanjskom postupku teško će se ostvariti ako bude prepuštena tek opcijskim novčanim sankcijama i mogućnošću naknade troškova uzrokovanih odgađanjem ročišta. Donošenje negativnih meritornih odluka zbog izostanaka stranaka osnaženo je tek mogućnošću da se novi *default judgment* (arhaično nazvan presudom zbog ogluhe) donese ako tuženik propusti u roku podnijeti pisani odgovor na tužbu. Kasniji izostanci stranaka s ročišta i dalje će, čini se, ostati nesankcionirani.

Kako su u oblikovanju konačnog teksta nacрта posebno sudjelovali suci viših sudova, nije neobično da su najmanje promjene učinjene upravo u području žalbenog postupka. Radi discipline, ograničit će se mogućnost pozivanja na nove činjenice i dokaze u žalbenom postupku. No osim toga, promjena jedva i ima: o žalbama će se i dalje odlučivati *in camera*, bez obvezatne nazočnosti stranaka i njihovih zastupnika. Dosadašnja, u praksi nekorištena mogućnost provođenja drugostupanjske rasprave, umjesto njezine praktične reafirmacije izbrisana je iz zakona. Mogućnost višestrukog ukidanja donesenih presuda i njihova vraćanja na ponovno suđenje – bez konačnog rješenja druge instancije – neće se promijeniti.

Ukupno, čini se da će tzv. reforma parničnog postupka biti tek korak kontinuiteta, a ne diskontinuiteta s općenito nezadovoljavajućom praksom. Desetak godina prije to bi možda bilo i dovoljno kao prvi i polazni korak. Danas se može izraziti bojazan da će tristotinjak članaka izmjena i dopuna dovesti do više pomutnje i destabilizacije sustava negoli što će unijeti bitnije sistemske pomake. Jedan od vjerojatnih scenarija – za koji se ipak nadamo da se neće dogoditi – jest da će nakon određenog razdoblja, u kojemu će stupanj pravne sigurnosti i učinkovitosti biti čak i manji nego dosad, sudovi pronaći način da se vrate dosadašnjim rutinama, uključujući i dosadašnje predodžbe o “primjerenom” trajanju postupka.

Ovršni postupak

Aktualni planovi reforme ovršnog postupka^{xv} pokazuju akutni nedostatak jasne vizije, čak i u smislu dijagnoze ishodišta problema. Umjesto deformalizacije postupka i jačanja pojedinih najvažnijih metoda provedbe sudskih odluka – prije svega ovrhe na pokretninama kao tradicionalno i statistički najvažnije i najbrojnije, sadašnji planovi predviđaju sasvim drugačiji scenarij. Osnovne crte aktualnog plana reforme predviđaju svojevrstan *outsourcing* ovršnog postupka. Iako je ideja rasterećenja sudova i prebacivanja nekih njihovih aktualnih poslova u ovrsi na druge aktere i privatne službe korak u dobrom smjeru, gotovo je sve ostalo u namjeravanoj reformi zbunjujuće. Glavni oslonac reforme sastoji se od prebacivanja ovlasti za donošenje rješenja o ovrsi na javne bilježnike – pri čemu se može primijetiti da se na taj način sudovima oduzima možda jedina aktivnost koja bi im trebala biti ostavljena (a usto je u praksi izazivala i najmanje teškoća).

Osim toga, ono područje u kojemu je neefikasnost ovrhe bila najveća ostaje nedirnuto. Naime, i simbolički i praktički najvažnije područje ovrha na pokretnim stvarima (koje se može smatrati globalnom metaforom izvršenja sudskih odluka) i dalje ostaje ondje gdje mu je najmanje mjesto – u sudovima. To je logičan rezultat prve i temeljne pogrešne pravopolitičke procjene da se ovrha može u cijelosti ili djelomično uspješno prepustiti javnim bilježnicima. Čini se da su autori te ideje, zaslijepljeni relativnim uspjehom što su ga javni bilježnici imali u dosadašnjem području rada, previdjeli da je logika funkcioniranja bilježništva posve suprotna logici kojom se trebaju voditi uspješni ovršitelji. Javni bilježnici djeluju radi pravne sigurnosti – ovršitelji radi efikasnosti; javni bilježnici djeluju apstraktno i formalistički – ovršitelji se trebaju voditi logikom ekonomske racionalnosti; javni bilježnici obavljaju uredski i statički posao – ovršitelji bi trebali biti mobilni i operativni.

Sve u svemu, ako se realiziraju predloženi planovi reforme (koji su u žurbi i bez prave rasprave ozakonjeni zbog predizbornih obećanja da će se nešto učiniti na tom području, i to brzo – no uz odgodu koja ih djelomično može dovesti u pitanje^{xvi}), mogu se predvidjeti samo negativni rezultati. Ovrha bi mogla postati još sporiji i formaliziraniji proces negoli do sada, a njezino bi se trajanje moglo dodatno produljiti zbog posve nepotrebnog cirkuliranja spisa od sudova do javnih bilježnika, i natrag. Ako se ostvari taj scenarij, najvjerojatniji će ishod biti sličan nekim sadašnjim odredbama novih promjena, koje ukidaju promjene što su u međuvremenu poduzete zbog ocjene o njihovu neuspjehu.

Stečajni postupak

Reforma stečajnog postupka gotovo u cijelosti dijeli sudbinu reforme ovršnog postupka. I za stečajne je postupke dugo vremena vrijedila ocjena o neefikasnosti, dugotrajnosti, pa čak i neprovedivosti stečaja i njegove osnovne zadaće – eliminacije prezaduženog dužnika koji nije sposoban za ekonomski opstanak, te pravičnog namirenja njegovih vjerovnika.

Stečajno je pravo u Hrvatskoj prvi put korjenito reformirano iste godine kad i ovršno, donošenjem potpuno novog zakona.^{xvii} Nakon staroga socijalističkog zakonodavstva, novi Stečajni zakon uvelike je slijedio novo njemačko stečajno pravo. To, međutim, nije mnogo pomoglo u stvarnom postizanju cilja – učinkovitoga i pravičnog stečajnog prava. U prvih pet godina primjene toga zakona, stečajevi su se provodili rijetko i teško. Nisu mnogo pomogle ni dvije veće novele koje su, između ostaloga, pokušale “pridonijeti općoj funkcionalizaciji procedure” te suzbijanju “neželjenih tendencija u praksi” (Dika, 2001:4).

Veliku, premda ne i jedinu ulogu u neefikasnosti stečajnog postupka imalo je političko okruženje. Naime, sve do 2000. godine stečajevi su, kao politički vrlo nepopularna pojava, bili destimulirani, a politički se ohrabrialo čak i otvoreno neprovođenje zakona ako je rezultat dovodio do nepokretanja stečajeva ili barem do održavanja radnih mjesta po svaku cijenu. Vlada izabrana 2000. godine pokušala je promijeniti svoje stajalište, no val stečajeva koji su uslijedili imao je političke posljedice koje su pak negativno utjecale na dosljednu primjenu zakona i energično provođenje stečajeva svugdje gdje su za to bili ispunjeni uvjeti.

Nesposobnost da se zakonska koncepcija provede u djelo i u području stečajnog prava dovelo je do toga da se problem nastojao riješiti daljnjim normativnim promjenama.^{xviii} Njihovo se opravdanje, između ostaloga, temelji na ocjenama da je stečajna procedura presložena zbog prevelikog broja stečajnih tijela; da se čak ni određene eksplicitne dužnosti koje je nametnuo Stečajni zakon ne poštuju; da stečajni postupci nepotrebno dugo traju, da se razvlače, da postaju svrha sami sebi i da se velik dio stečajne mase često potroši za pokriće troškova stečajnoga postupka; da su različni vjerovnici, osobito banke, često nezainteresirani za brz završetak stečaja jer otvaranjem stečajnog postupka redovito vrlo visoke kamate i dalje teku na njihove osigurane tražbine; da su određene pretpostavke predviđene za pobijanje nekih pravnih radnji stečajnog dužnika nepotrebno prestrogo postavljene i da ih je te-

ško dokazati; da nije dovoljno jasno uređen položaj razlučnih vjerovnika u stečajju, osobito odnos ovršnih postupaka koje oni radi namirenja svojih osiguranih tražbina pokreću i stečajnoga postupka itd.^{xix}

Planirane promjene, međutim, ni ovaj put neće biti dalekosežnijeg karaktera – ubrzavanje postupka pokušava se ostvariti napuštanjem institucije stečajnog vijeća i povjeravanjem svih njegovih ovlasti pojedincu – stečajnom sucu. Usto, predviđa se i postavljanje novih rokova za donošenje pojedinih ključnih odluka u postupku i njihovo provođenje^{xx} te ostvarenje sitnijih usklađivanja, posebno između stečajnog postupka i postupka ovrhe koji se provodi radi ostvarenja osiguranih tražbina.^{xxi} Zbog toga je i s tim u vezi teško očekivati da će se stanje razvlačenja i samodostatnosti stečajnog postupka iz ocjene autora nacрта u skorij budućnosti promijeniti.

POMIRENJE S NEEFIKASNOŠĆU? NOVI USTAVNI MEHANIZAM IZBJEGAVANJA POSTUPAKA PRED EUROPSKIM SUDOM ZA LJUDSKA PRAVA

Neefikasnost suđenja u Hrvatskoj imala je svoj epilog i u postupcima pred Europskim sudom za ljudska prava u Strasbourgu. Od 5. studenog 1997, kada je Hrvatska postala članicom Vijeća Europe, a time prihvatila i nadležnost toga suda, najveći broj postupaka koji su u vezi s Hrvatskom pokrenuti u Strasbourgu odnosio se upravo na povredu prava na pošteno suđenje u razumnom roku iz čl. 6. EK. Slučaj *Rajak protiv Hrvatske* pokrenut je zbog parnice koja je započela 1975. godine i koja je nakon 25 godina, u 2000, praktički još uvijek bila na početku. Najveći broj slučajeva pokrenutih po toj osnovi odnosio se ipak na predmete pokrenute početkom 1990-ih, koji su se odnosili na pojedina nova područja s kojima su se sudovi tek mukotrpno suočavali, npr. financijski inženjering, štete posredno ili neposredno vezane za vojne operacije i terorističko djelovanje, pretvorbu društvenog vlasništva u privatno (uz prateća pitanja denacionalizacije i sudbine stanarskih prava), državnu pravnu sukcesiju i sl. U većini tih predmeta postupak u doba podnošenja predmeta pred Europski sud za ljudska prava nije u punom smislu ni bio započeo. Neki drugi slučajevi u kojima je utvrđena povreda prava na suđenje u razumnom roku nisu bili toliko dugotrajni, no odnosili su se na osjetljivo područje obiteljskih odnosa i pokazali su

nesposobnost sudova da osiguraju promptno suđenje u predmetima koji su zakonski bili proglašavani hitnima i u kojima su pravno zaštićeni interesi zahtijevali posebnu ekspeditivnost.^{xxii}

Kada se uvidjelo da sporost suđenja može izazvati lavinu postupaka protiv Hrvatske, usporedivu s brojem postupaka po istoj osnovi protiv Italije, država je zakonskim intervencijama pokušala djelovati na taj problem. Kako su sva opisana nastojanja za ubrzanjem postupka bila dugotrajnijeg karaktera ili nisu pokazivala očekivani uspjeh u kratkom roku, negativne političke posljedice presuda za kršenje ljudskih prava pokušale su se amortizirati na ustavnopravnoj razini. Tako je 1999. godine donesen novi Ustavni zakon o Ustavnom sudu (UZUS) (NN 99/99) u kojemu su odredbe o ustavnoj tužbi zbog povrede ljudskih prava dopunjene odredbom prema kojoj “Ustavni sud iznimno može pokrenuti postupak po ustavnoj tužbi i prije negoli je iscrpljen pravni put ako utvrdi da je potpuno razvidno da se pobijanim aktom, odnosno nedonošenjem akta u razumnom roku grubo vrijeđaju ustavna prava ili slobode i da bi nepokretanjem postupka za podnositelja tužbe moglo nastupiti teške i nepopravljive posljedice”.

Nakon toga jedna od obrana koje je država iznosila u postupku pred sudom u Strasbourgu odnosila se uvijek i na pitanje iscrpljenosti redovitog pravnog puta iz čl. 35, st. 1. EK. Vlada je u postupku, naime, tvrdila da bi se zbog neiscpljenosti domaćih pravnih sredstava trebali nedopuštenima proglasiti svi predmeti u kojima prethodno nije bila podnesena ustavna tužba zbog duljine postupka.

Ta obrana, međutim, u početku nije urodila željenim rezultatom. Europski sud za ljudska prava u slučaju Horvat^{xxiii} utvrdio je da tako definirana ustavna tužba nije djelotvorno pravno sredstvo za zaštitu prava podnositelja zahtjeva. Naime, utvrđeno je da dopuštenost takve tužbe ovisi o diskrecijskoj ocjeni Ustavnog suda, koji će tužbu dopustiti tek “iznimno”, primjenjujući pritom svoje shvaćanje nedovoljno precizno određenih pravnih standarda kao što su “teške povrede” i “teške i nepopravljive posljedice”. Ustavni sud također nije imao na raspolaganju druge sankcije izvan pukog utvrđivanja povrede. Stoga su u ovome i drugim srodnim slučajevima zahtjevi po osnovi povrede prava na suđenje u razumnom roku i dalje bili smatrani dopuštenima i bez okončanja postupka pred Ustavnim sudom.

Nepune tri godine nakon donošenja UZUS-a uslijedila je stoga još jedna novela.^{xxiv} Njome su ponovno revidirane odredbe o podnošenju ustavne tužbe zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku. Nova odredba čl. 59a, koja je poslije u pročišćenom tekstu postala čl.

63. UZUS-a, ukinula je obilježje iznimnosti te ustavne tužbe, tako da je ona postala moguća uvijek kada se stranka poziva na povredu prava na suđenje u razumnom roku. Diskrecijski elementi pri odlučivanju brisanja su, pa tako i mogućnost procjene je li riječ o teškim povredama i njihovim posljedicama. Također je određeno da će Ustavni sud, ako usvoji ustavnu tužbu, “nadležnom sudu odrediti rok za donošenje akta kojim će taj sud meritorno odlučiti o pravima i obvezama”, a usto i “odrediti primjerenu naknadu koja pripada podnositelju zbog povrede njegova ustavnog prava koju je sud učinio kada o pravima i obvezama podnositelja ili o sumnji ili optužbi zbog njegova kažnjivog djela nije odlučio u razumnom roku”.^{xxv} Takva se naknada prema zakonu mora isplatiti iz državnog proračuna u roku tri mjeseca od zahtjeva stranke za isplatom.

Novе odredbe o ustavnoj tužbi dovele su ubrzo do promjene stajališta i prakse Europskog suda za ljudska prava. Od odluke u slučaju Slaviček^{xxvi} Sud je zauzeo shvaćanje da je ustavna tužba po čl. 63. UZUS-a djelotvorno pravno sredstvo te da stoga osoba koja podnosi zahtjev Sudu zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku mora i to sredstvo iscrpiti. Štoviše, od slučaja Nogolica^{xxvii} Sud je smatrao da, iznimno, to pravno sredstvo mora biti iscrpljeno čak i u onim predmetima koji su na sudu u Strasbourgu bili pokrenuti prije posljednjih izmjena Ustavnog zakona. U tim odlukama, koje su na tragu nastojanja strasbourškog suda da i sam smanji priljev predmeta, upućivalo se na uvođenje sličnih pravnih sredstava u drugim zemljama, prije svega u Italiji i Poljskoj.^{xxviii}

Na kraći rok novo će shvaćanje ESLJP-a sigurno dovesti do pada broja predmeta na sudu u Strasbourgu, koji je u 2002. godini počeo naglo rasti. Naime, od početka važenja EK u Hrvatskoj, dakle od 1998. do 2001. godine, u vezi s Hrvatskom podneseno je 307, a samo u prvih desetak mjeseci 2002. godine podneseno je 560 novih zahtjeva. Predmeti se najvećim dijelom odnose upravo na povredu prava na postupak u razumnom roku, tako da se u medijima počelo govoriti o “stampedu” Hrvata prema Strasbourgu.^{xxix} Dvojbeno je, međutim, hoće li se na dulje staze obveza pokretanja postupka prema čl. 63. UZUS-a pokazati djelotvornim pravnim sredstvom, ili će se – kako navodi bivši predsjednik Ustavnog suda Jadranko Crnić – možda isto sredstvo pokazati kao “rekvizijem za Ustavni sud” (Crnić, 2002:259-288). Naime, Ustavni je sud, i prije izmjena UZUS-a zabilježio značajno povećanje broja predmeta.^{xxx} Ako na godišnji broj od preko 2 000 ustavnih tužbi, koji je prema izjavama iz samog Ustavnog suda na granici njegovih kapaciteta,

dođe makar i dio od više desetaka tisuća predmeta u kojima bi se zahtjev za ubrzanjem postupka i pravičnom naknadom mogao postaviti^{xxxii}, lako se može dogoditi da i sam Ustavni sud postane nova karika u lancu kršenja prava na suđenje u razumnom roku, to prije što su njegova nastojanja da i nakon novih normi zadrži restriktivan stav prema ustavnim tužbama već doživjela neuspjeh.^{xxxii}

ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Nastojanja za ubrzanjem sudskog postupka trenutačno se u Hrvatskoj kreću u mnogo smjerova, kako na organizacijskome, tako i na procesnom planu. Optimistične najave iz Ministarstva pravosuđa, uprave i lokalne samouprave predviđaju da će primjenom novih mjera biti postignuta potpuna ažurnost hrvatskog pravosuđa do 31. prosinca 2007. godine, "ako ne i ranije",^{xxxiii} Čini se ipak da su strukturalne teškoće s kojima se hrvatski pravni sustav suočava mnogo ozbiljnije. Sadašnje planirane reforme, premda imaju načelnu potporu Vlade i međunarodnih institucija, a ne oskudijevaju ni u sredstvima, imaju malo izgleda za uspjeh, prije svega zbog nedostatka jasne vizije i koncepcije promjena. Jednim dijelom taj nedostatak možda i nije nelogičan – nedostatak vizije uvelike je tek simptom nedostatka ozbiljne i iskrene volje za temeljitim reformama. Pravni establishment (a pretežit dio i vladajuće elite) u osnovi nisu spremni na šok do kojega bi moglo dovesti efikasno i kvalitetno funkcioniranje pravnog sustava u koje se nominalno zaklinju sve strukture moći. Problemi prilagodbe pravnog sustava društvenom ustrojstvu koje se zasniva na političkim zasadama liberalne demokracije i tržišnoga gospodarstva nadilaze sferu normativnoga – oni su institucionalne naravi, polazeći od kadrovske komponente i socijalne strukture (pa i strukture svijesti) onih koji trebaju osigurati ostvarenje pravnih normi. To su ponajprije pravne profesije – suci, odvjetnici, javni bilježnici i drugi koji sudjeluju u oblikovanju i aktivnostima pravosuđa. Njihova kadrovska struktura i psihologija sporo se mijenjaju, a značajniji strukturalni i institucionalni pomaci od razdoblja socijalizma gotovo i nisu ostvareni.

Proces postizanja dostatne razine efikasnosti pravnog sustava koja bi Hrvatsku dovela bliže europskim integracijama, ne može se zastaviti samo na sporadičnim promjenama zakonskih tekstova. Umjesto toga, potrebno je planski djelovati kako bi se ostvarila sljedeća tri međusobno povezana strateška cilja.

- Kvalitetno i stabilno zakonodavstvo. Zakoni i drugi opći pravni akti trebaju biti rezultat racionalnog procesa u kojemu će rezultat biti primjerene, konzistentne i lako primjenjive norme što će biti podjednako razumljive onima čije se ponašanje treba regulirati, kao i sudovima i drugim tijelima koja trebaju primjenjivati normu. U mjeri u kojoj je to moguće, normativno okruženje treba biti stabilno – treba izbjegavati prečeste promjene koje unose pravnu nesigurnost i dodatno pridonose neefikasnosti.
- Kompetentno i efikasno pravosuđe. Pravosudne institucije, ponajprije sudovi, trebaju biti u velikoj mjeri osposobljeni za ostvarenje zadataka koje moraju ispunjavati. Pravosudni dužnosnici i službenici trebaju imati adekvatno obrazovanje, sposobnosti i trening, a podjela ovlasti, organizacija posla u pravosudnim ustanovama i logističke pretpostavke trebaju biti primjereni. Kvaliteta i učinkovit rad dodatno bi trebali podići i stupanj javnog povjerenja u pravosuđe i pravne ustanove uopće.
- Poštovanje rezultata postupka i efikasna provedba sudskih i drugih na zakonu zasnovanih odluka. Efikasnost pravnog sustava iluzorna je ako se odluke donesene u pravno propisanom postupku efikasno ne provode. Bez obzira na eventualno političko ili socijalno nezadovoljstvo posljedicama donesenih odluka, što je u nekim situacijama neizbježno (npr. pri stečajevima), odluke zasnovane na zakonu moraju se dosljedno provoditi jer se u suprotnome kreira opasna pravna nejednakost i dovodi u pitanje elementarna mogućnost funkcioniranja pravne države.

U idućoj listi preporuka predložene su mjere koje bi trebale biti poduzete radi postizanja tih strateških ciljeva. Najveći broj predloženih mjera povezan je s drugim strateškim ciljem koji je prepoznat kao središnje mjesto za buduća nastojanja, a usto je i sinergijski povezan s prvim i trećim ciljem: kvalitetno pravosuđe lakše će prevladati nedostatke zakonodavnog procesa, a svojim integritetom i javnim povjerenjem koje dobije pridonijet će da se rezultati postupka poštuju.

- *Stvaranje pretpostavaka za strateško planiranje i djelovanje na povećanju efikasnosti pravnog sustava.* Prije svega potrebno je empirijskom metodologijom uopće omogućiti pouzdano praćenje problema u pravosuđu. Stoga bi država, kao i nevladini sektor, trebali intenzivnije poduprijeti istraživanja problema funkcioniranja pravosuđa na stručnoj i znanstvenoj osnovi. Također bi trebalo reformirati praćenje djelovanja pravosuđa na kvantitativnom i kvalitativnom planu s obzi-

rom na to da su današnje statistike neprilagođene modernim zahtjevima. Nadalje, na temelju nove metodologije trebalo bi oblikovati kriterije učinkovitosti i evaluacije djelovanja pravosudnih službi. Napokon, zakonodavni bi proces trebalo povezati sa zahtjevima buduće primjene, uspostavljajući kariku koja nedostaje između zamisli i mogućnosti da se zamišljeno ostvari (što katkad uključuje i dostatnu informaciju tijela koja primjenjuju zakon o željenim ciljevima i rezultatima koje se pojedinim normativnim tekstom žele postići).

- *Reorganizacija i restrukturiranje pravosudnih tijela i službi u skladu s racionalnim kriterijima.* Na temelju nove empirijske metodologije trebalo bi prilagoditi sadašnju neracionalnu organizaciju i strukturu pravosudnih službi zahtjevima za efikasnošću i kvalitetom rada. Preporuke na tom području odnosile bi se npr. na prilagođivanje broja sudbenih tijela, njihova područja i stvarnog djelokruga potrebama efikasnog rada sustava; jasno razgraničenje polja djelovanja sudova i sudaca s obzirom na druge pravosudne službe i profesije te prilagođavanje okvirnih kriterija europskim kriterijima i nacionalnim potrebama, te preispitivanje sadašnje uloge i funkcije pojedinih pravosudnih službi i profesija (sudaca, sudskih savjetnika, odvjetnika, javnih bilježnika i sl.). U sklopu posljednje aktivnosti trebalo bi, slijedeći praksu drugih tranzicijskih država, provesti svojevrsni pravosudni *outsourcing*: prebacivanje pojedinih zadataka koje obavljaju sudbena tijela u djelokrug prikladno osposobljenih i nadziranih privatnih profesija.
- *Sustavno praćenje tijeka postupaka, suzbijanje odugovlačenja, repetitivnosti i razdoblja neaktivnosti te, općenito, povećanje brzine i efikasnosti postupanja.* Efikasno djelovanje nezamislivo je bez primjerenog vođenja postupaka. Velik dio zaostataka može se pripisati zastarjelim metodama sudske uprave, koju bi trebalo obuhvatno reformirati. U tu svrhu posebno bi se trebao iskoristiti potencijal informacijskih tehnologija koje bi omogućile centralizirano praćenje postupaka i upravljanje cirkulacijom predmeta. Takav sustav, koji bi podrazumijevao i kompetentno tijelo na nacionalnoj razini, omogućio bi da se brzo i primjereno reagira na krizne situacije (npr. na naglo povećanje pojedine vrste predmeta prouzročeno promjenom zakonodavstva ili drugim razlozima). K tome, on bi omogućio i daljnje koncentriranje i ubrzavanje postupaka u rutinskim i formularnim stvarima (koje bi se gotovo mogle dovesti do automatizacije, uz minimalni *input* rada viših pravosudnih službenika, a posebno sudaca). Taj bi rad trebao obuhvaćati ne samo prvostupanjsko suđenje, već i suđenje na žalbenoj i višim razinama – što je upravo dio u kojemu je sadašnja reforma parničnog postupka najmanje učinila i ostvarila.

- *Povećanje razine motiviranosti i odgovornosti svih sudionika u postupku za efikasno djelovanje i rezultate.* Dosadašnji način regrutacije, promicanja i stimuliranja sudaca i drugih pravosudnih djelatnika nije poticao učinkovit i kvalitetan rad. Umjesto toga, trebalo bi uspostaviti systemske motivacije za efikasnost, koje bi se kretale od zaoštavanja odgovornosti za neučinkovit i nekvalitetan rad do nagrađivanja (većom šansom za promaknuće i drugim načinima) za izuzetna dostignuća. Usto, valjalo bi poduzeti mjere za suzbijanje doprinosa drugih sudionika u postupku – posebno odvjetnika i vještaka – odugovlačenju postupka. Mjere bi obuhvatile restrukturiranje načina dosuđivanja odvjetničke nagrade (kako bi se destimuliralo dugotrajno vođenje postupka na više ročišta) te posebne sankcije za vještake koji svoje nalaze i mišljenja ne podnose uredno i u roku.
- *Osiguranje uvjeta za visoku razinu kompetentnosti svih osoba koje obavljaju pravosudne funkcije.* Građani mogu imati povjerenje u sudstvo samo ako je nedvojbeno da najviše funkcije u njemu obnašaju najkvalitetniji pojedinci. Bez kvalitetnih pravosudnih stručnjaka nije moguće ni efikasno odlučivanje. Kako bi se preokrenuli dosadašnji trendovi, potrebno je uvesti sasvim nov sustav odabira i promicanja pravosudnih kadrova. Njegovo osnovno obilježje trebao bi biti visok stupanj objektivizacije pri regrutiranju novog osoblja te isključenje diskrecijskih odluka koje su zbog duge tradicije nepotizma i političkih utjecaja obilježavale dosadašnju praksu. U tom kontekstu posebno bi trebalo korjenito reformirati sadašnji pravosudni ispit, uvodeći striktno anonimno ispitivanje koje bi rezultiralo preciznim rangiranjem kandidata čiji bi se uspjeh mogao svrstati i pratiti prema Gaussovoj krivulji. U te uvjete ubrajali bi se i obvezatni programi stručnog usavršavanja i treninga pravosudnih djelatnika. Napokon, kroz sve te bitne strukturalne promjene trebalo bi oblikovati i konture novoga hrvatskog pravosuđa, koje zahtijeva nove stručnjake, pripremljene za promijenjenu funkciju i efikasan rad. Za uspješno obnašanje sudačke dužnosti potrebno je raspolagati adekvatnom kombinacijom iskustva i radnog elana. Stoga bi trebalo stimulirati mobilnost u pravnoj profesiji te poticati dobrovoljno umirovljivanje ili prekvalifikaciju onih kojima nedostaje motivacije za rad u okruženju koje zahtijeva efikasno djelovanje, a njih sustavno zamjenjivati osposobljenim novim kadrovima.

Navedene preporuke i mjere danas možda zvuče pomalo utopijski. No i veliki projekt usklađivanja nacionalnih standarda s najvišim standardima Starog kontinenta jest pomalo utopijski – on zahtijeva

mnoge novosti, pa i one koje za neke strukture mogu imati značenje tektonskih promjena. Proces koji se nastoji anticipirati u ovom radu neće biti ni lagan ni brz, no bez njegove uspješne provedbe neće biti moguće ni uspješno uključivanje u europsku zajednicu, ni ostvarenje posve autonomnih težnji za postizanjem dostatne razine civilizacijskih standarda na području pravne države i vladavine prava.

-
- ⁱ Vidjeti indikativni naslov jedne disertacije: Čapeta (2002).
- ⁱⁱ Doktrina tu misao i njezine varijacije različito naziva (načelo djelotvorne sudske zaštite, načelo minimalne djelotvornosti); *ibid*, 104-165.
- ⁱⁱⁱ Vidjeti npr. izvještaje o pravosuđu zemalja prvog kruga kandidata proizašle iz programa praćenja procesa pridruživanja instituta *Otvoreno društvo (OSI) – Judicial Capacity (2002)* i *Judicial Independence (2002)*.
- ^{iv} Vidjeti Smerdel (2003). Inače, buduća Povelja EU-a o ljudskim pravima postat će, prema sadašnjem prijedlogu, sastavni dio ustavne osnove EU-a, a ona sadržava i jamstvo poštenog suđenja u razumnom roku, sukladno sadašnjem tekstu čl. 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava.
- ^v Prema Statističkom pregledu za 2001. godinu Ministarstva pravosuđa, uprave i lokalne samouprave, u 1989. bilo je 1 240 000 novih predmeta pred sudovima u Hrvatskoj; oko 485 000 predmeta smatralo se zaostacima. Pet godina kasnije, u 1994. bilo je samo 1 086 000 novih predmeta, no broj zaostataka narastao je na 640 000. U 1998. priljev predmeta bio je 1 006 000, a zaostaci su iznosili 895 000. U 2001. bilo je oko 1 200 000 novih slučajeva, no broj neriješenih predmeta prešao je milijun - 1 020 413. U 2003. godini procjenjuje se da zaostaci iznose oko 1 200 000. Ti podaci ne uključuju prekršajne sudove. Vidjeti Statistički pregled MPULS-a za 2001. ožujak 2002.
- ^{vi} Primjerice, slučaj Rajak koji je nakon 25 godina suđenja dospio pred Europski sud za ljudska prava – vidjeti sljedeću bilješku.
- ^{vii} Slučajevi Rajak (49706/99); Mikulić (53176/99), Horvat (51585/99), Fütterer (52634/99), Kutić (48778/99), Cerin (54727/00) i sl. (<http://hudoc.echr.coe.int>).
- ^{viii} Tako su u 1999. znatno poboljšane plaće sudaca jer se smatralo da će to bitno pridonijeti brzini i kvaliteti suđenja. U 2003. s istim se opravdanjem planira osjetno povećanje proračuna za sudske zgrade i opremu, a planira se i otvaranje novih sudačkih mjesta. Tome je prethodila kampanja predsjednika Vrhovnog suda Ivica Crnića, koji je više puta isticao da se “upravo kroz osiguravanje ili neosiguravanje uvjeta za rad sudova može iščitati koliko je hrvatskoj Vladi zaista stalo do ostvarenja vladavine prava”, paralelno naglašavajući da u pravosuđu ipak nisu potrebne radikalne promjene. Vidjeti Ponoš, 2002.
- ^{ix} Prema rezultatima istraživanja političkih agenda u dvanaest zemalja južne i jugoistočne Europe, koje je proveo Stockholmski International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), u Hrvatskoj od svih socijalnih ustanova najmanje povjerenje građani imaju upravo u sudstvo - samo 17% (anketa provedena u veljači 2002). Prikaz prema pojedinim kategorijama ispitanika pokazuje da je povjerenje u sudstvo najmanje u onim klasama koje su nosive za moderne liberalne demokracije (i koje sa sudstvom imaju najviše iskustva) - u obrazovanoj srednjoj klasi, među osobama u dobi između 30 i 60 godina. Vidjeti <http://www.idea.int/balkans/survey.cfm>.
- ^x Vidjeti <http://www.coe.int/cepej>
- ^{xi} *Ibid*.

- xii Vidjeti supra bilješka 10.
- xiii Vidjeti ocjene s jednoga od malobrojnih javnih predstavljanja nacрта novele ZPP-a održanoga na Pravnom fakultetu u Zagrebu pod nazivom "Zlouporabe u građanskom sudskom postupku", <http://www.pravo.hr> (svibanj 2003).
- xiv Iz čl. 7. ZPP-a briše se dosadašnji prvi i drugi stavak prema kojemu je sud trebao "potpuno i istinito utvrditi sporne činjenice o kojima ovisi osnovanost zahtjeva". U tu je svrhu bio ovlašten (ne i obvezan!) izvoditi dokaze po službenoj dužnosti ako smatra da su ti dokazi važni za odlučivanje. Umjesto toga, izjednačava se položaj činjenica i dokaza: sud bi i dokaze mogao izvoditi po službenoj dužnosti samo ako posumnja u dopuštenost stranačkih raspolaganja, tj. ako smatra da stranke u parnici (koja se po pravilu vodi radi rješavanja sporova koji se odnose samo na interes stranaka) nastoje zaobići prisilne propise i postići učinke kojima se vrijeđaju prava trećih ili javni moral. Drugim riječima, sud više ne može odrediti izvođenje dokaza ako je to potrebno za utvrđivanje činjenica o kojima ovisi osnovanost zahtjeva kojim se samo ostvaruje privatno pravo stranke – a takva je većina građanskih parnica.
- xv Izmjene i dopune Ovršnog zakona usvojene su u Saboru 15. listopada 2003, no u doba završne redakcije ovoga teksta još nisu bile službeno objavljene. Konačni tekst prijedloga vidjeti na <http://www.sabor.hr> (Dnevni red 37. sjednice, pod točkom 31).
- xvi Prenosjenje dijela ovrha u djelokrug javnih bilježnika odgođeno je prema planu za jednu godinu nakon stupanja zakona na snagu, što će otvoriti mogućnost da se eventualno još odustane od te namjere.
- xvii Stečajni zakon, NN 44/96, 161/98, 29/99 i 129/00.
- xviii Izmjene i dopune Stečajnog zakona prihvaćene su u srpnju 2003. Vidjeti NN 123/2003.
- xix Vidjeti obrazloženje uz nacrt Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Stečajnog zakona, travanj 2003. (<http://www.vlada.hr>, 39. sjednica i <http://www.sabor.hr>, 32. sjednica), str. 2.
- xx To je strategija koja se u pojedinim prijašnjim zakonima već pokazala bezuspješnom, npr. u Obiteljskom zakonu, čiji čl. 269, st. 2. predviđa održavanje prvog ročišta u bračnim i obiteljskim stvarima u roku petnaest dana od dana kad je tužba primljena u sud, a čl. 270. donošenje drugostupanjske odluke u roku trideset dana od dana primitka žalbe. Obje odredbe izazvale su u praksi više podsmijeha no praktičnih rezultata jer su kao neprovedive bile u cijelosti ignorirane. I inače je većina takvih rokova, koje su zakonodavci unosili s velikim optimizmom, pravno bila tumačena kao tzv. instruktivni rok, tj. orijentacijski rok čije prekoračenje neće voditi do nevažnosti naknadno poduzetih radnji. Stegovni postupci zbog prekoračenja takvih rokova, premda načelno mogući, nisu bili pokretani jer se u takvoj konstelaciji gotovo nitko rokova nije držao, a odgovornost za kršenje zakona pripisivala se zakonodavcu koji je takav zakon, u raskoraku s mogućnostima prakse, propisao.
- xxi Navedena usklađivanja proizlaze, čini se, više iz nesposobnosti da se interpretativno dođe do logičnih rezultata negoli iz stvarnih nedostataka prethodnog teksta.
- xxii Na primjer, utvrđivanje očinstva u slučaju Mikulić (<http://hudoc.echr.coe.int>).
- xxiii Horvat protiv Hrvatske, 51585/99, presuda od 26. srpnja 2001. (<http://hudoc.echr.coe.int>).
- xxiv Izmjene i dopune UZUS-a, NN 29/02; pročišćeni tekst UZUS-a, NN 49/02.
- xxv Članak 63, st. 2. i 3. UZUS-a. U dijelu koji se odnosi na pravednu naknadu UZUS je išao čak iznad EK jer je određeno da će se ta naknada određivati u svakom slučaju u kojemu bude ustanovljena povreda prava na postupak u razumnom roku.

- xxvi *Slaviček protiv Hrvatske, 20862/02, odluka o dopustivosti od 4. srpnja 2002.*
- xxvii *Nogolica protiv Hrvatske, 77784/01, odluka o dopustivosti od 5. rujna 2002.*
- xxviii *Vidjeti stav ESLJP-a u predmetima Brusco protiv Italije, 69789/01. Sud se poziva i na promjene koje su uslijedile nakon slučaja Kudla protiv Poljske, 30210/96.*
- xxix *Za te podatke i ocjene vidjeti prilog Panorama, Vjesnik od 19. listopada 2002, str. 14.*
- xxx *Statistika pokazuje porast broja podnesenih ustavnih tužbi od 25 u 1992. godini; 642 u 1995; 925 u 1999; 1910 u 2001. te oko 2 500 u 2002. Ibid., str. 272. OS Zg (1998) – 10 463 predmeta starija su od 10 godina.*
- xxxi *Često se citira podatak (iz 1998. godine) o tome da su samo na jednom sudu – Općinskom sudu u Zagrebu – u jednom trenutku bila 10 463 predmeta starija od 10 godina.*
- xxxii *U slučaju Šoć protiv Hrvatske (47863/99, presuda od 9. svibnja 2003) ESLJP je već utvrdio da odbacivanje ustavne tužbe zbog povrede razumnog roka s obrazloženjem da su postupci o čijem se nerazumno dugom trajanju radilo već završeni krši pravo na djelotvorno pravno sredstvo iz čl. 13. EK.*
- xxxiii *Iz dokumenta Reforma pravosuđa, <http://www.vlada.hr/Download/2002/12/-07/016-01.doc>, str. 21.*

LITERATURA

- Crnić, J., 2002.** “Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu RH”. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 52 (2), 259-288.
- Čapeta, T., 2002.** *Sudovi Europske unije. Nacionalni sudovi kao europski sudovi*. Zagreb: Institut za međunarodne odnose.
- Dika, M., 2001.** “Bitne značajke druge novele SZ” u: *Stečaj i ovrha – aktualnosti*. Zagreb: Organizator.
- Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave, 2002.** *Statistički pregled 2001*. Zagreb: Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave.
- Monitoring the EU accession process: Judicial capacity, 2002.** Budapest: Open Society Institute. Available from: [<http://www.eu-map.org/reports/2002/content/70/>].
- Monitoring the EU accession process: Judicial independence, 2002.** Budapest: Open Society Institute. Available from: [<http://www.eu-map.org/reports/content/20/>].
- Ovršni zakon (NN 57/96, 29/99 i 42/00).** Zagreb: Narodne novine.
- Ponoš, T., 2002.** “Tanak proračun + loši zakoni + spori sudovi = Hrvati u Strasbourgu”. *Vjesnik (Panorama)*, 19. listopada 2002, 14-15.
- Smerdel, B., 2003.** “Temeljni problemi ustavnog izbora u Europskoj uniji: pokušaj preliminarne prosudbe rezultata Konvencije o budućnosti Europe”. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 53, (3), 509-527.
- Stečajni zakon, NN 44/96, 161/98, 29/99 i 129/00.** Zagreb: Narodne novine.
- Triva, S., Belajec, V. i Dika, M., 1986.** *Građansko parnično procesno pravo*. Zagreb: Narodne novine.
- Uzelac, A., 2001.** “Role and Status of Judges in Croatia 90-99” in: P. Oberhammer. *Richterbild und Rechtsreform in Mitteleuropa*. Wien: Manz, 23-66.
- Uzelac, A., 2002a.** “Ist eine Justizreform in Transitionsländern möglich? Das Beispiel Kroatien. Fall der Bestellung des Gerichtspräsidenten in der Republik Kroatien und daraus zu ziehende Lehren”. *Jahrbuch für Ostrecht, Sonderband: Justiz in Osteuropa*, 43, 1. Halbband, 175-206.
- Uzelac, A., 2002b.** “Reforma pravosuđa i njena ograničenja. Slučaj imenovanja predsjednika sudova u Republici Hrvatskoj i njegove pouke”. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 52 (2), 289-318.

Uzelac, A., 2003. "Beschleunigung des zivilgerichtlichen Verfahrens in Kroatien". *Projekt MOEL – CLC*, Vienna, 2003. (neobjavljeno).
Zakon o parničnom postupku, NN 117/03. Zagreb: Narodne novine.

Poglavlje 6.

GOVERNANCE I JAVNA UPRAVA U KONTEKSTU PRIDRUŽIVANJA HRVATSKE EUROPSKOJ UNIJI

Marijana Bađun
*Ekonomski fakultet
Zagreb*

I tako, premda sam isprva bio ispunjen težnjom za političkim djelovanjem, kad sam tada promatrao to stanje i vidio opći metež, od toga mi se konačno zavrtjelo u glavi. Nisam, doduše, prestao razmišljati kako bi se mogle popraviti i same te prilike i cijelo državno uređenje, ali za vlastito djelovanje čekao sam pogodan čas. Naposljetku sam se uvjerio da sve sadašnje države imaju lošu upravu jer je njihovo zakonodavstvo nepopravljivo ako ne dođe do nekoga neobičnog zahvata potpomognutoga srećom.

Platon, Sedmo pismo (preuzeto iz Bošnjak, 1993:164)

SAŽETAK

U ovom se radu analiziraju kvaliteta governancea i javne uprave kao ključnih odrednica za uspješno funkcioniranje unutar Europske unije (EU). Daje se usporedba Hrvatske sa sadašnjim i budućim članicama EU-a, i to na temelju odabranih governance pokazatelja (vladavine prava, demokracije, korupcije, političke stabilnosti, djelotvornosti države) i iskustva u reformi javne uprave. Rad pokazuje da Hrvatska po svim pokazateljima kvalitete governancea, a osobito po vladavini prava, znatno zaostaje za EU-om i zemljama kandidatkinjama iz

središnje Europe. Niska razina vladavine prava u kombinaciji s neadekvatnom javnom upravom potencijalno je najveća prepreka u pridruživanju Hrvatske EU, ali i u ostvarivanju održivoga ekonomskog i društvenog razvoja.

Ključne riječi:

governance, javna uprava, institucije, država, ekonomski razvoj, Hrvatska, Europska unija

UVOD

Budući da je cilj svih zemalja, pa tako i onih unutar EU-a, što viši životni standard, razumljivo je zašto se sve veća pozornost pridaje governanceu. Naime, u posljednjih desetak godina raste svijest o tome da je dobar governance ključna odrednica sposobnosti postizanja održivoga ekonomskog i društvenog razvoja. Sve je jasnije da za razvoj nije dovoljno samo "pogoditi" odgovarajuću politiku već je nužno imati i dobru institucionalnu strukturu. Pod dobrom institucionalnom strukturom misli se na postojanje okruženja koje omogućuje učinkovito provođenje odabrane politike i koje potiče pojedince na investiranje u kapital, obrazovanje i tehnologiju – činitelje ekonomskog razvoja.

Governance se ponajprije odnosi na državu, a jedan od stupova države je javna uprava. Pokazalo se da je upravo ona bila među temeljnim preprekama za uspješnu tranziciju u demokratsko društvo i tržišno gospodarstvo. Njezina transformacija i modernizacija, u skladu s načelima dobrog governancea, postaju osobito važne u kontekstu europskih integracija jer su potrebne jake administrativne sposobnosti kako bi cijeli taj proces bio uspješno završen.

Na početku ovog rada objašnjava se značenje pojma governance i njegove povezanosti s javnom upravom. Nakon navođenja uvjeta za pridruživanje EU, vezanih za predmet rada, opisuju se kvaliteta governancea i javne uprave u Hrvatskoj te daje usporedba s prosjekom EU-a, odabranim zemljama kandidatkinjama i manje razvijenim zemljama EU-a. Kvaliteta governancea procjenjuje se na temelju vladavine prava, razvijenosti demokracije, raširenosti korupcije, političke stabilnosti i djelotvornosti države. Rad ukratko opisuje i iskustva nekoliko europskih zemalja u reformi javne uprave. Na samom kraju daje se sažetak ključnih problema governancea i javne uprave u Hrvatskoj na putu prema EU te daju konkretne preporuke za njihovo rješavanje.

GOVERNANCE I JAVNA UPRAVA

Prilično je teško odgovoriti na jednostavno pitanje: što je zapravo governance? Konsenzus oko definicije ne postoji iako svi polaze od toga da je riječ o nečemu što ima složenu povijesnu, političku i socio-kulturološku podlogu, te da samim time zahtijeva interdisciplinarni pristup. Najuča definicija glasi: *governance je znanost o ponašanju vlade/države i uspješnosti njezina djelovanja* (Dethier, 1999: 5). Svjetska banka, koja je prva dala veliku ulogu governanceu,ⁱ opisuje ga kao *način na koji se vlast koristi u upravljanju ekonomskim i društvenim resursima za razvoj neke zemlje* (World Bank, 1992:1). Moguće ga je okarakterizirati i kao sposobnost formalnoga i neformalnoga institucionalnog okruženja (u kojemu međusobno djeluju pojedinci, društvene skupine, građanske udruge i državni dužnosnici/slужbenici) da primijeni i provede određenu državnu politiku i poboljša koordinaciju u privatnom sektoru (Ahrens, 2002:128). Dakle, ključne su riječi *institucije i država*, a glavna su pitanja kako i koliko dobro.ⁱⁱ Iz tih rečenica može se vidjeti da prijevod tog pojma riječju *upravljanje*, koja se sve češće rabi u domaćim publikacijama, nije potpuno adekvatan.ⁱⁱⁱ

Sve se navedene definicije temelje na istoj empirijskoj činjenici: slične reformske mjere koje poduzima država u različitim zemljama imaju poprilično drugačije rezultate. Vjerojatno tome pridonosi različita kvaliteta governancea. Drugim riječima, zemlje s boljim governanceom trebale bi lakše i djelotvornije ostvariti razvojne ciljeve. Istraživanja su pokazala kako takve zemlje uistinu imaju viši dohodak po stanovniku, kao i bolje ostale pokazatelje razvijenosti.^{iv}

Država se sastoji od tri stupa (oblika vlasti): ekonomskoga, političkoga i administrativnoga (UNDP, 1997). Ekonomski se odnosi na proces donošenja odluka koje utječu na ekonomske aktivnosti zemlje i njezin odnos s drugim zemljama. Politički stup je proces oblikovanja politike na temelju donesenih odluka, a administrativni se odnosi na primjenu te politike. Taj administrativni stup je javna uprava. Governance opisuje kako se koristi vlast, a javna uprava posjeduje dio vlasti. Prema tome, ocjena governancea (je li dobar ili loš) ovisi i o uspješnosti rada javne uprave.

Logički se nameće iduće pitanje: kako znamo je li governance dobar, odnosno po čemu se to može prepoznati? Uostalom, koji su uopće kriteriji za definiranje nečega dobrim i kako se to onda može izmjeriti?

Elementi putem kojih se najčešće analizira primjena vlasti u procesu upravljanja resursima za razvoj, što je zapravo governance, jesu

politička stabilnost, djelotvornost države, vladavina prava, razvijenost demokracije, rasprostranjenost korupcije, veličina administrativnih prepreka itd. Za zemlje koje imaju te elemente oblikovane tako da pogođuju razvoju može se reći da imaju dobar governance.

Naravno, država ne djeluje u vakuumu; uspješnost njezina djelovanja ovisi o interakciji s privatnim sektorom i civilnim društvom.^v Poticanje njihova međusobnog partnerstva poboljšava kvalitetu pružanja usluga, pojačava društvenu odgovornost i osigurava intenzivno sudjelovanje građana u donošenju odluka (UNDP, 2003). Koliko će država biti uspješna u ostvarivanju ekonomskog razvoja, ovisi i o povijesnim varijablama koje nisu pod njezinom izravnom kontrolom kao što su etnička heterogenost stanovništva, podrijetlo pravnog sustava zemlje i sastav stanovništva s obzirom na vjeru (La Porta i sur., 1999).

Governance se teško može pouzdano mjeriti. Usprkos tome, broj baza podataka sve je veći. Uglavnom je riječ o pokazateljima koji se temelje na subjektivnim percepcijama komercijalnih agencija za ocjenu rizika (BERI, PRS), nevladinih udruga (Freedom House, Heritage Foundation, World Economic Forum, Transparency International) te multilateralnih organizacija (WB, EBRD, UNDP). Ti su pokazatelji samo procjene i stoga ih je potrebno uzimati s oprezom. Prilično dobro pokazuju relativni položaj neke zemlje, ali ne oslikavaju precizno trendove u pojedinoj zemlji. Problem je to što se pojedini pokazatelji preklapaju, što Hrvatska nije uključena u mnoge izvore te što nema metodološke usklađenosti među različitim izvorima. Redovita (godišnja) istraživanja jedva postoje, a tranzicijske su zemlje u njih uglavnom uključene tek sredinom 1990-ih. U ovom se radu governance pokazatelji koriste kako bi se dobila okvirna predodžba o relativnom položaju Hrvatske u odnosu prema EU i zemljama kandidatkinjama. Kako bi se dobilo na vjerodostojnosti, svi se nalazi pokušavaju potkrijepiti Izvješćem Europske komisije za Hrvatsku.

UVJETI ZA PRIDRUŽIVANJE EUROPSKOJ UNIJI

Kriteriji iz Kopenhagena za punopravno članstvo u EU zahtijevaju (1) stabilnost institucija koje osiguravaju demokraciju, pravnu državu, poštovanje ljudskih prava i manjina te (2) sposobnost preuzimanja obveza koje proizlaze iz članstva. Ta su dva kriterija sa stajališta ovog rada temeljni uvjeti za pridruživanje novih članica. U nastavku se

objašnjava kako se u njih uklapaju governance i javna uprava, a zatim se opisuje pomoć koju EU pruža Hrvatskoj u ispunjavanju uvjeta za pridruženje.

Governance

Ne postoji dokument u kojemu se na jednome mjestu navodi kakav mora biti governance budućih zemalja članica. Međutim, EU konstantno naglašava važnost demokracije i vladavine prava (prvi kriterij iz Kopenhagena), a to su ujedno i elementi za ocjenu kvalitete governancea. Za njihovo učvršćivanje EU predlaže ova načela:

- otvorenost u komunikaciji s javnošću i transparentnost
- intenzivniju uključenost građana u vođenje politike
- povećanje odgovornosti nositelja politike
- djelotvornost u izvršenju politike
- usklađenost svih mjera politike i razina vlasti kako bi se postigla konzistentnost.^{vi}

Prva četiri ujedno su i najčešće spominjana načela dobrog governancea.

Važno je napomenuti da EU može djelovati kao pokretač poboljšanja kvalitete governancea, ali ni on sam nije imun na njegove slabosti. Tako i u EU, a ne samo u zemljama u tranziciji, sve više raste nepovjerenje građana prema institucijama, kao i odbojnost spram uključivanja u politiku (Commision of the European Communities, 2001:3). Zato je cilj EU-a učiniti vođenje politike što otvorenijim u sadašnjim i budućim zemljama članicama. Sve se veća uloga želi dati organizacijama civilnog društva kako bi pružene usluge bile što prilagođenije potrebama građana. Pogled na civilno društvo ne bi trebao biti potpuno idiličan jer i ono samo može pridonijeti lošoj kvaliteti governancea, ali zbog opsežnosti teme to nije predmet ovog rada.

Javna uprava

Ulazak u EU stvara velik pritisak na javnu upravu. O njezinoj će kvaliteti ovisiti koliko će neka zemlja uspješno funkcionirati unutar EU-a. U zahtjevima prema budućim članicama glede toga ne daju se ni-

kakve pojedinosti. Ta činjenica ne čudi jer na razini EU-a ne postoje jasna pravila i propisi koji se uniformno primjenjuju u javnim upravama pojedinačnih zemalja. Ono što se naglašava u pregovorima s budućim zemljama članicama jest potreba poboljšanja administrativnih sposobnosti (dograđeni drugi kriterij iz Kopenhagena),^{vii} za što EU nudi i pomoć. Zahtijeva se poboljšanje sposobnosti organizacija javnog sektora da u procesu razvoja djelotvorno obavljaju svoje zadatke držeći se načela dobrog governancea. Jačanje javne uprave (povećanje njezine djelotvornosti) nužno je kako bi odgovarajuća ministarstva i druga tijela bila spremna provesti brojne zakonodavne reforme na koje se zemlja obvezala. Isto je tako za zemlju članicu bitno imati kvalitetne predstavnike u Bruxellesu, koji su u ostvarivanju koristi za vlastitu zemlju suočeni s konkurencijom predstavnika ostalih javnih uprava. Poboljšanje javne uprave (njezina reforma) u dugoročnom je interesu buduće članice; ne smije se shvaćati kao pritisak EU-a.

Zašto je općenito javna uprava toliko važna? Zato što javne uprave ili druge organizacije moraju primjenjivati odluke koje donesu kreatori politike. Ako među provediteljima politike postoje osobe ili skupine koje imaju vlastite ciljeve ili smatraju da će im provođenje te politike naštetiti, cijeli postupak političke promjene ili reforme postaje znatno teži. U procesu primjene politika može promijeniti smisao tako da konačni rezultati budu drugačiji od očekivanih. Isto se događa ako je u javnoj upravi rasprostranjena korupcija ili ako je njezino osoblje nesposobno. U tim slučajevima državni službenici i namještenici privatiziraju primjenu instrumenata politike u svoju korist (Tanzi, 1997:6). Jednostavno rečeno, javna uprava može ograničavati djelotvornost vladine intervencije; ona može biti najbolja suradnica, ali i velika prepreka razvoju.

Pomoć Europske unije Hrvatskoj

Putem CARDS programa EU pomaže Hrvatskoj u ispunjavanju obveza prema SSP-u. Prioriteti programa jesu:

- demokratska stabilizacija
- ekonomski i društveni razvoj
- pravosuđe i unutarnji poslovi
- reforma javne uprave
- očuvanje okoliša i prirodnih resursa (MEI, 2003a).

Sa stajališta ovog rada posebno su zanimljivi prvi, treći i četvrti element programa, promatrani ne samo s ciljem prilagođavanja standardima EU-a već i, djelomično, s ciljem prepoznavanja mogućnosti za postizanje drugoga navedenog prioriteta: održivoga ekonomskog i društvenog razvoja.^{viii}

U CARDS dokumentima demokratska je stabilizacija koncentrirana na civilno društvo te na promicanje demokracije i političkih prava. U domeni pravosuđa cilj CARDS-a je modernizacija sudstva odnosno potpora učinkovitijem radu i funkcioniranju hrvatskih sudova.

Kad je riječ o javnim upravama zemalja sudionica SSP-a, Europska je komisija jasno prepoznala njihovu reformu kao jedno od prioriteta područja u koje će se usmjeravati sredstva iz programa pomoći CARDS. Za razdoblje 2001.-2004. namijenjena su 23 milijuna eura za potporu reformi javne uprave u Hrvatskoj, koja obuhvaća potporu reformi državne službe, jačanju upravnog kapaciteta u prioritetnim područjima SSP-a i jačanju sposobnosti na nižim razinama vlasti, kao i mjerama za borbu protiv korupcije (MEI, 2003b). Temeljni su ciljevi projekta reforme javne uprave:

- unapređenje zakonodavnog okvira kojim se regulira rad javne uprave s ciljem postizanja što veće transparentnosti u zapošljavanju, napredovanju i sustavu plaća;
- jačanje institucionalnih sposobnosti Ministarstva pravosuđa, uprave i lokalne samouprave i ostalih institucija ključnih za rad javne uprave
- stručno usavršavanje državnih službenika.^{ix}

U sklopu posljednjega razmotrit će se potreba osnivanja instituta za izobrazbu državnih službenika.

GOVERNANCE I JAVNA UPRAVA U HRVATSKOJ

U ovom dijelu rada analizira se kvaliteta governancea putem pokazatelja koji procjenjuju vladavinu prava, razvijenost demokracije, korupciju, političku stabilnost i djelotvornost države. Zašto su izabrani upravo ti pokazatelji? Vladavina prava i demokracija proizlaze iz kopenhaških kriterija. Korupcija upozorava na razinu transparentnosti (načelo dobrog governancea EU-a), a ujedno je i bitan element ocjene kvalitete javne uprave. Politička stabilnost preduvjet je djelotvornosti i

konzistentnosti u izvršenju politike (i načela EU-a). Bitan je i pokazatelj djelotvornosti države jer sadržava elemente specifične za ocjenu rada javne uprave. Pri analizi javne uprave naglasak je na točkama ranjivosti zato što Hrvatsku očekuje reforma javne uprave (koju zagovara i Europska komisija). Zato u idućem poglavlju ukratko opisujemo i iskustvo odabranih zemalja u reformi javne uprave.

Vladavina prava

U SSP-u jasno se naglašava važnost konsolidacije vladavine prava. Ona je nužna za potpuno funkcioniranje tržišnoga gospodarstva (stvaranje okruženja poticajnog za ekonomski razvoj) te za ograničavanje arbitrarnoga i oportunističkog djelovanja nositelja politike. U Izvješću Europske komisije za Hrvatsku (MEI, 2003c:5) kao ozbiljan problem navodi se funkcioniranje sudstva i neadekvatno provođenje zakona. U studenome 2002. Vlada je usvojila “zelenu knjigu” o reformi sudstva, a usto i povećala državni proračun za 2003. godinu kako bi provela tu reformu. Međutim, oko 1 300 000 nagomilanih građanskih parnica i dalje stoji. Prema izvješću Komisije, hrvatskom sudstvu nedostaju kadrovi s odgovarajućim kvalifikacijama, prikladan sustav stručne izobrazbe te bolja raspodjela sudskih i administrativnih poslova u sudovima. Suci gotovo polovicu svoga vremena potroše na administrativne poslove. Čak je i Europski sud za ljudska prava ukorio Hrvatsku zbog sporosti pravosudnog sustava. Sve to otežava činjenica da Ministarstvo pravosuđa ne može apsorbirati pomoć za rješavanje uočenih nedostataka pruženu u sklopu programa CARDS. Kako bi se stekao uvid u relativni položaj Hrvatske u odnosu prema EU i zemljama kandidatkinjama, u nastavku se navode pokazatelji “zaštita vlasničkih prava” i agregatni pokazatelj “vladavina prava”.

Organizacija Heritage Foundation formirala je indeks ekonomske slobode, čija je sastavnica i pokazatelj *vlasničkih prava*. Polazi se od pretpostavke da će pojedinci koji smatraju svoja vlasnička prava sigurnima biti spremniji štedjeti, ulagati, donositi dugoročne planove i time pridonositi ekonomskom rastu. Pokazatelj vrednuje stupanj zaštite privatnih vlasničkih prava, provedbu zakona koji štite ta prava, nezavisnost sudstva i korupciju unutar sudstva. Zaštita vlasničkih prava u Hrvatskoj ocijenjena je kao loša, vrlo daleko od europskog prosjeka, gora nego u svim zemljama kandidatkinjama (tabl. 1). Ocjena 4 za Hrvatsku znači sljedeće: zaštita privatnog vlasništva je slaba, sudstvo neefikasno i pod političkim utjecajem, korupcija velika, a postoji i mogućnost eks-

proprijacije. Od promatranih zemalja samo Rumunjska ima jednako slab rezultat, a među zemljama EU-a odudara Grčka.

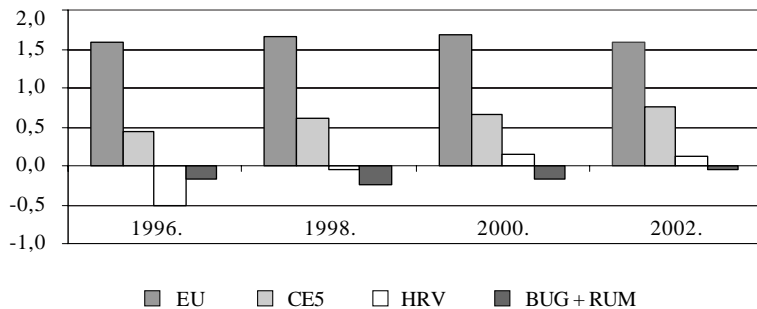
Tablica 1. Zaštita vlasničkih prava

Zemlja	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.	2003.
Grčka	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	3,0	3,0
Portugal	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Španjolska	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Prosjek EU-a	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
Bugarska	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Estonija	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Češka	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Hrvatska	3,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
Latvija	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Litva	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Mađarska	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Poljska	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Rumunjska	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
Slovačka	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Slovenija	4,0	3,0	2,0	2,0	2,0	2,0	3,0	3,0

* Vrijednost indeksa kreće se od 1 do 5, pri čemu je 1 najbolji rezultat.
Izvor: Heritage Foundation (2003)

Agregatnim pokazateljem vladavine prava procjenjuje se koliko se poštuju pravila društva, a uključuje percepcije o rasprostranjenosti zločina, djelotvornosti sudstva i provođenju ugovora. Iz slike 1. jasno je koliko mnogo Hrvatska zaostaje za EU-om, ali je ipak ispred Bugarske i Rumunjske.^x

Slika 1. Vladavina prava



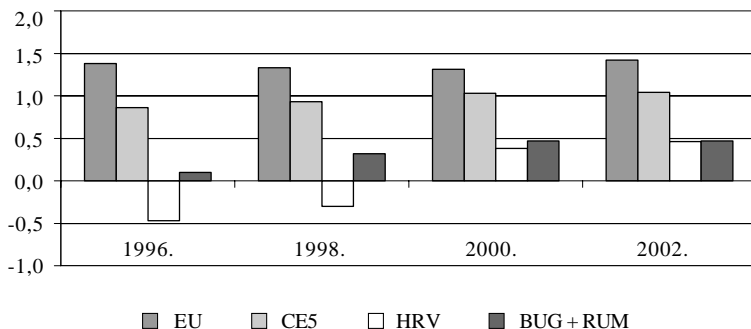
Izvor: Kaufmann i sur. (2003: 101-103)^{xi}

Ovdje bi trebalo dati detaljniju analizu efikasnosti sudstva u Hrvatskoj, ali budući da tu temu u ovoj knjizi posebno obrađuje drugi autor, ostatak ćemo samo na usporedbi putem pokazatelja i na izvješću Komisije.

Demokracija

Opća ocjena Europske komisije za Hrvatsku jest da demokratske institucije dobro rade te da se ljudska prava i osnovne slobode općenito poštuju (MEI, 2003c:6). U nastavku navodimo pokazatelje koji daju uvid u to koliko se poštuju načela otvorenosti, participacije građana u vođenju politike, transparentnosti i odgovornosti. Slika 2. sadržava pokazatelj koji agregira politička prava, građanske slobode i slobodu medija – bitne elemente za nadgledanje onih koji obnašaju vlast i trebali bi biti odgovorni za svoje postupke.^{xii} Hrvatska je u posljednjih nekoliko godina ostvarila znatan napredak na tom području, ali i dalje zaostaje za EU-om.

Slika 2. Sudjelovanje građana u procesu vođenja politike



Izvor: Kaufmann i sur. (2003: 89-91)

Organizacija Freedom House pojedinačno vrednuje te kontrolne mehanizme. Pokazateljem *političkih prava* ocjenjuje se mogućnost građana da slobodno sudjeluju u političkom procesu, a pokazatelj *građanskih sloboda* uključuje slobodu mišljenja, izražavanja, udruživanja te ljudska prava i vladavinu prava. Tablica 2. pokazuje da je Hrvatska kategorizirana kao “slobodna” zemlja, ali da u odnosu prema prosjeku EU-a i prema zemljama kandidatkinjama zaostaje kad su u pitanju politička prava. Me-

Tablica 2. Politička prava, građanske slobode, stupanj slobode

Zemlja	1993.	1994.	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.
Grčka	1,2,F	1,3,F	1,3,F	1,3,F	1,3,F	1,3,F	1,3,F	1,3,F	1,3,F	1,3,F
Portugal	1,1,F	1,1,F	1,1,F	1,1,F	1,1,F	1,1,F	1,1,F	1,1,F	1,1,F	1,1,F
Španjolska	1,1,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F
Prosjeak EU-a	1,1,3,F	1,1,6,F	1,1,5,F	1,1,5,F	1,1,5,F	1,1,5,F	1,1,5,F	1,1,5,F	1,1,5,F	1,1,5,F
Bugarska	2,3,F	2,2,F	2,2,F	2,2,F	2,3,F	2,3,F	2,3,F	2,3,F	2,3,F	1,3,F
Češka	2,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F
Estonija	2,3,F	3,3,PF	3,2,F	3,2,F	2,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F
Hrvatska	4,4,PF	4,4,PF	4,4,PF	4,4,PF	4,4,PF	4,4,PF	4,4,PF	4,4,PF	2,3,F	3,2,F
Latvija	2,3,F	3,3,PF	3,3,PF	3,2,F	2,2,F	2,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F
Litva	2,3,F	2,3,F	1,3,F	1,3,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F
Mađarska	2,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F
Poljska	2,2,F	2,2,F	2,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F
Rumunjska	4,4,PF	4,4,PF	4,3,PF	4,3,PF	2,3,F	2,3,F	2,2,F	2,2,F	2,2,F	2,2,F
Slovačka	2,2,F	3,4,PF	2,3,F	2,3,F	2,4,PF	2,4,PF	2,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F
Slovenija	2,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F

* Prvi se broj odnosi na političke slobode, drugi na građanska prava, a oznake F, PF i NF kratice su za free, partly free i not free. Indeks se kreće od 1 do 7, pri čemu 1 označava najbolji rezultat. Za više informacija o metodologiji, vidjeti: <http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/2002/methodology.htm>

Izvor: Freedom House (2003a)

đutim, i u tome je uočljiv bitan pozitivni pomak s obzirom na razdoblje od 1993. do 2000. godine, u kojemu je zemlja bila rangirana kao “djelomično slobodna”. U skupini manje razvijenih zemalja EU-a ponovno odudara Grčka, s razinom građanskih sloboda nižom od prosjeka EU-a.

Kako bi se dobio zaseban uvid u stanje hrvatskih medija, koristi se pokazatelj *slobode medija*. Kriteriji za njegovo formiranje jesu: pravno okruženje u kojemu mediji djeluju, stupanj neovisnosti medija o državnom vlasništvu i utjecaju, ekonomski pritisci na sadržaj vijesti te različita ograničenja slobode novinara. Tablica 3. pokazuje da su hrvatski mediji i u 2002. godini obilježeni kao “djelomično slobodni”, ali opet uz znatan napredak u odnosu prema 1994. godini. Među zemljama kandidatkinjama prosjeku EU-a najbliže su Estonija, Poljska i Slovenija.

Europska je komisija početkom 2003. naglasila kako je za unapređenje slobode govora u Hrvatskoj nužna reforma zakona o medijima. To se ponajprije odnosilo na onemogućivanje političkog upletanja i povećanje transparentnosti u smislu da informacije koje posjeduju tijela vlasti moraju biti dostupne novinarima, osim ako je riječ o državnoj tajni. Novi Zakon o medijima donesen je sredinom listopada 2003. (NN 163/03), a priprema se i Zakon o pravu na pristup informacijama.^{xiii}

Tablica 3. Sloboda medija

Zemlja	1994.	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.
Grčka	30	26	29	27	30	30	30	30	30
Portugal	18	16	17	17	17	17	17	17	15
Španjolska	14	23	17	19	17	21	18	20	17
Prosjek EU-a	16,5	17,6	17,6	16,5	16,7	17	16,7	16,3	16,3
Bugarska	43	39	46	44	36	39	30	26	29
Češka	20	21	19	19	19	20	20	24	25
Estonija	28	25	24	22	20	20	20	20	18
Hrvatska	56	56	58	63	63	63	63	50	33
Latvija	29	29	21	21	21	21	24	24	19
Litva	30	29	25	20	17	18	20	20	19
Mađarska	30	38	34	31	28	28	30	28	23
Poljska	30	29	21	27	25	25	19	19	18
Rumunjska	55	50	49	47	39	44	44	44	35
Slovačka	47	55	41	49	47	30	30	26	22
Slovenija	40	37	27	28	27	27	27	21	20

0-30 = slobodni, 31-60 = djelomično slobodni, 61-100 = nisu slobodni

Izvor: Freedom House (2003b)

Korupcija

Iako se 1960-ih godina smatralo da korupcija može pridonijeti ekonomskom razvoju, danas prevladava mišljenje da ga ona usporava.^{xiv} Opasnost od širenja korupcije posebice je velika u zemljama u kojima država ima značajnu ulogu (visok udio u BDP-u), ali ne i dugu tradiciju dobre javne uprave. To se najbolje vidi na primjeru tranzicijskih zemalja u kojima neka istraživanja pokazuju da se u njima korupcija smatra drugom najvažnijom preprekom u poslovanju investitora (Brunetti i sur., 1997:24).^{xv}

Tablica 4. Indeks predodžbe o korupciji

Zemlja	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.	2003.
Grčka	5,0	5,3	4,9	4,9	4,9	4,2	4,2	4,3
Portugal	6,5	7,0	6,5	6,7	6,4	6,3	6,3	6,6
Španjolska	4,3	5,9	6,1	6,6	7,0	7,0	7,1	6,9
Prosjek EU-a	7,3	7,6	7,6	7,6	7,6	7,5	7,6	7,7
Bugarska	...	...	2,9	3,3	3,5	3,9	4,0	3,9
Češka	5,4	5,2	4,8	4,6	4,3	3,9	3,7	3,9
Estonija	...	...	5,7	5,7	5,7	5,6	5,6	...
Estonija	...	...	5,7	5,7	5,7	5,6	5,6	5,5
Hrvatska	...	...	...	2,7	3,7	3,9	3,8	3,7
Latvija	...	...	2,7	3,4	3,4	3,4	3,7	...
Litva	...	...	...	3,8	4,1	4,8	4,8	...
Latvija	...	...	2,7	3,4	3,4	3,4	3,7	3,8
Litva	...	...	...	3,8	4,1	4,8	4,8	4,7
Mađarska	4,9	5,1	5,0	5,2	5,2	5,3	4,9	4,8
Poljska	5,6	5,1	4,6	4,2	4,1	4,1	4,0	3,6
Rumunjska	...	3,4	3,0	3,3	2,9	2,8	2,6	2,8
Slovačka	...	...	3,9	3,7	3,5	3,7	3,7	3,7
Slovenija	...	...	...	6,0	5,5	5,2	6,0	5,9

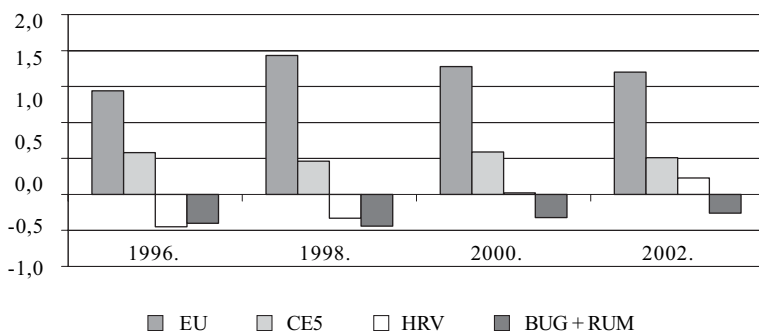
CPI (Corruption Perception Index) definira korupciju kao iskorištavanje državnog položaja za privatnu korist; kreće se od 0 do 10, pri čemu 10 označava nepostojanje korupcije.

Izvor: Transparency International (2003)

Indeks organizacije Transparency Internationala (CPI) rangira zemlje po stupnju predodžbe o rasprostranjenosti korupcije među državnim službenicima i dužnosnicima. Podaci za Hrvatsku raspoloživi su samo za razdoblje od 1999. do 2003. godine; rezultat se popravlja do 2001. godine, a nakon toga slabi (tabl. 4). U 2003. godini predodžba o korupci-

ji dvostruko je viša nego u EU, a otprilike je na razini zemalja kandidatkinja, uz izuzetak Slovenije, Mađarske, Litve i Estonije. Najvišu predodžbu o korupciji ima Rumunjska. Zanimljivo je da predodžba o korupciji do 2002. godine raste u Češkoj, kao i u Grčkoj, da bi u 2003. u obje zemlje došlo do malog poboljšanja. Poljska je jedina zemlja sa stalnim porastom predodžbe o korupciji. Grčka i Italija (CPI u 2003. je 5,3) najbolje pokazuju da članstvo u EU ne uklanja problem korupcije.

Slika 3. Kontrola korupcije



Izvor: Kaufmann i sur. (2003:104-106)

U izvješću Europske komisije za Hrvatsku (MEI, 2003c:5-6) konstatira se da su učinjeni početni naponi u borbi protiv korupcije, koja zahvaća sve dijelove javne uprave, ali da je potrebno pojačati konkretne mjere za njezino suzbijanje. Sabor je usvojio Program za suzbijanje korupcije i Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminala (USKOK)^{xvi}, te ratificirao Konvenciju o kaznenom pravu Vijeća Europe. Iako je zakon o USKOK-u usklađen s međunarodnim standardima, ostao je problem njegove provedbe. Kadrovska pitanja nisu potpuno riješena, nedostaju sredstva i oprema, a nema ni posebnih tužitelja za slučajeve korupcije. Učinkovitost USKOK-a općenito je slaba. Nacionalni program RH za pridruživanje EU (Vlada RH, 2002) naglašava ulogu Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika (NN 101/98) u anti-korupcijskim aktivnostima jer se njime definira pitanje privatno-poslovnog sukoba interesa. U listopadu 2003. donesen je i Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti (NN 163/03). Pri tome se opozicija bezuspješno usprotivila usvajanju Vladina amandmana prema kojemu dužnosnik ne mora prenijeti upravljačka prava u poduzeću ako ima manje od 25 % dionica ili udjela u tom poduzeću. Slika 3. pokazuje da je kontrola korupcije u Hrvatskoj daleko niža nego u EU, ali da se prilike mijenjaju nabolje, barem kad je posrijedi doseganje CE5 zemalja.

Sa zapošljavanjem u javnoj upravi po političkim vezama raste opasnost od korupcije jer državni službenici imaju manje poticaja da “ostanu čisti”. Naime, u tom je slučaju bitno “kome služe”, a ne koliko su uspješni u obavljanju svog posla (Kaufmann i sur., 2002:4). Prema tome, zapošljavanje po sposobnosti pridonosi suzbijanju korupcije. To bi trebalo imati na umu kad je riječ o Hrvatskoj jer je istraživanje pokazalo da je zapošljavanje u javnoj upravi po političkoj podobnosti u Hrvatskoj veće nego u zemljama središnje Europe, kao i od onoga u Bugarskoj i Rumunjskoj (Hellman i sur., 2000). To je bilo osobito izraženo ranih 1990-ih godina, kad su politički kriteriji bili presudni ne samo za zapošljavanje već i za mogućnost napredovanja (Koprić, 2001:1288).

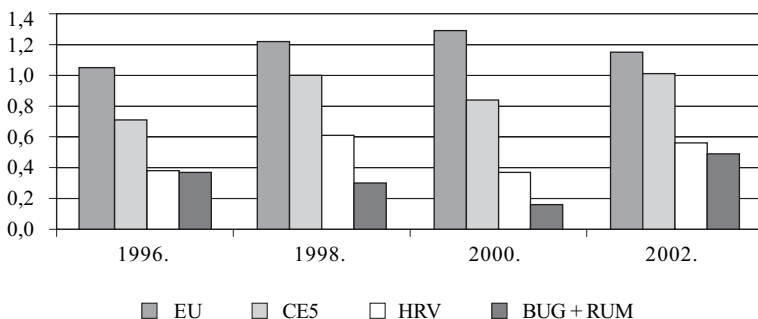
Porast plaća u javnoj upravi može smanjiti korupciju, ali u ograničenoj mjeri. Prva linija obrane trebala bi biti unutarnja kontrola, uz postojanje etičkog kodeksa (Tanzi, 1998:575). Naravno, ako vodeći državni dužnosnici nisu primjer svojim ponašanjem, teško je očekivati da će se zaposlenici u javnoj upravi ponašati drugačije. Korupcija nije “zločin iz strasti”, već vrlo proračunati čin, posljedica prilika koje su omogućile njegov nastanak. Nekorumpirani državni službenici i građani ne dobivaju se genetskim inženjeringom, toliko spominjanom promjenom mentaliteta, već drugačijim definiranjem poticaja unutar sustava u kojemu djeluju.

Politička stabilnost

Pokazateljem *političke stabilnosti*, Kaufmann i sur. (2003) ocjenjuju percepcije o vjerojatnosti destabilizacije ili svrgavanja vlade na neustavan i/ili nasilan način. Promjene u vlasti mogu izravno utjecati na kontinuitet politike, ali također mogu smanjiti mogućnost građana da mirno biraju i mijenjaju one koji su na vlasti. Politička nestabilnost negativno utječe na ekonomski rast jer povećava rizik investiranja. Slika 4. pokazuje da je politička stabilnost u Hrvatskoj manja od one u EU, ali zaostajanje nije toliko veliko u usporedbi s ostalim elementima governancea.

Politička stabilnost može se promatrati i na temelju fragmentiranosti političke scene i jasnoće profila pojedinačnih stranaka. U tom je smislu politička stabilnost u Hrvatskoj relativno malena te je njeno poboljšanje nužno kako učestale promjene dužnosnika na vlasti ne bi utjecale na kontinuitet politike.

Slika 4. Politička stabilnost



Izvor: Kaufmann i sur. (2003:92-94)

Stanje u javnoj upravi

Cilj ovog dijela rada nije sveobuhvatna analiza hrvatske javne uprave jer bi to nadilazilo granice zadane studijom. Umjesto toga, damo kratku usporedbu s ostalim zemljama te su identificirane točke ranjivosti hrvatske javne uprave.

Kao poslovi javne (državne) uprave u Hrvatskoj navode se neposredna provedba zakona, obavljanje upravnoga i inspeksijskog nadzora te drugi upravni i stručni poslovi (Vlada RH, 2002). Tijela javne uprave su ministarstva, državne upravne organizacije i županijski uredi te gradski uredi Grada Zagreba. Poslove hrvatske javne uprave u njezinim tijelima obavljaju državni službenici i namještenici. Državni službenici obavljaju poslove iz zakonom utvrđenog djelokruga tijela u kojemu rade, a namještenici obavljaju prateće i pomoćne poslove. Stanje u javnoj upravi na lokalnoj razini zahtijeva posebnu analizu i stoga nije predmet ovog rada.

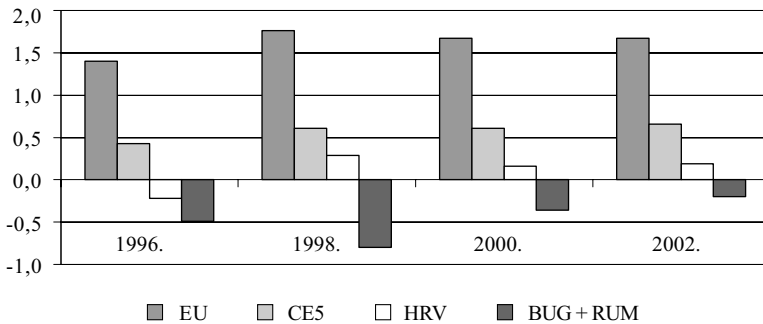
Usporedba s drugim europskim zemljama

Uspješnost javne uprave može se definirati na brojne načine pa zato i ne postoji jedinstveni pokazatelj kojim bi se mjerila i koji bi omogućio usporedbu u različitim zemljama. Kad bismo je promatrali isključivo sa stajališta ekonomskog rasta, tada bi posebno relevantni

postali podaci o korupciji državnih službenika i efikasnosti u poslovanju s investitorima (broju propisa, vremenu potrebnom za osnivanje poduzeća, troškovima osnivanja).^{xvii} Međutim, u ovom se radu javna uprava ponajprije promatra s ciljem poboljšanja sposobnosti da svoje zadatke unutar EU-a obavlja djelotvorno i stoga je opisana prilično općenito.

Pojedini pokazatelji governancea obuhvaćaju percepcije o radu javne uprave. Problem je u tome što se pojmovno ne radi razlika između države, birokracije, vlade i javne uprave tako da su ti pokazatelji prilično konfuzni. Tako pokazatelj *djelotvornosti države* kombinira percepcije o kvaliteti pružanja javnih usluga, kvaliteti birokracije, sposobnosti državnih službenika, neovisnosti državne službe o političkim pritiscima i vjerodostojnosti države u provođenju politike (Kaufmann i sur., 2003:3). Na slici 5. vidi se veliko zaostajanje svih zemalja središnje i istočne Europe za EU-om, a Hrvatska se nalazi u nešto boljem položaju od Bugarske i Rumunjske, s tim da su pomaci u kvaliteti tijekom vremena maleni, čak i negativni.

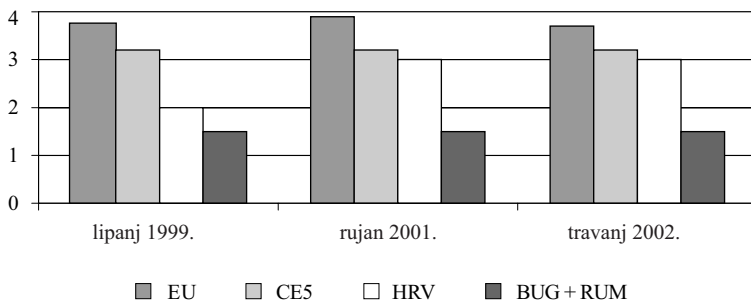
Slika 5. Djelotvornost države



Izvor: Kaufmann i sur. (2003:95-97)

Komercijalna agencija Political Risk Services Group formirala je pokazatelj *kvalitete birokracije* kojim se ocjenjuje stručnost i sposobnost vladanja bez drastičnih promjena u politici, neovisnost o političkim pritiscima te postojanje afirmiranog mehanizma zapošljavanja i stručnog usavršavanja (PRS, 2003). Prema tom pokazatelju Hrvatska je rangirana prilično visoko u odnosu prema EU, ali se to mora uzeti s posebnim oprezom jer je riječ o mjesečnim podacima (slika 6), a i kosi se s rezultatima već spomenutog istraživanja o zapošljavanju po političkoj podobnosti.

Slika 6. Kvaliteta birokracije



* Vrijednost pokazatelja kreće se od 0 do 4.
Izvor: PRS (2003)

Točke ranjivosti hrvatske javne uprave

Moderna društva pretpostavljaju javnu upravu koja je profesionalna, društveno odgovorna, neovisna o političkom utjecaju, otvorena prema građanima i djelotvorna. Hrvatska javna uprava ne doživljava se tako. "Građani upravu smatraju otuđenom, formalnom i korumpiranim, mediji je podvrgavaju stalnoj kritici. Ne doživljava se profesionalnom i nepristranom, već isprepletenom vezama i razmjenom prijateljskih usluga. Skupa je. Ljudi u upravu ne dolaze prema profesionalnim kriterijima i ne napreduju prema stručnosti i uspješnosti" (Ured za strategiju razvitka RH, 2001:7). Prema istraživanju javnog mišljenja (IDEA, 2003), najveći problemi s kojima je Hrvatska suočena jesu nezaposlenost, korupcija i siromaštvo. Zločin i pravni sustav zauzimaju 4. i 5. mjesto, a neadekvatna javna uprava tek je na 13. mjestu (od 20).^{xviii}

Kvalifikacijska struktura zaposlenih u državnoj službi poboljšava se, ali je u cjelini i dalje nepovoljna: oko 33% zaposlenih ima VSS, oko 15% VŠS, oko 49% SSS, oko 3% NSS (Vlada RH, 2002). Ipak, moguće je da je vrsta znanja stečenoga u institucijama visokog školstva veći problem od kvalifikacijske strukture zaposlenih. Sustav napredovanja službenika je kombinirani automatski i slobodan, ali preteže automatsko napredovanje, čime se smanjuje individualna odgovornost.

Kao u većini zemalja, i u Hrvatskoj su zaposlenici s visokim obrazovanjem lošije plaćeni u javnoj upravi nego u privatnom sektoru (Bađun i Obadić, 2003:18), što smanjuje motiviranost i povećava mo-

gućnost odlaska najboljih. Iako su niže plaće dijelom kompenzirane manjim stresom od onoga što ga proživljavaju menadžeri zaposleni u privatnom sektoru, nedostaju dodatni motivi koji bi visokoobrazovane mlade ljude zadržali u javnoj upravi.

Prema zakonu, službenici su se za vrijeme trajanja zaposlenja obvezni stručno usavršavati, za organizaciju čega je zaduženo svako državno tijelo. Institucionalni je okvir postavljen, ali problem je što se to nije dogodilo na početku 1990-ih i što provedba nije dovoljno koordinirana u svim tijelima javne uprave, među kojima komunikacija općenito nije dovoljno razvijena. Čini se da Ministarstvo za europske integracije (MEI) ulaže u obrazovanje zaposlenih znatno više nego ostala ministarstva, ali je zabrinjavajuće što ujedno ima i najvišu stopu izmjenne zaposlenih.^{xix} Nakon što steknu dodatno obrazovanje i iskustvo, mladi ljudi odlaze u privatni sektor. Problem ljudskih potencijala bit će još veći jer je realno očekivati da će najbolji otići u Bruxelles, ostavljajući hrvatsku javnu upravu s nedovoljno visokostručnog osoblja.

Temeljni propis kojim se reguliraju prava, obveze, odgovornosti i način utvrđivanja plaća u državnoj službi jest Zakon o državnim službenicima i namještenicima (NN 27/01).^{xx} EU nije implicitno zahtijevao njegovo uvođenje. Zakon sadržava sustav ocjenjivanja službenika po kriterijima što ih propisuje ministar odgovoran za poslove opće uprave. Ocjena je godišnja i upisuje se u “osobni očevidnik”, a rangira se od “ne zadovoljava” do “naročito uspješan”. Međutim, pomalo je smiješno pročitati u zakonu da je jedna od “lakih povreda dužnosti” “neopravdan izostanak s posla jedan dan”, dok se, suprotno tome, premalo pozornosti pridaje etici. Zakon također propisuje da natječaj o slobodnom radnom mjestu mora obvezno biti objavljen u Narodnim novinama, a može i u jednome dnevnom ili tjednom listu. Obično ti natječaji traju vrlo kratko i vidi ih mali broj ljudi, što samo povećava mogućnost za netransparentnost u zapošljavanju i negativnu selekciju.^{xxi} Time se samo pothranjuje već ionako visok stupanj ispolitiziranosti hrvatske javne uprave.

Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave institucionalno je odgovorno za nadzor provođenja propisa kojima se regulira ustrojstvo i djelokrug tijela državne uprave, ali se stječe dojam da ne postoji dovoljno razvijena kultura nadzora i ocjene javne uprave na svim razinama.

U organizaciji je očit prevelik broj ministarstava (19) i poneka preklapanja odgovornosti. Nužna su spajanja i revidiranje funkcija pojedinačnih tijela javne uprave.

Može se očekivati da će porasti izdaci iz proračuna za infrastrukturu javne uprave zbog novih obveza vezanih za članstvo. U posljednjih nekoliko godina to se dogodilo u Estoniji, Latviji i Češkoj, kao i u Švedskoj i Finskoj prije priključenja. Kad se to stavi u kontekst upornog isticanja da je potrebno smanjiti državnu potrošnju, jasno je da će nastati problemi.

Jednom od glavnih točaka ranjivosti čini se nedostatak odgo-varajuće organizacijske kulture u javnoj upravi i određenih vrijednosti koje bi trebale biti utkane u nju. Vrlo je teško razbiti naslijeđe klijentelizma i paternalizma, u kojemu je javna uprava bila previše fokusirana na sebe samu. Bila je stvarana kultura tajnovitosti koja je pogodovala nepotizmu, korupciji i arbitrarnosti, a građani su se u susretu s državnim službenicima osjećali podređenima. Zabrinjavajuće je to što i danas među građanima prevladava rezignacija i skepticizam kad je riječ o bilo kojoj reformi koja se odnosi na državu.

REFORMA JAVNE UPRAVE

U drugom godišnjem izvješću Europske komisije o stabilizaciji i pridruživanju za 2003. godinu naglašava se da “Hrvatska treba obratiti posebnu pozornost jačanju javne uprave kako bi odgovarajuća ministarstva i druga javna tijela stekla poziciju za ispravnu provedbu brojnih zakonodavnih reformi na koje se Hrvatska obvezala” (MEI, 2003c). Također se napominje da Vlada vjerojatno nije sposobna provesti reformu javne uprave jer je uglavnom zaokupljena unutarnjim razmiricama.

Iako je Vlada svjesna nužnosti reforme, nedostaje jasan kratkoročan plan provedbe i jaka politička volja. Od prijedloga strategije “Javna uprava” iz projekta “Hrvatska u 21. stoljeću” prošle su gotovo dvije godine, a Vlada je još uvijek nije usvojila. Njezin je naglasak na podizanju učinkovitosti sustava, pri čemu se pod učinkovitošću misli na društvenu odgovornost prema građanima (Ured za strategiju razvitka RH, 2001). U programu rada Vlade za razdoblje od 2000. do 2004. posebna je pozornost pridana javnoj upravi: zaustavljanju ekspanzije,^{xxii} horizontalnoj decentralizaciji, povećanju racionalnosti i ekonomičnosti (izbjegavanju preklapanja poslova) te osposobljavanju za proces prilagodbe EU (Vlada RH, 2000). U nastavku opisujemo iskustva nekih europskih zemalja u reformi javne uprave.^{xxiii}

Zemlje Europske unije

Sam birokratski aparat u Bruxellesu nije nešto u što bi se trebalo ugledati, bez obzira na kvalitetu pojedinaca koji u njemu djeluju. Stoga je možda bolje promotriti pojedine zemlje EU-a. Od 1980-ih godina u javnim upravama zemalja EU-a trend je:

- otvaranje prema javnosti
- napredovanje prema dodatnim kriterijima, a ne samo prema radnom stažu
- prenošenje nekih odgovornosti na privatni sektor
- decentralizacija;
- uvođenje financijske motivacije u sustav (npr. pristojbe različite visine ovisno o trajanju administrativnih postupaka).

Svaka zemlja ima specifičnu javnu upravu, a ovdje navodimo primjer Velike Britanije, Švedske, Francuske i Njemačke, koje su poznate po dobroj javnoj upravi, te Španjolske u razdoblju prije pridruženja EU.

Na primjeru *Velike Britanije* najbolje se vidi kako ni 150-godišnja tradicija postojanja državne službe ne jamči imunost na reforme jer one kontinuirano traju. Promjena vlasti 1997. godine zorno je predočila način na koji funkcionira ta državna služba. U roku 24 sata obavljena je zamjena ministara, a oni koji su dotad blisko savjetovali konzervativnu vladu nastavili su to isto činiti za laburiste (Behrens, 2002). To upućuje na priličnu razdvojenost političara i državne službe u Velikoj Britaniji. Prestiž te državne službe rezultat je njezina profesionalizma, a ne zakona o njoj, a uspjeh proizlazi i iz jakoga civilnog društva koje je aktivno uključeno u ocjenu njezina rada.

Usprkos činjenici da je državna služba u *Švedskoj* imala dugogodišnje iskustvo u međunarodnoj suradnji, pridruživanje EU bilo je za nju dramatična promjena (Lindgren, 2002). Pritom je temeljni cilj Švedana bio učiniti svoju državnu službu jednako profesionalnom kao u drugim zemljama članicama tako da mogu ostvariti što veće koristi za vlastitu zemlju unutar EU-a. S učlanjenjem u EU obveze su se povećale za 50%, a resursi znatno manje. Specifičnost Švedske su mala ministarstva jer postoje polu-nezavisne agencije za primjenu politike u kojima je zaposlen najveći broj državnih službenika. Od 1994. (godinu dana prije priključenja) djeluje Forum Europa, tijelo koje je unutar Vlade zaduženo za profesionalno usavršavanje državnih službenika.

Nakon Drugoga svjetskog rata u *Francuskoj* se pojavila potreba za novom, drugačijom javnom upravom. Vodeći francuski državnici shvatili su da posao u javnoj upravi zahtijeva specifična znanja te je stoga 1945. osnovana Ecole nationale d'administration (ENA) – učilište pod vodstvom i nadzorom vlade (Šimac, 2002:50-60). ENA je danas jedno od vodećih visokih učilišta javne uprave u svijetu. Školovanje u ENA-i traje oko dvije i pol godine te se sastoji od jednogodišnjega radnog staža (prakse) i studijskog dijela.^{xxiv} U ENA-u se ulazi putem natječaja na koji se svake godine prijavljuje od 10 do 20 kandidata za jedno mjesto.^{xxv} Svi primljeni kandidati automatski postaju državni službenici i dobivaju odgovarajuću plaću (oko 8 000 franaka mjesečno). Tijekom staža i studijskog dijela primljeni se kandidati stalno ocjenjuju, a njihov se poredak redovito objavljuje. Poredak je bitan za njihovu daljnju karijeru jer polaznici koji su prvi na listi ujedno imaju pravo prvi birati radna mjesta koja im u tom trenutku nudi javna uprava. Zanimljivo je spomenuti da je i francuski predsjednik Jacques Chirac bivši učenik ENA-e. ENA-i se prigovara da postaje škola “osorne i samodostatne pariške buržoazije” jer udio kandidata iz imućnijih i utjecajnijih obitelji iznosi oko 65% (Šimac, 2002: 61). Osim toga, zanemaruje se potreba stalne izobrazbe državnih službenika.

Institucionalizacija državne službe u *Njemačkoj* datira još iz 1794. i pruskog “općeg zakona” (Derlien, 2003). Može se tvrditi da je u Njemačkoj državna služba prethodila demokraciji, što je imalo trajan utjecaj na odvojenost političara od državnih službenika. Unatoč nekim promjenama, za javnu upravu u Njemačkoj može se reći da se još uvijek temelji na Weberovim načelima birokracije.^{xxvi} Obilježava je visoka profesionalnost, stroga organizacijska hijerarhija, zapošljavanje prema sposobnosti, napredovanje prema objektivnim kriterijima stručnosti, neutralnost u pružanju javnih usluga, sigurnost zaposlenja itd. Njemačka je specifičnost da su sva poboljšanja u javnoj upravi proizašla iz nje same, bez ikakva političkog pritiska.

Sve od početka 20. stoljeća *Španjolska* nastoji prilagoditi uvijek nedovoljno fleksibilnu strukturu svoje javne uprave brzim, katkad i radikalnim promjenama u društvu. Godine 1984. (dvije godine prije priključenja EU) donesen je zakon o reformi javne uprave, ali je bio podvrgnut oštroj kritici javnosti zbog loše tehničke izvedbe i problema u primjeni (Subirats, 1990). Godine 1986. osnovano je Ministarstvo za javnu upravu, a 1987. donesen je zakon o državnoj službi. Temeljni je cilj bio promijeniti javnu upravu iz one koja “regulira život” ka onoj podređenoj rezultatima i služenju građanima. Osjećao se velik jaz iz-

među zadataka koji su trebali biti obavljani i zastarjelih metoda upravljanja korištenih u javnoj upravi. Posebna je pozornost bila usmjerena na ljudske resurse – privlačenje i zadržavanje kvalificiranog osoblja, a osnovan je i Inspektorat za usluge javne uprave, čiji je zadatak bio poboljšati njezin rad stalno ga ocjenjujući. Glavne prepreke reformi bile su (1) dojam među državnim službenicima da je to “još samo jedna reforma”, (2) otpor sindikata, (3) odlazak visokorangiranih državnih službenika u privatni sektor, (4) manjak nevladinih udruga koje bi zahtijevale promjene u javnom sektoru, (5) politička nestabilnost. Situacija s reformom španjolske javne uprave prije priključenja donekle podsjeća na onu u Hrvatskoj.

Na primjeru tih zemalja vidi se da proces reforme i modernizacije javne uprave traje kontinuirano i da nigdje nije jednostavan, čak ni u visokorazvijenim zemljama. Ipak, koliko god se reforme javne uprave mogu činiti nesavršenima, bolnima i skupima, one nisu nimalo bezobzirnije od metoda koje se primjenjuju u tržišnoj utakmici (Pusić, 1999:241).

Zemlje kandidatkinje

U ranim godinama tranzicije zemalja središnje i istočne Europe temeljni je način reforme javne uprave bilo smanjenje broja zaposlenih i smanjivanje plaća kako bi se postigle fiskalne uštede (UNDP, 2001: 1), pri čemu se nije vodila briga o posljedicama za kvalitetu. Gledajući na rezultate reformi javne uprave u tranzicijskim zemljama, može se reći da nisu potpuno zadovoljavajući, ali da je nekakav opći napredak ipak ostvaren. Na samom početku 90-ih te su se zemlje odjednom našle u situaciji da istodobno imaju i premalo i previše državnih službenika. Kočilo ih je komunističko naslijeđe birokratskog aparata, a istodobno se razvijala potreba za formiranjem moderne državne službe. Takva bi se državna služba od dotadašnje organizacijske strukture trebala razlikovati po tome što je oslobođena vanjskih utjecaja – političkih stranaka, poslovnih i regionalnih lobija itd., i što ima transparentan sustav zapošljavanja.

Može se reći da su temeljni problemi javnih uprava tranzicijskih zemalja ovi:

- zakonodavni okvir za državnu službu previše je fokusiran na detalje i zadržava lošu strukturu napredovanja utemeljenu uglavnom na godinama radnog iskustva

- nedovoljno je pozornosti pridano etici
- nije jasno tko je zadužen za nadzor javne uprave
- politika plaća je takva da mnogo zaposlenika odlazi u privatni sektor; npr. u Estoniji i Češkoj visokopozicionirani su menadžeri zarađivali 6 do 10 puta više u privatnom sektoru nego u državnoj službi (Nunberg, 2000:13)
- nije dovoljno preciziran sustav zapošljavanja
- zemlje nemaju strategiju obrazovanja koja će se odnositi na cijelu javnu upravu, a ne samo njezin dio najbliži europskim integracijama.

Prema istraživanju mišljenja državnih službenika i političara u Estoniji, Litvi, Poljskoj i Češkoj, prvi korak reforme trebala bi biti depolitizacija – odvajanje državne službe od politike (King i sur., 2002).

Poljska je usvojila još 1997. godine zakon o državnoj službi, prema kojemu su neka mjesta u javnoj upravi definirana kao državna služba. Za prijelaz su bile potrebne određene kvalifikacije i ispiti. Nova verzija zakona usvojena je već 1998. (nakon promjene vlasti) i može se reći da na papiru izgleda dobro jer sadržava elemente koji bi trebali dovesti do poboljšanja rada državnih službenika (O'Dwyer, 2002:29). Međutim, od usvajanja drugog zakona tek je 560 (od 110 000) zaposlenih u javnoj upravi zadovoljilo uvjete da postanu dio državne službe. Ostatak njih dio su novoformiranog “državnog tijela”, što nije ništa nego promjena imena i ostavljanje mogućnosti za protekcionizam u zapošljavanju i napredovanju. Većina zapravo ne želi prijeći u državnu službu jer su prednosti neznatne, a opasnosti nepoznate. Osim tog zakona, u Poljskoj je 1991. godine otvorena Nacionalna škola javne uprave.^{xxvii} U početku je izazvala velik interes i oduševljenje, ali s vremenom joj se profil sroza, a utjecaj postao minimalan. Naime, iz nje je izašao premalen broj ljudi da bi mogao ostvariti neku promjenu, samo njih 400 za 10 godina. Osim toga, mogućnost zapošljavanja u javnoj upravi ovisila je o pojedinim političarima. Najveći je problem bilo neprijateljsko stajalište ostatka javne uprave koji ih je doživljavao kao prijeljnu, “outsidere koji nikome ne pripadaju”. Primjer Poljske najbolje pokazuje da zakoni nisu dovoljni ako se ne uklone politički pritisci.

U *Slovačkoj* je zakon o državnoj službi usvojen 2001. godine, ali iz razgovora sa zaposlenima u javnoj upravi proizlazi da je taj zakon samo formalnost potrebna za zadovoljenje zahtjeva EU-a. Naime, zakon je samo “cementirao” postojeće položaje zaposlenih u javnoj upravi te institucionalizirao protekcionizam (O'Dwyer, 2002:31).

U *Češkoj* nisu napravljeni brojni potrebni koraci, ali barem stanje nije pogoršano loše provedenim reformama. Zakon o državnoj službi je pred donošenjem; razmišlja se o osnivanju Instituta za javnu upravu i lokalnu samoupravu^{xxviii}, a razrađuje se i etički kodeks (EPF, 2002). Bilo kako bilo, prigovori Europske komisije na javnu upravu u *Češkoj* redoviti su.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Usporedba kvalitete governancea u Hrvatskoj, EU i odabranim zemljama kandidatkinjama, nažalost, pokazuje da je on znatna prepreka u pridruživanju Hrvatske EU, ali i u ostvarivanju održivoga ekonomskog i društvenog razvoja. Prema svim odabranim pokazateljima governancea Hrvatska zaostaje za prosjekom EU-a i CE5 zemalja, što se osobito očituje na području vladavine prava. Međutim, pozitivno je to što se svi pokazatelji u posljednjih nekoliko godina polako popravljaju; jedini je “sumnjivi” element governancea u tom smislu *djelotvornost države*. To samo dokazuje da je potrebno posebno paziti na javnu upravu kao jednu od potencijalno najslabijih karika u institucionalnom razvoju zemlje. Loša javna uprava u kombinaciji s niskom razinom vladavine prava vjerojatno je jedna od najvećih prepreka u procesu europskih integracija. Naime, ako ne postoje određena pravila i norme koje će poticati državne službenike i namještenike u ostvarivanju općih ciljeva, a ograničiti ih u arbitrarnom djelovanju, njihov će oportunitizam rasti. Bez vladavine prava, prije svega bez efikasnog sudstva, onemogućen je nadzor nositelja politike, nedostaje pravni okvir potreban za razvoj civilnog društva, stvara se okruženje koje ne pogoduje ekonomskom razvoju.

Javne se uprave mijenjaju jer se mijenja i društvo, s tim što se društvo uvijek mijenja brže. Cilj nije stvaranje određene strukture javne uprave i zatim njezino cementiranje. Iskustvo visokorazvijenih zemalja s dobrim javnim upravama pokazuje da se reforme stalno provode. Reforma javne uprave ne može biti odvojena od reforme države, njezine uloge i funkcija. Otpor ugroženih interesnih skupina sigurno će se pojaviti, ali ga nije nemoguće riješiti uz veću javnu potporu reformama.

Preporuke

- *Jačanje vladavine prava.* O jačanju vladavine prava ovisi uspjeh svih ostalih reformi. Potrebno je provesti nedavno usvojenu strategiju reforme sudstva uz pomoć konkretnog plana akcije i smanjiti broj zaostalih slučajeva; provesti program izobrazbe sudaca i tužitelja te drugoga sudskog osoblja.
- *Depolitizacija javne uprave.* Prvi potez u reformi javne uprave trebala bi biti njezina depolitizacija, što se postiže zapošljavanjem na temelju sposobnosti (obrazovanja i provjere znanja), a ne na osnovi političkih veza. Jedno od rješenja za depolitizaciju jest osnivanje nezavisne agencije zadužene za zapošljavanje u javnoj upravi i, općenito, za upravljanje ljudskim resursima. Alternativa je osnivanje tijela unutar Vlade kojemu bi se namijenio taj zadatak, uz osiguranje mogućnosti sudske žalbe na odluke vezane za zapošljavanje. Osim toga, treba razmotriti i osnivanje instituta za obrazovanje državnih službenika.
- *Otvaranje prema građanima.* Kao ni osoba dobrog ugleda, ni država ne bi trebala ništa kriti. Intenzivno uključenje građana u rad javne uprave biti će teško; to je nešto što još nije potpuno svladao ni EU. Građani se trebaju osjećati ovlaštenima da primaju informacije o radu javne uprave; civilno se društvo mora razviti u jak kontrolni mehanizam rada javne uprave i biti njezin suradnik. Porast transparentnosti nužno zahtijeva i veću slobodu medija. Tome će vjerojatno pridonijeti novi Zakon o medijima, ali još uvijek nedostaje zakon o pravu na pristup informacijama.
- *Povećanje motiviranosti državnih službenika.* Veliku ulogu u poboljšanju rada javne uprave ima motivacija zaposlenih. Ne smije doći do toga da se država pretvara da plaća radnike, a da se oni pretvaraju da rade. Nagrađivanjem plaćama koje su usporedive s onima u privatnom sektoru za istu razinu odgovornosti i potrebnih vještina zadržava se najbolje osoblje. Budući da proračun ograničava željenu visinu izdataka za plaće zaposlenih u javnoj upravi, potrebni su dodatni motivi koji će mlade, visokoobrazovane ljude zadržati u javnoj upravi. Javna uprava nikako ne smije biti doživljavana kao uzletišta za daljnju karijeru u privatnom sektoru; posao u javnoj upravi trebao bi biti stvar prestiža.
- *Dodatni kriteriji za napredovanje u javnoj upravi.* Napredovanje ne smije biti bazirano samo na godinama radnog iskustva (koje prevladava u Hrvatskoj) već i uspješnosti u radu, za što je nužno stalno ocjenjivanje zaposlenih, ali uz oprez da se to ne pretvori u instrument po-

litičkog upletanja. Kao dodatni poticaj moguće je uvesti selektivno povećanje plaća, a ne da one rastu po automatizmu.

- *Suzbijanje korupcije.* Uz dobre poticaje smanjuje se “želja” za primanjem mita. Iako su u Hrvatskoj učinjeni početni koraci u suzbijanju korupcije, potrebno je poticati intenzivniji napredak na tom području, a poželjno je rezultate učiniti što vidljivijima javnosti.
- *Razvijanje nove kulture među državnim službenicima.* Među zaposlenima u javnoj upravi potrebno je uspostaviti nove vrijednosti i stajališta – razviti novu kulturu. Državni službenici trebaju biti što više usmjereni prema građanima i postizanju rezultata, što se može postići i poticajima koji nisu vezani za plaću kao što su javna priznanja ili nagrade. Potrebno je stalno provoditi istraživanje mišljenja građana o radu javne uprave.
- *Obrazovanje.* Obrazovanje ne smije biti usredotočeno samo na MEI, već se treba protegnuti na cijelu javnu upravu. Ljudi su odlučujući činitelj kvalitete javne uprave.
- *Kvalitetniji rad državnih dužnosnika.* Kvaliteta državnih dužnosnika treba biti komplementarni element javnoj upravi jer javna uprava može biti dobra samo onoliko koliko su dobri političari i ciljevi što ih oni postavljaju. Kako bi se ta kvaliteta poboljšala, presudan je pritisak javnosti koja mora zahtijevati da političari zastupaju njezine interese. Usto, potrebno im je omogućiti dodatno obrazovanje, kakvo npr. prolaze ministri u Velikoj Britaniji. Ako ništa drugo, mora se stvoriti okruženje visokokvalificiranih pomoćnika.
- *Debirokratizacija.* Debirokratizaciji se može pridonijeti npr. uvođenjem različitih cjenika za iste usluge, ovisno o brzini kojom se one obavljaju. Osim toga, bilo bi dobro kad bi svi formulari bili lako razumljivi građanima i kad bi se putem Interneta mogao obaviti određeni dio upravnih formalnosti.
- *Praćenje kvalitete governancea.* Kako bi se mogla kontinuirano pratiti kvaliteta governancea u svim zemljama, pa tako i u Hrvatskoj, potrebno je još dosta raditi na podizanju kvalitete pokazatelja governancea. To se može postići ponajprije putem dubinskih, sustavnih istraživanja prilagođenih pojedinim zemljama.

ⁱ Iako je Svjetska banka prva pokrenula lavinu istraživanja o temi governancea, ne može se reći da se time nitko prije nije bavio. Pitanje javnog upravljanja i vladanja zaokupljalo je brojne političke filozofe. Tako je značenje pojma *politeia* (u Platonu) blisko definiciji *governancea* Svjetske banke.

ⁱⁱ Za dodatna objašnjenja pojma *governance* vidjeti: Ahrens (2002).

- iii *Možda bi riječ vladanje bila prikladnija, u kombinaciji s javnim upravljanjem. Jones (2002) umjesto termina governance u sličnom kontekstu rabi izraz društvena infrastruktura, tj. social infrastructure.*
- iv *O vezi između governance i razvoja vidjeti: Aron (2000), Basu (2002), Campos (1999), Dethier (1999), Kaufmann i Kraay (2002).*
- v *Civilno društvo obuhvaća sve vrste dobrovoljnih udruga: socijalne pokrete, crkve, sindikate, profesionalna udruženja, lokalne zajednice, humanitarne zajednice, interesne grupe (Ured za strategiju razvitka RH, 2001:21)*
- vi *Na engleskome, ta se načela navode kao openness, participation, accountability, effectiveness i coherence.*
- vii *Europsko je vijeće u Madridu 1995. godine naglasilo važnost administrativnih sposobnosti kao kriterij ulaska u EU.*
- viii *Članak 75. SSP-a (Jačanje institucija i vladavine prava) odnosi se na governance i javnu upravu: "U suradnji na području pravosuđa i unutarnjih poslova stranke će posebnu važnost pridavati konsolidiranju vladavine prava i jačanju institucija na svim razinama u području uprave općenito, a posebice u provođenju prava i u pravosudnim mehanizmima. Suradnje na području pravosuđa usredotočit će se posebice na neovisnost sudstva, poboljšanje njegove učinkovitosti i na izobrazbu pravne struke" (SSP, 2001).*
- ix *Izvedba projekta pod vodstvom međunarodnog konzorcija započeta je u studenome 2002. a predviđeno je da traje 21 mjesec.*
- x *CE5 čine Češka, Mađarska, Poljska, Slovačka i Slovenija.*
- xi *U izradi svih grafikona, osim grafikona 6, korišteni su podaci Kaufmanna i sur. (2003). Budući da je metodologija agregiranja pokazatelja prilično složena, za više informacija o njoj preporučujemo vidjeti taj rad.*
- xii *Ne može se sa sigurnošću tvrditi da demokracija pozitivno utječe na ekonomski rast, ali je bitan element društvenog razvoja.*
- xiii *Oporba se u listopadu 2003. usprotivila donošenju tog zakona po hitnom postupku.*
- xiv *Korupcija povećava transakcijske troškove, što smanjuje investicije.*
- xv *Može se postaviti pitanje je li pravi problem u korupciji ili u veličini administrativnih prepreka koje potiču korupciju.*
- xvi *NN 88/01; Izmjene i dopune tog zakona: NN 12/02.*
- xvii *Više o tome vidjeti u: Bađun i Obadić (2003).*
- xviii *Prema tom istraživanju, neadekvatnost javne uprave očituje se u sporom i nestručnom obavljanju svojih zadataka.*
- xix *Od 1998. godine Vlada dodjeljuje stipendije za poslijediplomski studij u inozemstvu, čime se dobivaju kvalitetni državni službenici. Osim toga, MEI vodi ciklus seminara pod nazivom Abeceda EU-a kao jedan od načina obrazovanja državnih službenika.*
- xx *Posebnu kategoriju zaposlenih u javnoj upravi čine državni (politički imenovani) dužnosnici čija su prava regulirana posebnim Zakonom o obvezama i pravima državnih dužnosnika (NN 101/98). Česte izmjene tog zakona objavljene su u NN 101/98, 135/98, 105/99, 25/00, 73/00, 131/00, 30/01, 59/01, 114/01, 153/02.*
- xxi *Prema sociologu Maxu Weberu (1968), javna uprava koja se temelji na zapošljavanju prema sposobnosti i lukrativnim karijerama službenika jedna je od temeljnih institucionalnih osnova za kapitalistički rast.*
- xxii *Nastojat će se izbjeći osnivanje novih upravnih organizacija i zapošljavanje novih službenika i namještenika.*
- xxiii *Za više informacija o reformi javne uprave (općenito) pogledati: Šimac (2002).*
- xxiv *Studijski dio obuhvaća područja kao što su javno pravo, ekonomija, međunarodni odnosi, javne financije, socijalna politika, governance, pravo Europske unije, globalizacija, demografija, informatika itd.*

- xxv *“Prijamni ispit” sastoji se od pismenoga (eliminacijskog) i usmenog dijela. Pismeni ispiti (provjera znanja ekonomije, javnog prava, opće kulture i jednog predmeta po izboru) traju po pet sati, a ocjenjivači ne smiju znati identitet kandidata.*
- xxvi *Birokracija u ovom kontekstu nema negativno značenje već se odnosi na specifičan oblik organizacije javne uprave.*
- xxvii *Krajowa Szkoła Administracji Publicznej.*
- xxviii *Negativno obilježje osnivanja takvog instituta jest stvaranje zatvorene elite koja bi mogla preuzeti monopol u donošenju odluka o funkcioniranju javne uprave. Ako se Institut locira u glavni grad, moglo bi doći do daljnje marginalizacije regija (O’Dwyer, 2002).*

LITERATURA

- Ahrens, J., 2002.** *Governance and Economic Development*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Aron, J., 2000.** "Growth and Institutions: A Review of the Evidence". *The World Bank Research Observer*, 15 (1), 99-135.
- Bađun, M. i Obadić, A., 2003.** "Measuring Public Administration Efficiency in Selected Transition Countries – Case of Croatia". *5th International Conference Enterprise in Transition*, Tučepi, 22-24. svibnja.
- Basu, S. R., 2002.** "Does Governance Matter? Some Evidence from Indian States". *VIIth Spring Meeting of Young Economists*, April 18-20, Paris.
- Behrens, R., 2002.** "Modernisation and Reform in UK Public Management" [online]. *2nd International Conference: European challenges to the Bulgarian Public Administration*, 18. listopada 2002, Sofija. Available from: [http://www.ipaei.government.bg/events_english/02.rtf].
- Bošnjak, B., 1993.** *Povijest filozofije*. Zagreb: Nakladni zavod Matice hrvatske.
- Brunetti, A., Kisunko, W. and Weder, B., 1997.** "Institutional Obstacles for Doing Business". *The World Bank: Working Paper No. 1759*.
- Campos, N. F., 1999.** "Development Performance and the Institutions of Governance: Evidence from East Asia and Latin America". *World Development*, 27 (3), 439-452.
- Commision of the European Communities, 2001.** "European Governance" [online]. *White Paper*, COM(2001) 428, Brussels, 25 July 2001. Available from: [http://www.icnyp.net/files/eu_whitepaper_gb.pdf].
- Derlien, H. U., 2003.** "German Public Administration: Weberian Despite "Modernization"", u: K. Tummala, ed. *Comparative Bureaucratic Systems*. Lanham: Lexington Books.
- Dethier, J. J., 1999.** "Governance and Economic Performance: A Survey". *Center for Development Research Bonn: Discussion Paper on Development Policy No. 5*.
- EPF, 2002.** "Preparation of Czech Public Administration for EU Membership" [online]. *European Policy Forum: Policy Paper*, svibanj. Available from: [http://www.europeum.org/EN/Analyses/EPF_Public_administration.pdf].
- Evans, P. B. and Rauch, J. E., 2000.** "Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries". *Journal of Public Economics*, 75, 49-71.

- Freedom House, 2003a.** *Freedom in the World* [online]. Available from: [<http://freedomhouse.org/research/freeworld/FHSCORES.xls>].
- Freedom House, 2003b.** *Press Freedom Survey* [online]. Available from: [<http://freedomhouse.org/research/ratings.XLS>].
- Hellman, J. S. [et al.], 2000.** “Measuring Governance Corruption, and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies”. *The World Bank: Working Paper No. 2312*.
- Heritage Foundation, 2003.** “Index of Economic Freedom” [online]. Available from: [<http://www.heritage.org/research/features/index/>].
- IDEA, 2003.** “South Eastern Europe: New Means for Regional Analysis” [online]. *Institute for Democracy and Electoral Assistance*. Available from: [http://www.idea.int/balkans/results/Croatia/cro_gen2.htm].
- Jones, C. I., 2002.** *Introduction to Economic Growth*. New York: W.W. Norton & Company.
- Kaufmann, D. and Kraay, A., 2002.** “Growth without Governance”. *The World Bank: Working Paper No. 2928*.
- Kaufmann, D., Kraay, A. and Zoido-Lobaton, P., 2003.** “Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002” [online]. *The World Bank: draft for comment*. Available from: [<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/govmatters3.pdf>].
- Kaufmann, D., Mehrez, G. and Gurgur, T., 2002.** “Voice or Public Sector Management?” [online]. *The World Bank: Preliminary Draft*. Available from: [http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/voice_psm.pdf].
- King, R. M., Belova, A. and Ivlevs, A., 2002.** “What kind of Civil Service? Trends in Public Administration Reform in Eastern Baltic Sea States” [online]. *North European and Baltic Sea Integration Yearbook 2002/2003* (u tisku). Available from: [http://www.cerge-ei.cz/pdf/gdn/RRCI_64_summary.pdf].
- Koprić, I., 2001.** “Državna uprava i lokalna samouprava u Hrvatskoj 1990-2001. - vladavina prava ili politike?”. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 51 (6), 1275-1295.
- La Porta, R. [et al.], 1999.** “The Quality of Government”. *Journal of Law, Economics and Organization*, 15 (1), 222-279.
- Lindgren, G., 2002.** “Sweden – experiences of creating a training system for the civil service in order to meet the requirements of the EU membership” [online]. *2nd International Conference: European challenges to the Bulgarian Public Administration*, 18. listopada 2002, Sofija. Available from: [http://www.ipaei.government.bg/ipaei/events_english/07.rtf].

- MEI, 2003a.** *CARDS* [online]. Zagreb: Ministarstvo za europske integracije. Available from: [<http://www.mei.hr/default.asp?ru=160&gl=200107300000007&sid=&jezik=1>].
- MEI, 2003b.** *Projekt reforme javne uprave* [online]. Zagreb: Ministarstvo za europske integracije. Available from: [http://www.mei.hr/Download/2003/06/06/letak_020503.pdf].
- MEI, 2003c.** “Drugo godišnje izvješće Europske komisije o stabilizaciji i pridruživanju” [online]. Available from: [http://www.mei.hr/Download/2003/04/04/Izvjescje_EK_o_RH_2003__hrvatski_prijevod.doc].
- Nunberg, B., 2000.** “Ready for Europe: Public Administration Reform and European Union Accession in Central and Eastern Europe”. *World Bank Technical Paper No. 466*.
- O’Dwyer, C., 2002.** “Civilizing the State Bureaucracy: The Unfulfilled Promise of Public Administration Reform in Poland, Slovakia, and the Czech Republic (1990-2000)”. *University of California, Berkeley, Institute of Slavic, East European, and Eurasian Studies: Paper No. 2002_01-odwy*.
- PRS, 2003.** “International Country Risk Guide” [online]. Political Risk Services Group. Available from: [<http://www.prsgroup.com/icrg/icrg.html>].
- Pusić, E., 1999.** *Država i državna uprava*. Zagreb: Pravni fakultet.
- Šimac, N., 2002.** *Europski principi javne uprave: od vladanja do služenja građanima*. Zagreb: Udruga za demokratsko društvo.
- SSP, 2001.** “Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica” [online]. Available from: [http://www.mei.hr/Download/2002/07/05/SSP-bez_dodataka.pdf].
- Subirats, J., 1990.** “Modernizing the Spanish Public Administration or Reform in Disguise” [online]. *Institut de Ciències Polítiques i Socials: Working Paper No. 20*, Barcelona. Available from: [http://www.diba.es/icps/working_papers/docs/Wp_i_20.pdf].
- Tanzi, V., 1997.** “The Changing Role of the State in the Economy: A Historical Perspective”. *International Monetary Fund: Working Paper No. 114*.
- Tanzi, V., 1998.** “Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures”. *IMF: Staff Papers*, 45 (4), 559-594.
- Transparency International, 2003.** “Corruption Perceptions Index” [online]. Available from: [<http://www.transparency.org/cpi/index.html#cpi>].

- UNDP, 1997.** “Good governance – and sustainable human development” [online]. *United Nations Development Programme: Policy Document*. Available from: [<http://magnet.undp.org/policy/chapter1.htm>].
- UNDP, 2001.** “Rebuilding state structures: methods and approaches”. *United Nations Development Programme: Policy Advocacy Papers*.
- UNDP, 2003.** “Promoting effective governance to meet the challenges” [online]. *United Nations Development Programme: Public Administration and Civil Service Management Reform*. Available from: [<http://www.undp.org/governance/public.htm>].
- Ured za strategiju razvitka RH, 2001.** *Javna uprava* [online]. Available from: [<http://www.hrvatska21.hr/download/200110310000001.pdf>].
- Vlada RH, 2000.** “Program rada Vlade Republike Hrvatske za razdoblje 2000.-2004. godine” [online]. Available from: [<http://www.vlada.hr/Download/2002/12/13/program-vlade.html>].
- Vlada RH, 2002.** “Nacionalni program Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj uniji” [online]. Available from: [http://www.vlada.hr/Download/2003/01/23/Nacionalni_program_pridruzivanja_EU_za_20031.pdf].
- Weber, M., 1968.** *Economy and Society*. New York: Bedminster Press.
- World Bank, 1992.** *Governance and Development*. Washington D. C.: The World Bank.
- Zakon** o državnim službenicima i namještenicima, NN 27/01. Zagreb: Narodne novine.
- Zakon** o medijima, NN 163/03. Zagreb: Narodne novine.
- Zakon** o obvezama i pravima državnih dužnosnika, NN 101/98. Zagreb: Narodne novine.
- Zakon** o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, NN 163/03. Zagreb: Narodne novine.
- Zakon** o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminala, NN 88/01. Zagreb: Narodne novine.

Poglavlje 7.

SPREMNOST JAVNE UPRAVE ZA PRIKLJUČENJE EUROPSKOJ UNIJI

Ana-Maria Boromisa

*Vijeće za regulaciju energetske djelatnosti (VRED) **

Zagreb

SAŽETAK

Jačanje institucija ključno je za uspješnu integraciju u Europsku uniju (EU). Hrvatska se Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) obvezala jačati institucije na svim razinama u području uprave, a prioritetna su područja zaštita konkurencije i pravila pružanja državne pomoći.

Na temelju zahtjeva koje je EU postavio javnoj upravi država pristupnica u pretpristupnom razdoblju, identificirat ćemo kriterije za članstvo. Razinu ispunjavanja uvjeta za članstvo i mjere koje bi se morale provesti tijekom reforme u Hrvatskoj odredit ćemo komparativnom analizom stanja u Hrvatskoj, u zemljama kandidatkinjama i u članicama EU-a. Glavni je zaključak da su slabosti institucija u Hrvatskoj rezultat nedefiniranosti prioriteta i redoslijeda provedbe pojedinih mjera.

Ključne riječi:

javna uprava, tržišno natjecanje, institucionalni kriteriji za članstvo, jedinstveno tržište, Europska unija, Hrvatska, kandidati

** Iznoseni stavovi osobni su stavovi autorice, ničim ne obvezuju instituciju u kojoj je zaposlena i ne podudaraju se nužno sa službenim stavovima VRED-a.*

UVOD

Cilj je ovog rada analizirati ulogu javne uprave u ispunjavanju ekonomskih kriterija za članstvo u EU. Pojam javne uprave u ovom radu označava institucije za provedbu pravila, a fokus je na institucijama koje su zadužene za “pozitivne” akcije na razini države (tabl. 1).ⁱ

Tablica 1. Javna uprava u Hrvatskoj*

ministarstva	Državna uprava	Vladini uredi	Ostala tijela
	državne upravne organizacije		pravne osobe s javnim ovlastima*
– vanjskih poslova	Državna geodetska uprava	– za unutarnji nadzor	Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja
– unutarnjih poslova		– za internetizaciju	
– obrane	Državna uprava za vode	– za državnu imovinu	Komisija za vrijednosne papire
– za europske integracije		– za nacionalne manjine	
– financija	Državni hidrometereološki zavod	– za odnose s javnošću	Agencija za nadzor mirovinskih fondova i osiguranje (HAGENA)
– gospodarstva		– za socijalno partnerstvo	
– hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata	Državni zavod za zaštitu obitelji, materinstva i mladeži	– za strategiju razvitka	Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka
– za javne radove, obnovu i graditeljstvo		– za zakonodavstvo	
– kulture	Državni zavod za intelektualno vlasništvo	– za udruge	Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka
– za obrt, malo i srednje poduzetništvo		– za suzbijanje zlouporabe opojnih droga	
– poljoprivrede i šumarstva	Državni zavod za normizaciju i mjeriteljstvo	– za suradnju s Međunarodnim sudom i međunarodnim kaznenim sudovima	Direkcija za nadzor društava za osiguranje
– pomorstva, prometa i veza	Državni zavod za statistiku	– za suradnju s međunarodnim institucijama	Središnji registar osiguranih (REGOS)
– pravosuđa	Državni inspektorat	– za zatočene i nestale	Vijeće za telekomunikacije**
– zaštite okoliša i prostornog uređenja		– zastupnika Vlade pred Europskim sudom za ljudska prava	Vijeće za radio i televiziju**
– prosvjete i športa			Vijeće za regulaciju energetskih djelatnosti
– rada i socijalne skrbi			
– turizma			
– zdravstva			
– znanosti i tehnologije			

* Okvir prikazuje javnu upravu koja je predmet ovog rada. Pri tome nije obuhvaćena državna uprava na lokalnoj razini (uredi državne uprave u županijama i lokalna samouprava). U okviru nisu navedena sva tijela s javnim ovlastima, nego samo ona koja imaju regulativne ovlasti, prema kriterijima OECD-a (OECD, 2003). Vlada drugačije kategorizira javni sektor. Više o tome na www.vlada.hr

**Prema novom Zakonu o telekomunikacijama (NN 122/03), ovlasti Vijeća za telekomunikaciju i Vijeća za radio i televiziju trebala bi preuzeti Hrvatska agencija za telekomunikacije.

Na početku ćemo prikazati uvjete za članstvo i analizirati ulogu javne uprave u njihovu ispunjavanju. Na temelju kriterija za članstvo i uloge javne uprave u njihovu ispunjavanju u drugom ćemo dijelu identificirati elemente koji mogu poslužiti za procjenu sposobnosti javne uprave u

ispunjavanju kriterija za članstvo. U trećem ćemo dijelu na temelju tako identificiranih elemenata ocijeniti razinu do koje javna uprava u Hrvatskoj ispunjava uvjete za članstvo i u mjeri u kojoj je moguće, usporiditi je sa zemljama kandidatkinjama i članicama EU-a. Četvrti dio usredotočen je na slabe točke Hrvatske, što će pomoći da se na kraju rada donesu zaključci i preporuke.

ULOGA JAVNE UPRAVE U ISPUNJAVANJU KRITERIJA EUROPSKE UNIJE

Prema Osnivačkom ugovoruⁱⁱ (čl. 6. i 49), za članstvo u EU može se kandidirati svaka europska država uz uvjet da poštuje zajednička načela država članica, tj. slobodu, demokraciju, ljudska prava i vladavinu prava. Zemlja kandidatkinja mora ispuniti i ostale kriterije što ih je definiralo Europsko vijeće u Kopenhagenu 1993. godine. Obično se navode politički, ekonomski i pravni kriteriji, iako se od kandidatkinja još zahtijeva prihvaćanje ciljeva ekonomske i monetarne unije. Peti kriterij za članstvo odnosi na sposobnost EU-a da prihvati nove članice. Kriteriji iz Kopenhagena dodatno su objašnjeni na sastanku Europskog vijeća u Madridu 1995. godine, kada je, između ostaloga, eksplicitno naveden institucionalni kriterij (tabl. 2).

Institucionalni zahtjev implicitno je sadržan u kriterijima iz Kopenhagena: “politički” kriterij (stabilnost institucija koje jamče vladavinu zakona) i “pravni” kriterij (usvajanje *acquisa*) zajedno impliciraju “institucionalni” kriterij, tj. odgovarajuću primjenu pravila usklađenih s EU-om. Ujedno, procjena sposobnosti EU-a da prihvati nove članice temelji se na sposobnosti institucija EU-a da prihvate predstavnike novih članica bez smanjenja učinkovitosti donošenja odluka (tabl. 2). Europsko vijeće u Madridu zapravo je istaknulo važnost provedbe propisa i uloge institucija, a kriterije za članstvo nije dopunilo. To se očituje i u metodi praćenja napretka zemalja kandidatkinja što ga Europska komisija prati prema kriterijima iz Kopenhagena. Eksplicitni elementi za procjenu usklađenosti zemalja kandidatkinja s kriterijem iz Madrida ne postoje, a ocjena institucionalnog napretka temelji se na uspješnosti u ispunjavanju kriterija iz Kopenhagena. To je rezultat činjenice da znatan dio prava Zajednice čine smjernice i da EU poštuje načelo supsidijarnosti. Za provedbu smjernica zadužene su države članice koje trebaju odabrati odgovarajući način ostvarivanja postavljenih ciljeva te ugraditi smjernice u domaće zakonodavstvo. Ujedno, načelo supsidijarnosti

Tablica 2. Kriteriji za članstvo

Opis	Element za procjenu
1. Kriteriji iz Amsterdama*	
Geografski	europska država
Politički	poštovanje slobode, demokracije, ljudskih prava i vladavine prava
2. Kriteriji iz Kopenhagena	
Politički postići stabilnosti institucija koje jamče vladavinu zakona	– analiza formalnih ovlasti institucija (parlament, vlada, sudstvo) – način na koji se pojedina prava provode u praksi
Ekonomski razviti tržišno gospodarstvo	liberalizirane cijene i trgovina – nepostojanje većih zapreka za ulazak i izlazak s tržišta (u smislu otvaranja novih poduzeća ili stečaja postojećih) – uspostavljanje i provođenje sustava tržišnih zakona (uključujući regulativu vlasničkih odnosa) – postizanje makroekonomske stabilnosti, uključujući odgovarajuću cjenovnu stabilnost, održive javne financije i bilancu plaćanja s inozemstvom – postojanje suglasnosti o ključnim pitanjima gospodarske politike zemlje i dovoljno razvijen financijski sektor koji može usmjeriti štednju prema proizvodnom ulaganju
razviti sposobnost suočavanja s konkurencijskim pritiskom Zajednice	sposobnost prilagodbe poduzeća – postojanje djelotvornoga tržišnoga gospodarstva, s dovoljnim stupnjem makroekonomske stabilnosti koji omogućuje donošenje odluka u stabilnim uvjetima, s mogućnošću realnog predviđanja – dovoljno raspoloživih resursa uz prihvatljive troškove (ljudski potencijal, kapital i infrastruktura) i mogućnost njihova razvoja i izgradnje (obrazovanje, istraživanje) – mjere Vladine politike i zakonodavstva za poticanje konkurentnosti (trgovinska politika, politika konkurentnosti, subvencije, potpora malim i srednjim poduzećima) – stupanj trgovinske integriranosti zemlje s EU-om prije proširenja (obujam vanjskotrgovinske razmjene, vrsta proizvoda) – znatan udio malih i srednjih poduzeća u razmjeni s EU-om jer takva poduzeća prema dosadašnjem iskustvu imaju veće koristi od boljeg pristupa tržištu (European Commission, 1997)
Pravni usvojiti pravnu stečevinu Zajednice (acquis)	screening – usklađenost nacionalnog zakonodavstva s acquisom

Prihvatanje ciljeva ekonomske, političke i monetarne unije	utvrđuje se tijekom pregovora
Sposobnost EU-a da prihvati nove članice	– provedba institucionalnih reformi EU-a koje omogućuju funkcioniranje proširenog EU-a – usvajanje proračuna za prošireni EU – usvajanje i provedba reformi pojedinih politika (poljoprivredne, strukturne)

3. Kriterij iz Madrida

Institucionalni učinkovita primjena zakonodavstva putem administrativnih i sudskih struktura	– specifični zahtjevi prema institucijama utvrđuju se ako je prilagodba prema kopenhaskim kriterijima neučinkovita
--	--

**Kriteriji iz Amsterdama zapravo su kriteriji sadržani u osnivačkim ugovorima. Dopunjeni su njihovom revizijom u Amsterdamu, a navodimo ih pod tim imenom (a ne kao kriterije iz osnivačkih ugovora) radi konzistentnosti teksta jer se tako navode u službenim hrvatskim dokumentima.*

podrazumijeva da će Zajednica djelovati u području koje nije u njezinoj isključivoj nadležnosti samo ako se ciljevi ne bi mogli ostvariti na razini država članica. Zbog toga je usklađenost institucija na razini EU-a ograničena u malom broju područja, pa se i od zemalja kandidatkinja očekuje da ispune uvjete a da same izaberu mjere i način postizanja ciljeva. EU donosi eksplicitne preporuke o organizaciji pojedinih tijela javne uprave u zemljama kandidatkinjama u naprednijoj fazi praćenja napretka, kad se pobliže upozna sa stanjem u svakoj od njih. Te se preporuke temelje na analizi specifičnih problema pojedine države, odnosno institucije. Tako su institucionalni zahtjevi koje EU postavlja zemljama kandidatkinjama na početku procesa pridruživanja bili općeniti – npr. konsolidacija demokracije i povećanje učinkovitosti javne uprave. S razvojem procesa integracije ti se zahtjevi jasnije formuliraju, pa, primjerice, pristupno partnerstvo EU-a s Estonijom iz 2001. godine identificira potrebu povećanja broja zaposlenih u statističkom odjelu revizijskog ureda.

Kriteriji za članstvo sadržani su i u uvjetima za institucionalno povezivanje EU-a s državama koje nisu obuhvaćene procesom proširenja. EU u svom pristupu prema trećim zemljama primjenjuje načelo uvjetovanosti, pri čemu osobitu važnost daje političkim uvjetima. Kašnjenje u njihovu ispunjavanju koči daljnji napredak veza s EU-om.

Politički kriterij za napredak odnosa za sve je zemlje jednak: uspostavljena pravna država, tj. stabilnost institucija koje jamče provođenje zakona. Različita razina ispunjavanja tog zahtjeva odražava se u

različitoj razini odnosa s EU-om. Za države koje su u procesu stabilizacije i pridruživanja, među kojima je i Hrvatska, eksplicitno se navode obveze poštovanja mirovnih sporazuma, suradnje s Međunarodnim sudom i povratka izbjeglica. Međutim, time se, slično zaključcima Europskog vijeća iz Madrida, ne dopunjuju kriteriji za članstvo nego tumače na individualiziranoj osnovi.

Ovisno o razini ispunjavanja kriterija iz uvjetovanog pristupa prema državama u procesu stabilizacije i pridruživanja može se identificirati šest razina ispunjavanja uvjeta za članstvo (tabl. 3). Prvi je uvjet potreban za odobravanje unilaterlnih trgovinskih preferencijala. Drugi je potreban za uspostavu ugovornih odnosa. Treći, onaj za stjecanje statusa kandidata, podrazumijeva postizanje više razine ispunjavanja političkih kriterija za članstvo nego za uspostavu ugovornih odnosa. Napredak pregovora i uključivanje u članstvo uvjetovani su daljnjim napretkom u usklađivanju s normama i praksom EU-a.

Tablica 3. Uvjetovani pristup Europskoj uniji prema zemljama kandidatkinjama i državama zapadnog Balkana

Kandidati	Zapadni Balkan
status kandidata	trgovinski preferencijali
početak pregovora	ugovorni odnos
napredak pregovora	status kandidata
poziv u članstvo	otvaranje pregovora
	napredak pregovora
	uključivanje u članstvo

Dakle, za uključivanje u strukture EU-a nužno je postići dostatnu razinu usklađenosti s političkim uvjetima, a brzina daljnje ekonomske integracije ovisi o napretku u ispunjavanju ekonomskih i pravnih uvjeta za članstvo.

Ekonomska integracija prema EU jedan je od ciljeva SSP-a, pa bi uspješno usklađivanje s pravilima EU-a na području jedinstvenog tržišta trebalo omogućiti postupno uključivanje Hrvatske u strukture EU-a. Preduvjet za napredak procesa jest ispunjavanje političkih kriterija. Poštovanje obveza iz mirovnih sporazuma, povratak izbjeglica i drugi politički kriteriji izravno ne utječu na ispunjavanje ekonomskih uvjeta za članstvo. Ipak, ti kriteriji upućuju na kredibilitnost institucija općenito. Istodobno, nepoštovanje preuzetih obveza koči razvoj odnosa te tako ograničava potencijal za iskorištavanje pozitivnih učinaka integracije u EU.

Planom provedbe SSP-a za ispunjavanja svih kopenhagenskih i amsterdamskih kriterija i uvjetaⁱⁱⁱ zaduženi su Vlada, Ministarstvo vanjskih poslova i tijela državne uprave. Dakle, u procesu integracije u EU ključnu ulogu imaju tijela javne uprave.

ELEMENTI ZA OCJENU SPOSOBNOSTI JAVNE UPRAVE

U skladu s kriterijima iz Kopenhagena, procjenjuju se elementi za ocjenu uspješnosti javne uprave u ispunjavanju političkih, ekonomskih i pravnih kriterija te u prihvaćanju politika EU-a.

Elemente za procjenu uspješnosti javne uprave identificirali smo na temelju izvještaja o napretku kandidata, pristupnih partnerstava, akcijskog plana za jačanje administrativne i sudske strukture i analize projekata što ih financira PHARE program. Na temelju tih dokumenata određeni su elementi zajednički svim zemljama kandidatkinjama u procesu integracije, te individualni politički elementi o kojima ovisi napredak procesa integracije (tabl. 4).

Tablica 4. Izvori za usporedbu stanja javne uprave u Hrvatskoj, zemljama kandidatkinjama i Europskoj uniji

EU	Zemlje kandidatkinje	Hrvatska
– izvještaji Komisije o provedbi politika EU-a	– izvještaj o napretku kandidata	– izvještaj Europske komisije o provedbi SSP-a
– State Aid Scoreboard	– pristupna partnerstva	
– 2002 Review of the Internal Market Strategy	– akcijski plan za jačanje administrativne i sudske strukture	– plan provedbe SSP-a
– Internal Market Scoreboard	– projekti PHARE programa	– nacionalni program za pridruživanje EU
– Internal Market-Infringements		– plan usklađivanja zakonodavstva
		– projekti CARDS-a

Politički kriteriji

U skladu s primjenom načela uvjetovanosti u razvoju odnosa EU-a, kašnjenje u poštovanju političkih kriterija bio je glavni razlog

zbog kojega su zemlje kandidatkinje helsinške grupe^{iv} započele pregovore o članstvu dvije godine kasnije od luksemburških^v, kao i to da Turska ima status kandidata (od 1997. godine)^{vi}, a ne pregovora o članstvu. Politički problemi koji koče napredak svake države individualni su. Stoga ćemo elemente za procjenu ispunjavanja političkih kriterija svrstati u dvije grupe: u zajedničke i individualne elemente.

Zajedničke elemente svaka država mora ispuniti radi napretka odnosa s EU-om. Ispunjavanje tih elemenata nužan je, ali ne i dovoljan uvjet za napredak odnosa. Ispunjavanjem zajedničkih elemenata stvaraju se uvjeti za uspostavu učinkovite javne uprave. Oni obuhvaćaju:

- uspostavu pravnog okvira za javnu upravu
- odvajanje političkih od upravnih funkcija
- osiguranje trajne izobrazbe državnih službenika i namještenika (za što je pak potrebna uspostava nacionalne strategije obrazovanja)
- definiranje javno dostupnih informacija
- jačanje financijske kontrole
- razvoj borbe protiv korupcije.

Individualne elemente EU identificira za svaku državu pojedinačno na temelju njezinih specifičnih problema.

Ekonomski kriteriji

Zadaće javne uprave u ispunjavanju prvog ekonomskog kriterija, odnosno *razvoja tržišnoga gospodarstva* (tabl. 2) jesu:

- omogućivanje jednostavne procedure registracije (uspostave) novih poduzeća
- učinkoviti stečajevi
- učinkovita regulativa vlasničkih odnosa, što podrazumijeva ažurne zemljišne knjige te katastar i učinkovito sudstvo
- suglasnost o smjeru gospodarske politike.

Zadaće javne uprave u ispunjavanju drugoga ekonomskog kriterija za članstvo, tj. *razvoja sposobnosti suočavanja s konkurencijskim pritiskom i tržišnim snagama* ponajprije obuhvaćaju učinkovitu provedbu usvojenih politika (trgovinska politika, politika konkurentnosti, subvencije, potpora malim i srednjim poduzećima). Za to je potrebno:

- jačanje financijskog sektora
- reforma sustava javnih financija
- jačanje carinskih i poreznih uprava (npr. za provedbu mjera trgovinske politike, uključujući sporazume o slobodnoj trgovini, učinkovitu naplatu poreza)
- usklađivanje i nadzor sustava državnih potpora
- usklađivanje politike konkurencije s pravilima EU-a i njihova provedba, što podrazumijeva i uspostavu i jačanje ekonomskih regulatora
- smanjivanje razine sive ekonomije u gospodarstvu.

Pravne prilagodbe

Za ispunjavanje *političkih kriterija* nužno je poštovati temeljna načela Zajednice. To podrazumijeva uspostavu pravnog okvira koji jamči demokraciju, poštovanje ljudskih i manjinskih prava i ravnopravnost spolova.

Za ispunjavanje *ekonomskih kriterija* nužan je razvoj sposobnosti sudjelovanja na jedinstvenom tržištu, pa su ključne pravne prilagodbe na tom području vezane za prilagodbe jedinstvenom tržištu. Dakle, pravne prilagodbe preduvjet su za ispunjavanje političkih i ekonomskih uvjeta za članstvo. Za Hrvatsku su prioriteti pravnih prilagodbi definirani SSP-om, a obuhvaćaju već navedena područja: poštovanje temeljnih načela Zajednice i prilagodba jedinstvenom tržištu. Prilagodba jedinstvenom tržištu podrazumijeva usklađivanje propisa na 11 područja^{vii} koja obuhvaćaju:

- tržišno natjecanje (pitanja vezana za državne monopole i sektorske regulatore, pravo društava, kontrolu spajanja te liberalizaciju prometa) i državne potpore
- industrijsko, intelektualno i trgovačko vlasništvo
- javne nabave
- tehničko zakonodavstvo, uključujući normizaciju, mjeriteljstvo, ovlašćivanje i ocjenu sukladnosti (Mayhew, 2003).

Usklađenost pravnog sustava s EU-om procjenjuje se na temelju analize zakonodavstva zemalja kandidatkinja s pravom Zajednice, a podrazumijeva normativne propise i način njihova provođenja u praksi.

Prihvaćanje ciljeva ekonomske, političke i monetarne unije

Spremnost kandidata za prihvaćanje ciljeva ekonomske, političke i monetarne unije utvrđuje se tijekom pregovora o članstvu. Većina pitanja javne uprave obuhvaćena je u 30. poglavlju pregovora (institucije) i 31. poglavlju (ostala pitanja). U ovom radu ta su pitanja obuhvaćena u dijelu o sposobnostima institucija da prihvaćaju novi *acquis*.

USKLAĐENOST JAVNE UPRAVE U HRVATSKOJ S UVJETIMA ZA ČLANSTVO

Minimalna razina ispunjavanja političkih kriterija za članstvo uvjet je za daljnji napredak odnosa s EU-om, odnosno za ekonomsku integraciju. Zato ćemo najprije utvrditi razinu ispunjavanja političkih elemenata koji su, prema iskustvima kandidata, ključni za napredak integracijskog procesa. Međutim, kao što je iz prethodno navedenih elemenata za analizu ispunjavanja političkih, ekonomskih i pravnih uvjeta za članstvo vidljivo, oni se međusobno preklapaju. Primjerice, institucionalni zahtjevi za suzbijanje korupcije uključuju definiranje pravnog okvira za javnu upravu (npr. načina zapošljavanja), definiranje javno dostupnih informacija, smanjivanje razine sivoga gospodarstva, učinkovito sudstvo i sl. Slično, jačanje financijske kontrole obuhvaća jačanje financijskog sektora i provedbu potrebnih pravnih prilagodbi. Stoga je u nastavku teksta podjela na političke i ekonomske elemente zadržana samo radi lakšeg praćenja identificiranih elemenata. Sadržajno, međutim, ocjena političkih elemenata obuhvaća i ekonomske elemente, a u mjeri u kojoj je to potrebno za razumijevanje sadržava i pravne elemente te ciljeve prihvaćanja politika Zajednice. Takav pristup potaknut je činjenicom da pravni sustav omogućuje provedbu definiranih politika, a o uspješnosti te provedbe ovisi razina ispunjavanja ekonomskih uvjeta za članstvo. Na temelju analize provedene u skladu s identificiranim elementima u zaključku (tabl. 8) utvrđujemo razinu uspješnosti javne uprave u Hrvatskoj radi ispunjavanja uvjeta za članstvo.

Budući da spremnost kandidata za članstvo ocjenjuje Komisija, kad god je bilo moguće, za identifikaciju stanja i napretka u Hrvatskoj koristili smo se podacima Europske komisije (tabl. 4).

Uz njih smo, na temelju analize specifičnosti Hrvatske te usporedbom s drugim državama zapadnog Balkana na koje EU primjenjuje politiku stabilizacije i pridruživanja, identificirali i druge elemente koji bi mogli utjecati na uspješnost procesa prilagodbe.

Politički kriteriji

Uspostava pravnog okvira za javnu upravu. U svim je zemljama kandidatkinjama uspostavljen pravni okvir za javnu upravu. U Hrvatskoj su ta pitanja regulirana Zakonom o državnim službenicima i zaposlenicima (NN 30/01) i Zakonom o obvezama i pravima državnih dužnosnika (NN 101/97, 135/98; 105/99, 25/00, 73/00, 30/01, 59/01, 114/01 i 153/02).^{viii}

Odvajanje političkih od upravnih funkcija. Napredak na tom području u zemljama kandidatkinjama je nejednolik. U nekima od njih (ali ne u svima) uspostavljena su pravila postupanja (*code of conduct*) te jasne razlike između političkih i upravnih funkcija. U Hrvatskoj su pravnim okvirom (Zakon o državnim službenicima i zaposlenicima i Zakon o obvezama i pravima državnih dužnosnika) jasno razlučeni politički imenovani dužnosnici od državnih službenika. Na razini EU-a jasna pravila za rad u institucijama nakon izvještaja o prijevarama, lošem menadžmentu i nepotizmu definirana su u Europskoj komisiji 1999. godine (Kodeks ponašanja za članove Komisije, Kodeks ponašanja za suradnju članova Komisije i odjela za koje su zaduženi, Proceduralna pravila, Pravila interne suradnje, Načela uspostave grupa članova Komisije, Pravila napredovanja; više o tome vidjeti u IMO, 2001-2003 br. 45).

Izobrazba državnih službenika i namještenika. U svim su zemljama kandidatkinjama uspostavljeni programi trajne izobrazbe službenika. U Hrvatskoj je Vlada prepoznala da je preduvjet za uspjeh pridruživanja EU podizanje razine znanja i sposobnosti kadrova, te je zatražila da sva tijela državne uprave analiziraju kadrovsku i stručnu pripremljenost za proces integracije. Analiza je provedena u ožujku 2001, ali program izobrazbe još nije napravljen (MEI, 2003). Kako je službeno ciljani datum dovršetka nužnih prilagodbi za članstvo u EU kraj 2006. godine, više od dvije godine za izradu programa izobrazbe svakako je predugo. Ujedno, po tom elementu Hrvatska zaostaje za ostalim kandidatima. U Bugarskoj je, primjerice, program izobrazbe uspostavljen te je Komisija izvještajem iz 2001. ocijenila da je postignut napredak u izobrazbi, osobito osoblja za nadzor javnih financija, a da se o pravu Zajednice moraju obrazovati suci.

Osim toga, izobrazba državnih službenika i namještenika element je koji se može iskoristiti i za analizu ispunjavanja drugoga gospodarskog kriterija za članstvo, tj. sposobnosti suočavanja s konkurencijskim pritiskom Zajednice. Ispunjavanje tog kriterija, naime, procjenjuje se prema postojanju dostatnih resursa uz prihvatljive troškove i mogućnost daljnjeg razvoja i izgradnje. Tako je 30% pomoći iz PHARE programa u pretpristupnom razdoblju bilo usmjereno na razvoj institucija. Projekti vezani za jačanje upravnih struktura provode se i u sklopu programa CARDS. Projektom reforme javne uprave, pokrenutim u studenome 2002, iz programa CARDS 2001 obuhvaćena je analiza potrebnih programa izobrazbe i sustava nagrađivanja. Projekti vezani za jačanje upravnih struktura vezani su i za program CARDS 2002, čiji se početak očekuje u drugoj polovici 2003, a nastavak 2004. i 2005. Prioriteti i aktivnosti programa CARDS 2002 usporedivi su s prioritetima pristupnih partnerstava (tabl. 5).

Tablica 5. Prioriteti u zemljama kandidatkinjama i državama zapadnog Balkana

	Države zapadnog Balkana	Kandidati
Identificirani prioriteti	demokratska stabilizacija gospodarski i socijalni razvoj pravosuđe i unutarnji poslovi jačanje upravne sposobnosti zaštita okoliša i prirodnih resursa	ekonomska politika gospodarska reforma jačanje upravne sposobnosti jedinствeno tržište
Financijska i tehnička pomoć	CARDS	PHARE

Međutim, iako CARDS, baš kao i PHARE, omogućuje sufinanciranje nužnih reformi, teškoću čini i sposobnost prihvata takve pomoći. Za provedbu programa i korištenje pomoći treba postojati dovoljna razina institucionalne sposobnosti u sastavljanju prijedloga projekata, uvjeta njegove provedbe (*terms of reference*), izvještavanja o provedbi i sl. Iskustva država kandidatkinja pokazuju da je u početnim godinama provedbe PHARE programa teškoća bila i osmišljavanje, predlaganje i praćenje projekata. Primjerice, u Poljskoj je više od polovice sredstava PHARE programa ostalo neiskorišteno baš zbog slabosti institucija da

osmisle i predlože projekte. Slično se događa i u Hrvatskoj, u kojoj je izrada strategije suradnje s EU-om na području tehničke pomoći kasnila otprilike godinu dana (umjesto u prosincu 2001, kao što je planirano, bila je dovršena u prosincu 2002). Rebalansom proračuna za 2003. godinu sredstva Ministarstva pravosuđa prenamijenjena su u druge svrhe, jer nisu pokrenuti projekti za koje su sredstva bila osigurana. Pritom je indikativno da je Ministarstvo pravosuđa nositelj provedbe projekta reforme javne uprave.

Za izgradnju institucija važno je da osim državnih službenika i namještenika, i nositelji odluka budu upućeni u značajke procesa integracije. U Hrvatskoj je MEI obavezan komunikacijskom strategijom pripremiti donositelje odluka za ulogu koju imaju u integracijskom procesu. S druge pak strane, zbog želje za brzim pravnim prilagodbama, Poslovnik Sabora (NN 117/01) omogućuje da se na zahtjev predlagatelja zakon koji se usklađuje s propisima EU-a donese po hitnom postupku. To znači da se objedinjuje prvo i drugo čitanje, tj. da se u istom čitanju mora raspraviti i odlučiti i o amandmanima. Postupak nije ograničen na prioritetna područja iz SSP-a. Prema Poslovniku Vlade (NN 107/00), svi zakoni koje predlaže Vlada morali bi biti usklađeni s propisima EU-a. Dakle, Vlada može za svaki zakon koji predlaže tražiti hitni postupak. Kako se prema hitnoj proceduri ograničava mogućnost analize predloženih amandmana i/ili njihove usklađenosti s propisima EU-a, te odredbe omogućuju da se u praksi postigne suprotni učinak od željenoga. Usto, ograničavanjem rasprava otežava se razumijevanje procesa integracije i zahtjeva koje on donosi na svim razinama – od donositelja odluka, do opće javnosti koja prati njihov rad. Hitna procedura usto olakšava (percepciju) da se u sklopu europskih zakona usvajaju i propisi koji nisu nužni u tom procesu, a potaknuti su “običnim” političkim ciljevima.

Definiranje javno dostupnih informacija. Javnost rada institucija na razini EU-a uspostavljena je još početkom 1990-ih, u skladu sa zaključcima Europskog vijeća u Edinburghu, otkada se u Službenom listu EZ-a objavljuju rezultati glasovanja Vijeća i informacije čije objavljivanje nije obvezno. U svim zemljama kandidatkinjama stvoren je pravni okvir koji osigurava pristup informacijama, dok u Hrvatskoj primjena Zakona o pristupu informacijama tek treba započeti. Ujedno, javnost rada institucija služi kao instrument u borbi protiv korupcije i organiziranog kriminala. Od 1999. godine, tj. od ostavke Santerove Komisije^{ix}, na razini EU-a sve se veća važnost pridaje javnosti rada institucija EU-a. Javnost rada je, uz definiranje kodeksa ponašanja, jačanje financijske kontrole i uspostavu novog Ureda za borbu protiv prijevара, postala važno oruđe u suzbijanju neregularnosti unutar EU-a.

Jačanje financijske kontrole. Kandidatima je zajedničko da reforma financijskog sektora i sustava javnih financija stvara najviše teškoća u prepristupnom razdoblju. Zakonom o državnim službenicima i namještenicima i Zakonom o obvezama i pravima državnih dužnosnika utemeljen je stroži i ujednačeni režim plaća kao dio nastojanja da se ograniče troškovi i omogući financijska kontrola. Ipak, financiranje djelatnosti javne uprave nije transparentno. To je rezultat slabog sustava dodjele sredstava iz proračuna, koji se sve do 2001. godine temeljio na raspodjeli proračunskih sredstava po institucijama, a ne po ekonomskoj klasifikaciji niti po unaprijed jasno utvrđenim programima rada. Zbog nepostojanja jasno utvrđenih programa rada javne uprave nije bilo moguće izraditi pokazatelje niti pratiti kvalitetu i uspješnost njezina rada. Stoga je reforma proračunskog sustava od 2001. godine i usmjerenje na proračun prema programima dobra osnova za mjerenje i praćenje uspješnosti obavljanja poslova javne uprave.

Na razini EU-a od 1999. godine provodi se reforma načina izrade proračuna, te će on za 2004. biti prvi put napravljen isključivo na temelju aktivnosti. Glavni je cilj takve izrade proračuna raspodjela sredstva u skladu s unaprijed definiranim političkim ciljevima. Stoga se određivanje prioriteta, planiranje, izrada proračuna, monitoring i izvještavanje provodi unutar svake aktivnosti.

Razvoj borbe protiv korupcije. Na razini EU-a nakon reforme 1999. uspostavljen je posebni ured za suzbijanje prijevара (OLAF). Njegovi su partneri u državama članicama EU-a carinske i/ili porezne uprave, a u zemljama kandidatkinjama policije, ministarstva financija i/ili njihove uprave (npr. uprava za kontrolu proračuna, carinska uprava). U Hrvatskoj se poduzimaju usporedive mjere za borbu protiv korupcije i organiziranog kriminala te postupno prihvaćaju međunarodni standardi. Kaznenopravna konvencija Vijeća Europe o korupciji ratificirana je 2000. godine (NN Međunarodni ugovori 11/00), a građansko-pravna 2003. godine (NN Međunarodni ugovori 6/03). Od 2001. Hrvatska je uključena u provedbu Inicijative za suzbijanje organiziranog kriminala u sklopu Pakta o stabilnosti. Usvajanjem Programa za suzbijanje korupcije i Zakona o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (USKOK) 2002. stvoreni su preduvjeti za učinkovitiju borbu protiv korupcije. Usklađivanje hrvatskih standarda s međunarodnim konvencijama i njihova provedba, jačanje sposobnosti za prevenciju, istragu i gonjenje, te borba protiv korupcije identificirana su kao prioritarna područja u borbi Hrvatske protiv organiziranog kriminala (Republic of Croatia, 2002). Usprkos tome, percepcija korupcije (defi-

nirane kao zlouporaba javne moći za privatnu korist), prema indeksu kojim se koristi *Transparency International* u Hrvatskoj je veća nego u državama članicama EU-a, a usporediva je s Bugarskom, Poljskom, Češkom, Latvijom i Slovačkom.

Individualni elementi

Pri identificiranju individualnih teškoća odabrane su države čiji primjeri mogu oslikati specifične probleme koji su otežali daljnji razvoj odnosa.

Rumunjska – neadekvatna briga za siročad. EU je postavio eksplisitni zahtjev za izdašnije financiranje dječjih domova i institucija socijalne skrbi.

Turska – nedovoljno poštovanje ljudskih i manjinskih prava te nepostojanje civilnog nadzora vojske. Kršenja ljudskih prava izrazita su u zatvorima, te se postavio problem zaštite prava Kurda. Stoga je EU zahtijevao poboljšanje uvjeta u zatvorima, a izrijeком se u izvještajima Komisije navodio i problem izvršenja smrtnе kazne izrečene kurdsком vođi Abdulahu Öcalanu.

Hrvatska – osnovne prepreke napretku odnosa jesu suradnja s Hagom (slučaj Gotovina), povratak izbjeglica i njihove imovine. Razina do koje Hrvatska ispunjava političke kriterije, osobito one koje se odnose na suradnju s Međunarodnim sudom u Hagu, definirane zaključcima Vijeća EU-a iz 1997, bit će ključna za prihvaćanje njezine kandidature (Prodi, 2003).

Ekonomski kriteriji

Procedura registracije. U zemljama kandidatkinjama prepreke za pristup tržištu u smislu otvaranja novih poduzeća dosegnule su zadovoljavajući stupanj učinkovitosti i pravne sigurnosti. Za olakšavanje ulaska na tržište u Hrvatskoj Planom provedbe SSP-a predviđena je revizija Zakona o sudskom registru i izrada Pravilnika o načinu upisa u sudski registar do kraja 2004. godine.

Kao što podaci u tablici 6. pokazuju, proces pokretanja poduzeća u Hrvatskoj obuhvaća velik broj administrativnih procedura. Usprkos tome, njegovo trajanje i trošak nisu veći nego u državama pristupnicama.

Tablica 6. Otvaranje novih poduzeća; institucionalni pokazatelji

	Trajanje (dani)	Broj administrativnih procedura	Trošak (USD)
Hrvatska	50	13	843
Austrija	29	9	1 534
Belgija	56	7	2 633
Češka	88	10	648
Slovenija	61	10	1 518
Slovačka	98	10	401

Izvor: World Bank, 2003b.

Stečajevi. U većini zemalja kandidatkinja postignut je napredak u provedbi stečajeva, te ga Komisija smatra zadovoljavajućim. Komisija smatra da je napredak na tom području u Hrvatskoj ograničen zbog neadekvatne zaštite vlasničkih prava (detaljnije u nastavku).

Tablica 7. Provedba stečajeva

	Trajanje (godine)	Trošak (% imovine)	Indeks uspješnosti provedbe *	Indeks uloga suda**
Hrvatska	3,1	18	50	67
Austrija	1,3	18	71	33
Belgija	0,9	4	93	67
Češka	9,2	38	22	0
Slovenija	3,7	18	41	67
Slovačka	4,5	18	71	67

*Indeks je u rasponu od 1 do 100, pri čemu 100 pokazuje učinkovitu provedbu. Najveće indekse imaju Finska, Norveška i Singapur, 99.

** Indeks je prosjek triju pokazatelja: određuje li sud stečajnog upravitelja, jesu li izvještaji upravitelja dostupni samo sudu (a ne i vjerovnicima) i odlučuje li sud o prihvatanju plana provedbe stečaja. Veće vrijednosti označavaju veću uključenost suda, više troškove i manje izgleda za postizanje učinkovitog rezultata.

Izvor: World Bank, 2003b.

Podaci u tablici 7. pokazuju da je provedba stečajeva u Hrvatskoj dulja nego u EU, a po pokazateljima uspješnosti provedbe stečajeva Hrvatska ne zaostaje za kandidatima.

Regulativa vlasničkih odnosa. U zemljama kandidatkinjama vlasnička su prava uspostavljena. Razvoj katastra zajednički je problem svih njih. Za Hrvatsku je glavni izazov na tom području uspostava provedivog pravnog sustava, ali reforma pravosuđa i zemljišnih knjiga ka-

sni prema planiranim rokovima. Primjerice, donošenje Pravilnika o prelasku s ručne na elektroničku obradu zemljišnih knjiga, kao provedbena uputa nužna za modernizaciju, kasni više od godinu dana.

Provedba projekta sređivanja katastra i zemljišnih knjiga morala bi osigurati bolju zaštitu vlasničkih prava i ugovornih odnosa, a samim time i olakšati učinkovitost sudstva i upravljanje stečajevima. Ujedno, provedba projekta trebala bi pridonijeti smanjivanju zaostataka u rješavanju zemljišnoknjižnih predmeta u općinskim sudovima. Time projekt reforme katastra i zemljišnih knjiga izravno utječe na učinkovitost javne uprave. Usto, povećanje sigurnosti imovinskih prava stvara uvjete za razvoj privatnog sektora i posredno olakšava ulazak na tržište (World Bank, 2002). Opseg i značaj projekta reforme katastra i zemljišnih knjiga ilustrira podatak da je predviđeno trajanje projekta 15 godina. Za prvih pet godina provedbe projekta Svjetska je banka omogućila korištenje zajma u iznosu od 26 milijuna eura.

Suglasnost o smjeru gospodarske politike. Taj element koči napredak Hrvatske u ispunjavanju gospodarskih uvjeta za članstvo. Vlada je osnovala poseban ured koji koordinira poslove izrade strategija (v. tabl. 1), a 14 strategija prihvatio je Sabor u sklopu projekta Hrvatska u 21. stoljeću. Studijom UNDP-a (UNDP, 2002) ustanovljeno je da je u Hrvatskoj od osamostaljenja doneseno više od 100 strategija. Međutim, strategije se multipliciraju i ne provode. Slično se dogodilo i sa strategijom reforme javne uprave u sklopu projekta Hrvatska u 21. stoljeću, koja je objavljena na službenim (Vladinim) stranicama tog projekta (www.hrvatska21.hr), a nije prihvaćena. U državama pristupnicama prihvaćanjem ciljeva ekonomske i monetarne unije tijekom pregovora definiran je i smjer gospodarskih politika. Time suglasnost o integraciji s EU ujedno nameće pretpostavke za suglasnost o smjeru gospodarske politike.

Provedba prihvaćenih načela. Kao što je već navedeno, iako se u Hrvatskoj strategije donose, njihova provedba nije učinkovita. Naime, ne postoje provedbene upute, nije jasno tko je za što odgovoran, niti su utvrđeni konkretni rokovi. U zemljama kandidatkinjama uspostavljen je transparentan način praćenja napretka, osobito u pretprijetnom razdoblju.

Razina sive ekonomije. Razina sive ekonomije izravno utječe na provedivost tržišnih zakona. Veći udjel neslužbenoga gospodarstva u BDP-u pokazatelj je neučinkovitosti tržišnih mehanizama te neučinkovitosti javne uprave u provedbi svojih (osobito fiskalnih) funkcija (Bajec, 2002).^x Državni zavod za statistiku objavio je procjene prema

kojima je u 1998. siva ekonomija dosegala 11,3% službenog BDP-a, a 1999. godine 10,3% (DZS, 2002). Analiza različitih pokazatelja koju su proveli Johnson i Kaufmann (2001) pokazuje da se u većini slučajeva procjena razine sive ekonomije temelji, između ostaloga, i na procjeni razine korupcije.^{xi} Prema empirijskim rezultatima (Johnson, Kaufmann i Ziodo-Lobaton, 1998) razina neslužbenoga gospodarstva u čvrstoj je korelaciji s indeksom percepcije korupcije što ga je utvrdio Transparency International ($r=0,76$). Budući da indeks percepcije korupcije u Hrvatskoj od 1999. godine stalno pada, možemo zaključiti da se i razina sive ekonomije smanjuje. Na isti zaključak upućuju rezultati projekta “Neslužbeno gospodarstvo u Hrvatskoj 1990-2000” (IJF, 2002).

Iako su usporedbe razine sive ekonomije u različitim zemljama vrlo nepouzdana, prema često citiranoj procjeni (Schneider, 2003) godine 2000-2001. njezin obujam od 32,4% BDP-a u Hrvatskoj usporediv je s Bugarskom (36,4%) i Rumunjskom (33,4%), veći nego u državama pristupnicama (npr. u Mađarskoj 24,4%)^{xii} i članicama EU-a (npr. u Danskoj 17,9%, Francuskoj 15%, a najveći udjel ima Grčka, 28,5%), ali manji nego u drugim državama zapadnog Balkana (npr. u Makedoniji 45,1%).

Jačanje carinskih i poreznih uprava. Jačanje carinskih uprava nužno je radi provedbe trgovinske politike u kojoj je Hrvatska znatno napredovala. Napredak se očituje uključivanjem u regionalne, bilateralne i multilateralne organizacije te liberalizacijom trgovine. Svi kandidati zaključili su s EU-om sporazume o međusobnoj suradnji u carinskim pitanjima. Hrvatska je tek na početku tog procesa. Jačanje carinskih i poreznih uprava je nužnost radi učinkovite provedbe formalne liberalizacije, smanjivanja razine sive ekonomije i sl. EU pomaže razvoj carinskih, poreznih uprava i policije u zemljama kandidatkinjama putem *twinning* projekata.^{xiii} U Hrvatskoj je pokrenut jedan takav projekt. Međutim, slabost carinskih uprava i policije može se također pratiti na osnovi neispunjavanja političkih kriterija (slučaj Gotovina).

Usklađivanje sustava državnih potpora s EU-om i nadzor njihova pružanja. Državne su potpore u Hrvatskoj visoke (5,25% BDP-a prema 1,01% u EU) i sektorski usmjerene (promet, brodogradnja, turizam), dok su horizontalne potpore (usmjerene na ispravljanje tržišnih neuspjeha i namijenjene svim poduzećima; npr. istraživanje i razvoj, zaštita okoliša i sl.) trostruko manje nego u EU (Kesner-Škreb, Pleše i Mikić, 2003). Tijekom postupnog integriranja u EU državne će se potpore morati smanjiti i načela njihova pružanja uskladiti s načelima ko-

ja vrijede u EU. Planom provedbe SSP-a bila je predviđena uspostava novog neovisnog tijela za nadzor potpora do prosinca 2001. Zakonom o državnim potporama iz 2003. godine (NN 47/03) ta je zadaća dodijeljena Agenciji za zaštitu tržišnog natjecanja. Dakle, tijekom provedbe, koja je prema predviđenim rokovima kasnila više od godine dana, promijenjena je predviđena institucionalna struktura. Promjena osnovnog institucionalnog okvira u odnosu prema zamišljenome pokazuje da prijedlog nije dobro pripremljen ili da su prevladali politički interesi. Oba moguća razloga upućuju na predlaganje propisa bez jasne slike kako se njima nastoje ostvariti ciljevi, tj. upozoravaju na slabosti javne uprave.^{xiv} Usto, od donošenja Zakona u Agenciji nije formiran odjel koji bi uspostavio registar državne pomoći. U svim su zemljama kandidatkinjama definirana tijela zadužena za praćenje državne pomoći. Ona su dio ministarstva (Estonija, Bugarska), agencije za zaštitu tržišnog natjecanja (Litva, Poljska), ili su uspostavljena kao posebna tijela (Mađarska, Latvija, Slovačka). Registar pomoći EU-a od 2001. javno je dostupan na Internetu (http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/register), a odluku o tome je li državna pomoć usklađena s pravilima jedinstvenog tržišta donosi Europska komisija.

Usklađivanje politike konkurencije s pravilima EU-a i uspostava ekonomskih regulatora. Na području primjene pravila tržišnog natjecanja ključnu ulogu ima izgradnja tržišnih institucija. Institucionalni preduvjet za uvođenje tržišnoga gospodarstva i ostvarivanje ekonomskog rasta jest uspostava tržišne strukture i postojanje državne intervencije samo u slučaju neučinkovitosti tržišta, tj. obuzdavanje države u obavljanju preraspodjele (Srinivasan i Bhagwati, 1999). Zadaća tržišnih institucija jest nadzor liberalizacije tržišta i praćenje provedbe propisa, a čine ih tijela za zaštitu konkurencije i sektorski regulatori (financijski, telekomunikacijski i oni u energetici). Takve su institucije u članicama EU-a i zemljama kandidatkinjama organizirane kao posebni odjeli u ministarstvima ili kao neovisna tijela. U članicama EU-a tržišne su se institucije počele osnivati uglavnom 1980-ih i 1990-ih, a uspostava neovisnih tijela pridonijela je u jačanju pravne sigurnosti ograničavanjem mogućnosti političkog intervencionizma (OECD, 2003). Neovisnost tržišnih institucija o politici ključni je uvjet za privlačenje investitora u sektorima koji su nedavno liberalizirani i privatizirani (promet, energetika, telekomunikacije) u državama razvijenoga tržišnoga gospodarstva, te općenito investicija u tranzicijske države. Međutim, neovisne institucije nisu nužno kredibilne u državama s neučinkovitim pravnim sustavom, zbog čega se moraju uspostaviti

procedure izvještavanja vlade i parlamenta te osigurati javnost rada (op. cit.). Tržišne institucije u tranzicijskim državama ujedno olakšavaju privatizaciju, koja se obično povezuje s učinkovitošću. Međutim, bez odgovarajućih tržišnih institucija privatizacija je ozbiljna pogreška, rasprodaja imovine umjesto kreiranja bogatstva (Stiglitz, 1999).

U Hrvatskoj su uspostavljene osnovne tržišne institucije: Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, Vijeće za telekomunikacije, Vijeće za radio i televiziju, Vijeće za regulaciju energetske djelatnosti. Na području financijskih usluga dio regulatornih funkcija obavlja Hrvatska narodna banka, a uspostavljena su i posebna tijela kao što su Direkcija za nadzor društava za osiguranje i Komisija za vrijednosne papire. mirovinska reforma potaknula je osnivanje Središnjeg registra osiguranika (REGOS) i Agencije za nadzor mirovinskih fondova i osiguranja (HAGENA) (tabl. 1).

Tijela s usporedivim ovlastima uspostavljena su u zemljama kandidatkinjama i članicama EU-a, a razlike su u ustroju (npr. slovenski Ured za zaštitu konkurencije agencija je ministarstva, dok su u većini drugih država to neovisni regulatori ili tijela državne administracije) i načinu financiranja (iz proračuna ili iz naknada koje im se izravno plaćaju). U područjima koja su nedavno liberalizirana (telekomunikacije, energetika) usklađenost država pristupnica s *acquisom* u nekim je od njih veća nego u članicama EU-a. Čini se da je usklađivanje s novim *acquisom* učinkovitije u državama pristupnicama, ponajprije zbog primjene uvjetovanosti. Tako su sve pristupne države uspostavile regulatorna tijela u energetske sektoru, ali ne i Njemačka (detaljnije vidjeti OECD, 2003).

Većina tržišnih institucija u Hrvatskoj formalno je neovisna, a Vlada kontrolira njihov rad prihvaćanjem godišnjih izvještaja o radu te prihvaćanjem financijskih planova i izvještaja. Međutim, u postupku odobravanja financijskih planova i revizije godišnjih financijskih izvještaja Vlada primjenjuje načela koja se koriste u državnoj upravi, te tako utječe na prioritete i aktivnosti te na učinkovitost tih tijela, kao i na ukupnu ocjenu sposobnosti države za ispunjavanje uvjeta za članstvo. Naime, u ocjeni sposobnosti zemalja kandidatkinja za suočavanje s konkurencijskim pritiskom i tržišnim snagama u EU važnu ulogu ima stupanj do kojeg politika Vlade i zakonodavstvo utječu na konkurentnost putem trgovinske politike, politike konkurentnosti i potpora (tabl. 2). Stoga utjecaj Vlade na tržišne institucije može znatno ograničiti sposobnost Hrvatske da ispunji uvjete za članstvo.

TOČKE RANJIVOSTI JAVNE UPRAVE U HRVATSKOJ

U procesu integracije u EU ključnu ulogu ima poštovanje obveza iz uvjetovanog pristupa i SSP-a. U prvom godišnjem izvještaju o provedbi SSP-a Europska je komisija navela da je “provedba prihvaćenog zakonodavstva i dalje glavni izazov te se uprava mora okrenuti vlastitim resursima za provedbu reformi, nastojeći rješavati probleme na koje naiđe” (European Commission, 2002a). U drugom izvještaju istaknut je napredak, ali i dalje se navodi da “Hrvatska treba posvetiti osobitu pozornost jačanju javne uprave kako bi se osiguralo da odgovarajuća ministarstva mogu ispravno provoditi brojne zakonodavne reforme na koje se obvezala” (European Commission, 2003b).

Svojom veličinom, javna uprava u Hrvatskoj trebala bi biti dostatna za provedbu planiranih mjera. Ilustrativni je podatak da Austrija ima 11 ministarstava, Češka 13, Slovenija 14, Poljska 15, a Hrvatska 19 (v. tabl. 1). Na razini EU-a 24 su opće uprave koje funkcionalno odgovaraju ministarstvima. Znači, u Hrvatskoj imamo velik broj ministarstava, a osim toga, od 1991. do 2002. broj jedinica lokalne i regionalne vlasti porastao je sa 104 na 560. U Hrvatskoj udio plaća u općoj državi čini 11,1% BDP-a. Izdaci za opće javne usluge čine 2,9% BDP-a u 2002. godini. Dakle, činjenica da javna uprava, na čije plaće odlazi više od 11% BDP-a, nije sposobna provesti potrebne reforme pokazuje da je javna uprava u Hrvatskoj glomazna i skupa.

SSP-om Hrvatska se obvezala provesti prilagodbe nužne za pridruženo članstvo tijekom prijelaznog razdoblja od šest godina. Rokovi definirani SSP-om većinom padaju na kraj prijelaznog razdoblja. Time bi se u početnoj fazi trebale provesti odgovarajuće pripreme, među kojima je jedna od ključnih modernizacija javne uprave radi povećanja njezine učinkovitosti.

Međutim, plan provedbe SSP-a koncentrira glavninu predviđenih mjera već u prvim godinama provedbe, a nositelji tih mjera tijela su državne uprave, koja se i sama moraju reformirati. Ujedno, Nacionalni plan za pridruživanje Europskoj uniji (NPPRH) dopunjuje Plan provedbe SSP-a mjerama potrebnim za prilagodbe ukupnom sustavu EU-a tijekom razdoblja od šest godina. Takav pristup odražava namjeru da do kraja 2006. godine ispunimo sve kriterije za članstvo u EU. Međutim, kašnjenja identificirana drugim redovitim polugodišnjim izvještajem na ključnim područjima reforme, tj. na reformi pravosuđa, regulativi državnih potpora i jačanju institucionalnih sposobnosti postojećih tijela

(Vlada RH, 2002) ugrožavaju proces integracije u EU. Naime, ispunjavanje svih kopenhaskih i amsterdamskih kriterija i uvjeta koordinira Vlada, a za provedbu su zadužena sva tijela državne uprave. Kako je za uspješnu provedbu procesa integracije nužna učinkovita javna uprava, kašnjenje provedbe njezine reforme (modernizacije i povećanja učinkovitosti) ugrožava integraciju.

NPPRH identificira potrebu osposobljavanja postojećih ili osnivanja novih, neovisnih i kompetentnih tijela, te osiguravanja njihova djelovanja (osiguranjem prostora, financiranja i opreme). Predviđa da će u tu svrhu biti potrebno “znatno povećanje broja djelatnika u odnosu na postojeće stanje, te njihova osnovna i specijalistička izobrazba”. Pri tome se ne navodi potreba smanjivanja broja djelatnika u tijelima državne uprave. Reforma kojom će proračun biti usmjeren na programe i rezultate u srednjoročnom razdoblju trebala bi biti dobra osnova za stabiliziranje, pa čak i za smanjenje rasta zaposlenih u javnoj upravi.

Učinkovitost i povezivanje s financiranjem pojedinih institucija važan je element u modernizaciji javne uprave. Dosada objavljeni dokumenti Vlade ne predviđaju uvođenje mjerila učinkovitosti u javnu upravu, sustavno ne određuju koja bi se tijela morala reorganizirati i kako, te tko bi trebao pratiti provedbu novih propisa. MEI je zadužen za koordinaciju donošenje propisa i prati ih do trenutka upućivanja u saborsku proceduru. Nakon toga postupak se ne prati, pa se događa da ministarstva zadužena za provedbu ne donesu provedbene upute, a ti se propusti ne sankcioniraju. U formalno neovisnim institucijama primjenom kontrolnog mehanizma odobravanja financijskog plana Vlada izravno utječe na učinkovitost i prioritete djelovanja neovisnih tijela. Zaključkom iz travnja 2003. godine Vlada je obvezala regulatorna tijela (Agenciju za zaštitu tržišnog natjecanja, Komisiju za vrijednosne papire, Direkciju za nadzor društava za osiguranje, Vijeće za telekomunikacije i Vijeće za regulaciju energetske djelatnosti) da pri izradi financijskih planova primjenjuju načela koja se primjenjuju u tijelima državne uprave (prema troškovnoj metodi, bez ugrađenih mehanizama za praćenje učinkovitosti). Nadalje, Vlada je zaključkom ograničila visinu sredstava za pojedinu stavku financijskog plana po zaposlenome na razinu ministarstva, tako da ne bude veća od one u ministarstvu koje za tu stavku ima najveće izdatke po zaposlenome. Vezanjem iznosa s najvećim iznosom po zaposlenome u državnoj upravi stvoren je poticaj za zapošljavanje većeg broja slabije obrazovanoga i lošije plaćenoga administrativnog i pomoćnog osoblja i/ili neracionalno povećanje troškova prema stavkama koje postoje u ministarstvima.

Ujedno, istim je zaključkom Vlada obvezala regulatorna tijela i da razlike između prihoda i rashoda uplate u državni proračun. Time je Vlada regulatorna tijela koja se ne financiraju iz državnog proračuna iz neprofitnih ustanova redefinirala u profitne institucije, čiji se profit ostavlja vlasniku (državi). Iako je pristup koji podrazumijeva nadzor Vlade nad financijskim planovima i izvještajima opravdan zbog manjkavog pravnog sustava i odgovornosti za moguće zlouporabe, s druge pak strane neučinkovitost Vlade ograničava rad i tih tijela. Nadalje, pojedinačnim uputama, npr. o sastavljanju proračuna, kojima prema Zakonu o Vladi (čl. 30, st. 3) Vlada ne bi smjela obvezivati neovisna tijela, dodatno se smanjuje pravna sigurnost već narušena čestim promjenama zakona.

Primjerice, Vijeće za telekomunikacije uspostavljeno je 2001. godine Izmjenama i dopunama Zakona o telekomunikacijama (NN 68/01). Tijekom procedure izbora članova trajanje mandata skraćeno je s pet na dvije godine (NN 109/01), te će prvi mandat biti završen krajem 2003. godine. U međuvremenu je donesen novi zakon, pa će Vijeće prestati postojati, a poslove će preuzeti Hrvatska agencija za telekomunikacije. Novi Zakon o telekomunikacijama usvojen je tijekom postupka privatizacije trećeg programa HTV-a, a najbolju ponudu izabrali su članovi Vijeća za radio i televiziju. To će Vijeće također prestati postojati, a i njegove će ovlasti preuzeti Hrvatska agencija za telekomunikacije.

Sljedećim revizijama propisa o regulatornim tijelima i tržišnim institucijama ukida se mogućnost sudjelovanja neovisnih stručnjaka u njihovom radu jer se sve funkcije “profesionaliziraju”, odnosno stručnjaci moraju u njima raditi puno radno vrijeme. (Zakonom o zaštiti tržišnog natjecanja regulirane su funkcije članova Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja, a Zakonom o telekomunikacijama funkcije u Hrvatskoj agenciji za telekomunikacije.) Puno radno vrijeme samo po sebi nije loše i omogućuje, teorijski, snažniji angažman pojedinca. Ipak, prema rezultatima istraživanja OECD-a, u malim državama s ograničenim resursima teže je osigurati učinkovit rad neovisnih i profesionalnih regulatora (OECD, 2003). Usto, imajući na umu stanje u javnoj upravi, namjere Vlade da ujednači plaće s plaćama državnih službenika i da se u tim tijelima proračun izrađuje kao u ministarstvima, da se ne potiče profesionalni razvoj i obrazovanje, takve bi odredbe mogle dovesti do smanjivanja “profesionalne” razine tih tijela.

Konačno, promjenom institucionalnog okvira omogućuje se promjena provedbene prakse i otvara prostor za spekulacije o tome jesu li promjene zakona vezane uz kadrovske promjene, jesu li oblik političkog pritiska i/ili nije li novi zakonski okvir, koji predviđa profesionalizaciju obavljanja tih dužnosti, način da se poveća podložnost *neovisnih* regulatora političkim pritiscima.

ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Od uspostave države jedina “ozbiljna” reforma javne uprave u Hrvatskoj jest njezina ekspanzija. Velik broj ministarstava dovodi do fragmentiranog djelovanja i otežava koordinaciju. Rezultat je slaba učinkovitost i nepovjerenje u javnu upravu. Ujedno, česte promjene zakona kojima se uređuje rad tijela s javnim ovlastima povećavaju nestabilnost institucija zaduženih za primjenu zakona.

Tablica 8. Ocjena uspješnosti javne uprave Hrvatske u vezi s ispunjavanjem uvjeta za članstvo*

I. Politički kriteriji	☹
a) Zajednički elementi	☺
ustopava pravnog okvira za javnu upravu	☺
odvajanje političkih od upravnih funkcija	☺
osiguranje trajne izobrazbe državnih službenika i namještenika	☹
definiranje javno dostupnih informacija	☺!
jačanje financijske kontrole	☺✓
razvoj borbe protiv korupcije	☺✓
b) Individualni elementi	
poštovanje mirovnih sporazuma	☺
suradnja s Međunarodnim sudom	☹
povratak izbjeglica	☺✓
II. Ekonomski kriteriji	☺
a) Razvoj tržišnoga gospodarstva	☺
jednostavna registracija poduzeća	☺✓
učinkoviti stečajevi	☺✓
učinkovita regulativa vlasničkih odnosa	☹
suglasnost o smjeru gospodarske politike	☹
b) Sposobnost suočavanja s konkurencijskim pritiskom i tržišnim snagama	☹
jačanje financijskog sektora	☺✓
reforma sustava javnih financija	☹
jačanje carinskih i poreznih uprava	☺!
usklađivanje i nadzor sustava državnih potpora	☹
usklađivanje politike konkurencije s pravilima EU-a	☹
smanjivanje razine sive ekonomije	☺

* Javna uprava u Hrvatskoj procijenjena je uspješnom u slučajevima kad je prema razmatranim pokazateljima usporediva sa zemljama kandidatkinjama koje su pozvane u članstvo EU-a.
Legenda:

- ☺ zadovoljava uvjete za članstvo
- ☺! formalno zadovoljava uvjete za članstvo, valja pratiti provedbu
- ☺✓ nije postignuta odgovarajuća razina za primanje u članstvo, ali napredak je zamjetan
- ☹ ne zadovoljava uvjete za članstvo

Vlada je prepoznala da je učinkovita javna uprava ključna za provedbu propisa nakon njihova usvajanja. Međutim, u provedbi reforme pojavljuju se teškoće. Prvo, nije definirana strategija razvoja javne uprave. Iz toga proizlazi i kontinuirana potreba za prilagodbama, što dovodi do pravne nesigurnosti. Time se smanjuje kredibilnost institucija i jača potreba za njihovim nadzorom, što pak premašuje mogućnosti Vlade. Drugo, ne prati se učinkovitost, financijska je kontrola slaba, a proračun se temelji na troškovima. Teškoće na tim područjima imaju i države pristupnice, pojedine članice EU-a, kao i institucije na razini EU-a. Razlike su u *razini* tih problema, tj. u tome koliko oni ograničavaju uspješnost obavljanja zadaća javne uprave. Na temelju opće ocjene Europske komisije, u skladu s uvjetovanim pristupom, Hrvatska je usporediva s helsinškom grupom zemalja kandidatkinja neposredno prije početka pregovora, 1999. godine. Glavnu prepreku razvoju odnosa čine slabosti institucija zaduženih za učinkovitu suradnju s Međunarodnim sudom i provedbu drugih obveza iz mirovnih sporazuma, tj. individualni elementi za procjenu usklađenosti s političkim kriterijima (tabl. 8).

Prema elementima za ocjenu javne uprave glede ispunjavanja ekonomskih uvjeta za članstvo, Hrvatska kasni prema ostalim kandidatkinjama i državama članicama ponajprije u provedbi mjera nužnih za prilagodbu jedinstvenom tržištu (npr. institucije zadužene za praćenje pružanja državne pomoći). Usporedba prioriteta PHARE programa s CARDS-om pokazuje da su problemi s kojima se suočava Hrvatska usporedivi s problemima ostalih kandidatkinja tijekom prilagodbe EU. Kasniji početak prilagodbi objašnjava i manju razinu usklađenosti s EU-om.

Reforma javne uprave trebala bi stvoriti uvjete za učinkovitu provedbi reformi i na drugim područjima. Time bi se povećala učinkovitost javne uprave, omogućilo poštovanje rokova i pojačalo povjerenje u državu^{xv}. Korištenje iskustva država pristupnica te tehničke i financijske pomoći može ubrzati taj proces. Pri tome ključnu ulogu u procesu jačanja javne uprave ima planiranje i priprema njezine reforme. Za povećanja učinkovitosti javne uprave i njezina doprinosa priključivanju EU preporuke su:

- definirati ciljeve reforme, njihov redoslijed i rokove
- odrediti i jasno razgraničiti ovlasti tijela državne uprave od institucija s javnim ovlastima (objasniti institucionalni okvir)
- na temelju ciljeva i zadataka tijela državne uprave i institucija s javnim ovlastima utvrditi njihov ustroj

- smanjiti broj ministarstava radi olakšavanja koordinacije
- utvrditi mjerila učinkovitosti i s njima povezivati proračune institucija
- postupno uvoditi proračun na temelju aktivnosti
- proširiti praćenje provedbe prilagodbi do njihove provedbe
- za svaku mjeru imenovati samo jedno, a ne više tijela, koje će biti zaduženo za koordinaciju
- smanjiti angažman Vlade u upravljanju reformama koje nisu prioritetne radi povećanja njezine učinkovitosti
- uz pomoć neovisnih tijela jačati neovisnost i transparentnost rada.

-
- i* Sudovi i druge institucije koje imaju ovlasti izricanja sankcija svakako su važne za učinkovitu provedbu propisa. Ipak, ovaj je rad usredotočen na mogućnost provedbe propisa, a ne na učinkovitost sankcioniranja propusta.
- ii* Osnivački ugovor označava Ugovor iz Nice (Treaty of Nice, 2001), odnosno Treaty Establishing the European Community, konsolidiranu verziju s izmjenama dogovorenim na sastanku Europskog vijeća u Nici (European Council, 2000;1).
- iii* Termin uvjeti ovdje (i dalje u tekstu kad se navode uz kriterije za članstvo) podrazumijeva uvjete iz politike uvjetovanosti EU-a prema državama regije, tj. obveze poštovanja mirovnih sporazuma, suradnje s Međunarodnim sudom i obvezu stvaranja uvjeta za povratak izbjeglica.
- iv* Riječ je o Slovačkoj, Latviji, Litvi, Bugarskoj, Rumunjskoj i Malti, koje su pregovore o članstvu započele nakon sastanka Europskog vijeća u Helsinkiju u prosincu 1999. Za sve države osim Malte razlog kasnijeg početka pregovora bilo je neispunjavanje političkih kriterija. Malta je 1996. zamrzнула svoj zahtjev za članstvo, originalno podnesen 1990. godine, a 1998. ponovno ga je aktivirala.
- v* To su Češka, Estonija, Mađarska, Poljska, Slovenija i Cipar, koji su pregovore o članstvu započeli početkom 1998. u skladu s odlukom Europskog vijeća u Luksemburgu iz prosinca 1997.
- vi* Turska je s EZ-om potpisala sporazum o pridruženom članstvu 1963. godine. Predala je zahtjev za članstvo 1987. godine, ali je Komisija u prvom mišljenju o kandidaturi Turske iz 1998. godine bila protiv otvaranja pregovora. Europsko vijeće u Luksemburgu potvrdilo je 1997. da je Turska kandidat za članstvo, a od 1998. Turska se postupno uključuje u programe namijenjene kandidatima. Prvo pristupno partnerstvo prihvaćeno je u ožujku 2001.
- vii* To su tržišno natjecanje i državne potpore, intelektualno, industrijsko i trgovačko vlasništvo, javne nabave, normizacija, mjeriteljstvo, ovlašćivanje i ocjena sukladnosti, zaštita potrošača, pravo društava, računovodstveno pravo, financijske usluge, kopneni promet, zdravlje i sigurnosti na radu te zaštita podataka.
- viii* Ocjena da li javna uprava u Hrvatskoj omogućava ispunjavanja razmatranih političkih i ekonomskih kriterija prikazana je u tablici 8.
- ix* Svih 20 članova Komisije i njezin predsjednik Jacques Santer podnijeli su u ožujku 1999. ostavku neposredno nakon što je objavljen izvještaj neovisnih stručnjaka o tvrdnjama o prijevarama, lošem menadžmentu i nepotizmu u Komisiji (više v. IMO, 2001-2003, br. 42).
- x* Kao što je uvedeno navedeno, pojedini se pokazatelji preklapaju. Za usporedbu razine sive ekonomije indirektno mogu poslužiti indikatori korupcije, učinkovitost carinskih i poreznih uprava.

- xi* Istraživanje je obuhvatilo devet pokazatelja što su ih razvile različite institucije. Njih šest temeljilo se i na razini korupcije.
- xii* Izuzetak je Latvija, u kojoj je udio sive ekonomije procijenjen na 39,6%.
- xiii* Program twinninga omogućuje razmjenu znanja između stručnjaka specifičnog područja iz države primateljice pomoći i država članica EU-a. Taj je instrument pomoći razvijen u sklopu PHARE programa za razvoj institucionalne sposobnosti kandidata u pretpristupnom razdoblju, a primjenjuje se i u sklopu CARDS programa.
- xiv* Ujedno, taj primjer pokazuje preklapanje pokazatelja učinkovitosti javne uprave, primjerice provedbe prihvaćenih načela kao općenitog zahtjeva s pojedinačnim zahtjevom za usklađivanjem na pojedinim područjima *acquisa*.
- xv* Primjerice, Zakon o energiji predvidio je da Ministarstvo donese potrebne podzakonske propise u roku šest mjeseci, te da energetske subjekti dobiju dozvole za obavljanje djelatnosti. Međutim, Ministarstvo gospodarstva nije donijelo provedbene propise i reforma nije provedena. Jedini učinak donošenja zakona jest povećanje pravne nesigurnosti jer doneseni zakoni nisu provedeni.

LITERATURA

- Bajec, J., 2002.** *Reintegration of the Grey Economy and the improvement of business climate in Serbia, Policy Recommendation*. Belgrade: Economics Institute.
- Council of the EU, 2001.** *Regulation no 2500/2001*, 17.12. 2001. OJ L 342. (Phare programme).
- DZS, 2002.** *Statistički godišnjak* [online]. Zagreb: Državni zavod za statistiku. Dostupno na: [www.dzs.hr].
- Essen European Council, 1994.** *Presidency conclusions*, 9 and 10 December 1994.
- European Commission, 1995.** *White Book on Preparations of the Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market*.
- European Commission, 1997.** *Agenda 2000*.
- European Commission, 1999.** *Stabilisation and Association Process in South-Eastern Europe*. COM (1999) 235 final.
- European Commission, 2002a.** *The Stabilisation and Association process for South East Europe, Annual Report*.
- European Commission, 2002b.** *Commission Communication on the Action Plans for administrative and judicial capacity, and the monitoring of commitments made by the negotiating countries in the accession negotiations*. COM 2002 256, 5.6.2002.
- European Commission, 2002c.** *Towards the Enlarged Union. Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries*. COM (2002) 700 final, 9.10.2001.
- European Commission, 2002d.** *Review of the Internal Market Strategy*. COM (2002) 171 final, 11.4.2002.
- European Commission, 2002e.** *Supporting the Stabilisation and Association Process under the CARDS Programme, Institution Building* [online]. A reference manual on “twinning” projects, October 2002. Available from: [http://www.mei.hr/Download/2003/07/29/ CARDS-Twinning_Manual.doc].
- European Commission, 2003a.** *Internal Market - Infringements* [online]. Available from: [http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/update/infr/index.htm].
- European Commission, 2003b.** *Report on the result of the negotiations of the accession to the EU*.

- European Commission, 2003c.** *Single Market Scoreboard* [online]. Available from: [http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/update/score/index.htm].
- European Commission, 2003d.** *The Stabilisation and Association process for South East Europe, Second Annual Report*. COM (2003) 139 final, 26.3.2003.
- European Commission, 2003e.** *State Aid Scoreboard*. COM (2003) 225, 30.4.2003.
- IJF, 2002.** “Neslužbeno gospodarstvo u Hrvatskoj 1990-2000” [online]. *Financijska teorija i praksa*, 26 (1), 1-386. Dostupno na: [http://www.ijf.hr/financijska_praksa/PDF-2002/1-02/]..
- IMO, 2001-2003.** *Euroscope, bilten Europskoga dokumentacijskog centra*. Zagreb: Institut za međunarodne odnose, br. 25-64.
- Johnson, S. and Kaufmann, D., 2001.** “Institutions and the Underground Economy” in: O. Havrylyshyn and S. M. Nsouli eds. *A Decade of Transition: Achievements and Challenges*. Washington: International Monetary Fund.
- Johnson, S., Kaufmann, D. and Ziodo-Lobato, P., 1998.** *Corruption, Public Finances and the Unofficial Economy*. Paper presented at the ECLAC conference in Santiago, 26-28.1. 1998.
- Kesner-Škreb, M., Pleše, I. i Mikić, M., 2003.** “Državne potpore poduzećima u Hrvatskoj 2001. godine” [online]. *Newsletter Instituta za javne financije*, 5 (10), 1-6. Dostupno na: [<http://www.ijf.hr/newsletter/PDF/news10h.pdf>].
- Kregar, J. [et al.], 2002.** *Javna uprava* [online]. Strategija izrađena u sklopu projekta Hrvatska u 21. stoljeću. Dostupno na [www.hrvatska21.hr].
- Luxembourg European Council, 1997.** *Presidency conclusions*, 12 and 13 December 1997.
- Madrid European Council, 1995.** *Presidency conclusions*, 15 and 16 December 1995.
- Mayhew, A., 2003.** *The Financial and Budgetary Impact of Enlargement and Asseccion*. Brighton: Sussex European Institute.
- MEI, 2003.** *Interaktivni plan pridruživanja Hrvatske EU* [online]. Zagreb: Ministarstvo za europske integracije. Dostupno na: [<http://www.-mei.hr/ippssp/>].
- OECD, 1997.** “Regulatory Quality and Public Sector Reform” in: *OECD Report on Regulatory Reform: Thematic Studies*. Paris: OECD.
- OECD, 2003.** *Sectoral Regulators in South East European Countries*. Background paper submitted by Public governance and Territorial Development, OECD, for the Seminar of Regulatory Governance.

Building Sectoral REgulators in Key Economic Secors, Prague, 12-13 June 2003.

Poslovnik Sabora, NN 117/01. Zagreb: Narodne novine.

Poslovnik Vlade, NN 107/00. Zagreb: Narodne novine.

Prodi, R., 2003. *Croatia's journey towards EU membership*. Speech by Romano Prodi in the Croatian Parliament, Zagreb, 10 July 2003 - SPEECH/03/360.

Republic of Croatia, 2002. *Areas for Priority Action* [online]. Presented at the Ministerial Conference on Organised Crime in South East Europe, London, 25 November 2002. Available from: [<http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/Croatia.pdf>].

Schneider, F. 2003. "Veličina i razvoj sive ekonomije i radne snage u svojoj ekonomiji u 22 tranzicijske zemlje i 21 zemlji OECD-a: Što doista znamo?" *Financijska teorija i praksa*, 27 (1), 1-29. Zagreb: Institut za javne financije.

Srinivasan, B., 1999. *Outward orientation and development: Are revisions right?* New York: Columbia University.

Stiglitz, J., 1999. *Wither Reform?* Paper delivered at the Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington, April.

Transparency International. 2003. *Global Corruption Report* [online]. Available from: [www.globalcorruptionreport.org].

UNDP, 2002. *Human Development Report Croatia 2001*. Zagreb: UNDP.

Vlada RH i Sabor RH, 2002. *Nacionalni program Hrvatske za pridruživanje EU*. Zagreb: Vlada RH : Sabor RH.

Vlada RH, 2002a. *Plan provedbe Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica*. Zagreb: Vlada RH.

Vlada RH, 2002b. *Polugodišnje izvješće o ostvarivanju Plana provedbe Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica za siječanj-lipanj 2002* [online]. Zagreb: Vlada RH. Dostupno na: [http://www.mvp.hr/pdf/Polugodisnje_izvjescje_o_provedbi_SSP-a.pdf].

World Bank, 2002. *Dokument o ocjeni projekta za predloženi zajam u iznosu od 26 milijuna eura (ekvivalentno 25,7 milijuna USD) Republici Hrvatskoj za projekt sređivanja zemljišnih knjiga i katastra*. Izvještaj br. 24610-HR, 1. kolovoza 2002. Zagreb: World Bank.

World Bank, 2003a. *Croatia. Country Economic Memorandum. A strategy for Growth through European Integration*. Washington: World Bank.

World Bank, 2003b. *Rapid Response* [online]. Washington: World Bank. Available from: [<http://rru.worldbank.org/DoingBusiness>].

Zakon o državnim potporama, NN 47/03, 121/03. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o državnim službenicima i zaposlenicima, NN 30/01. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o obvezama i pravima državnih dužnosnika, NN 101/97, 135/98; 105/99, 25/00, 73/00, 30/01, 59/01, 114/01 i 153/02. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o potvrđivanju Građanskopravne konvencije o korupciji, NN Međunarodni ugovori 6/03. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o potvrđivanju Kaznenopravne konvencije o korupciji, NN Međunarodni ugovori 11/00. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 172/03. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o telekomunikacijama, NN 122/03. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (USKOK), NN 88/01, 12/02. Zagreb: Narodne novine.

Poglavlje 8.

ZAŠTITA POTROŠAČA U PROCESU PROŠIRENJA EUROPSKE UNIJE: IZAZOVI ZA HRVATSKU

Aida Liha

*Institut za međunarodne odnose
Zagreb*

SAŽETAK

Tekst daje pregled triju važnih aspekata razvoja zaštite potrošača u procesu prilagodbe standardima i normama Europske unije (EU): zakonodavnog aspekta, aspekata provedbe zaštite i aspekta zastupanja potrošača. Na temelju iskustava pristupnih država (Mađarske, Slovačke i Bugarske) u prilagodbi zaštititi potrošača Europske zajednice, ovaj rad podsjeća na inicijalne nedostatke, ali i na značajne rezultate postignute u sektoru zaštite potrošača u budućim članicama EU-a. Osnovna je postavka da je, kao i u bilo kojoj drugoj pristupnoj državi, Zakon o zaštiti potrošača u Hrvatskoj tek početak procesa razvoja visokih standarda zaštite prava i interesa potrošača.

Ključne riječi:

zaštita potrošača, politika zaštite potrošača, Hrvatska, pristupne države, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, *acquis*, Europska unija

UVOD

Prilagodba pravilima zaštite potrošača jedan je od uvjeta za uklanjanje tržišnih zapreka i integraciju tržišta s proizvodima i uslugama

jednakih standarda sigurnosti i kvalitete. K tomu, pravo potrošača na zaštitu danas je jedno od temeljnih ljudskih prava. Stoga je jasno da pitanje zaštite potrošača i njezine koristi, *inter alia*, za transparentnost i tržišno natjecanje, kao i obveze koje proizlaze iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (dalje: SSP) u Hrvatskoj nisu dovoljno raspravljene. Ne manje važno, rasprava na temelju iskustava koje su stekle pristupne države i države kandidatkinje (dalje: pristupne države) u svojoj prilagodbi zakonodavnom naslijeđu Europskih zajednica (dalje: *acquis*) na području zaštite potrošača nije ni počela.

Stoga je jedan od ciljeva ovog teksta ispitati zadatke koji očekuju hrvatske institucije i organizacije nadležne za zaštitu potrošača u Hrvatskoj u svjetlu obveza preuzetih SSP-om, što iziskuje analizu razvoja samostalne politike zaštite potrošača u Europskoj zajednici (dalje: EZ), kao i najnovije trendove te splet načela koji obilježavaju to područje (pogl. 1).

Nakon općeg pregleda, u poglavlju 2. predstavljena su iskustva u razvoju politike zaštite potrošača u pristupnim državama, posebice nastale teškoće i izazovi koji slijede nakon stupanja na snagu Zakona o zaštiti potrošača. U tom smislu, paralela je povučena između tri države skore članice EU-a (Mađarske, Slovačke i Bugarske), čime su prikazane osnovne značajke procesa usvajanja standarda i normi zaštite potrošača u zadanom tranzicijskom okruženju. Konačno, poglavlje 3. daje pregled prve zakonske osnove za zaštitu potrošača u Hrvatskoj – Zakona o zaštiti potrošača (NN 96/2003) s tri aspekta spomenuta na početku i zadatke koji, prema iskustvima u pristupnim državama, trebaju biti ostvareni u početnoj fazi njegove provedbe.

Potrebno je naglasiti da zbog sadržajnih ograničenja ovaj tekst neizbježno pada u zamku pojednostavljivanja pregleda područja zaštite potrošača. Osnovna poruka ipak ostaje ista – dugo očekivani Zakon o zaštiti potrošača nije kraj već početak dugoročnog procesa stvaranja društva po mjeri potrošača u Hrvatskoj.

RAZVOJ ZAŠTITE POTROŠAČA U EUROPSKOJ UNIJI

Zaštita potrošača obuhvaća ekonomska i zakonodavna pitanja te pitanja povezana sa sigurnošću zdravlja i prehrane potrošača, informiranje i obrazovanje potrošača i doprinos potrošačkih udruga razvoju politike zaštite potrošača i, općenito, tržišnoga gospodarstva.¹ Već u samim počecima Ugovorom iz Rima 1957. godine stvara se nepovoljna

zakonodavna podloga za područje zaštite potrošača jer Ugovor sadržava samo četiri izričite reference o potrošačima vezane za zajedničku poljoprivrednu politiku, njezino uređenje i zlouporabu dominantnog položaja poduzeća na tržištu. Nijedno od njih ne znači pokušaj razvoja sofisticirane strukture potrošačkih interesa ili prava, već pretpostavku da će potrošač imati koristi od procesa integriranja i transparentnijeg tržišta, koje će rezultirati većom konkurentnošću, većim izborom, nižim cijenama i kvalitetnijim proizvodima i uslugama (Weatherill, 1997). Zaštita potrošača stoga je dulje vrijeme bila obilježena kao politika podređena dovršetku projekta europskog unutarnjeg tržišta jer su mjere zaštite potrošača poduzimane u obliku smjernica, usko povezanih s pitanjem zajedničkog tržišta (Stuyck, 2000).ⁱⁱ Prvo priznanje značaja zaštite potrošača uvodi se Rezolucijom Vijeća 14. travnja 1975. godine o preliminarnom programu Europske ekonomske zajednice za zaštitu potrošača i politiku informiranja (Official Journal C92/1, 1975) i obuhvaća pet kategorija temeljnih prava potrošačaⁱⁱⁱ:

- pravo na zaštitu zdravlja i sigurnosti – korištenje dobara i usluga ne treba značiti opasnost ako se obavlja u normalnim uvjetima; utvrdi li se da je proizvod ili usluga štetan, njegovo bi povlačenje s tržišta trebalo osigurati propisanim mjerama
- pravo na zaštitu ekonomskih interesa – kupac mora biti zaštićen od mogućih zlouporaba, posebice u području potrošačkih kredita i sl.
- pravo na informiranje i obrazovanje – potrošač mora biti informiran o osnovnim obilježjima proizvoda i usluga
- pravo na naknadu i pravni lijek
- pravo na predstavljanje – potrošači moraju biti predstavljeni u ostalim politikama EU-a.

Rezolucija iz 1975. godine formalna je inauguracija politike zaštite i informiranja potrošača EZ-a, i premda je bila usmjerena na ekonomsku integraciju, ona je danas temelj zakonodavstva EZ-a na području zaštite potrošača. Iz perspektive potrošačkih interesa, projekt ekonomske integracije dobio je svoje "ljudsko lice" Ugovorom iz Maastrichta 1991. godine, koji uvodi posebno poglavlje XI. (čl. 129.a) posvećeno zaštiti potrošača i prvi put daje puni legitimitet nezavisnoj politici zaštite potrošača, čime se Zajednici daje pravo na poduzimanje mjera na tom području. Taj je sektor potpuno oslobođen povezanosti sa zakonodavstvom zajedničkog tržišta tek Ugovorom iz Amsterdama iz 1996. godine. Zašto je tako?

Novi članak 129.a obvezao je Zajednicu da pridonosi zaštiti zdravlja i sigurnosti potrošača te njihovim ekonomskim interesima, kao i promidžbi prava potrošača na informiranje, obrazovanje i organiziranje radi očuvanja zajedničkih interesa. Provedba navedenih ciljeva trebala bi biti izvedena mjerama prihvaćenima u kontekstu završetka europskog unutarnjeg tržišta i mjerama koje podržavaju, dopunjavaju i nadziru politike što ih provode države članice EU-a. Ugovor, nadalje, jasno potvrđuje *pravo* potrošača na informaciju, obrazovanje i organiziranje. Kako prava potrošača nikada nisu bila potvrđena kao (subjektivna) *prava*, već kao *interes* o kojemu je potrebno voditi brigu, potvrda *prava* potrošača može se smatrati jednim od glavnih doprinosa Amsterdamskog ugovora politici zaštite potrošača.

U srpnju 2003. godine kao rezultat rada Konvencije o budućnosti EU-a sastavljena je preliminarna verzija novog Ustavnog ugovora. U preliminarnoj verziji dokumenta zaštita potrošača dana je u članku 13, unutar tzv. podijeljenih nadležnosti Unije, u istoj grupi s politikama u kojima su nadležnosti podijeljene između EU-a i nacionalnih ovlasti kao što su politika zajedničkog tržišta, područje sloboda, sigurnosti i pravde, politika zaštite okoliša, prometna politika i ostale. Nadalje, Povelja o temeljnim pravima, inkorporirana u preliminarnu verziju Ugovora, zbog socijalnih, znanstvenih i tehnoloških promjena, između ostalog, naglašava i obvezu osiguravanja visokog stupnja zaštite potrošača kao jednoga od temeljnih prava, sloboda i načela u EU (Draft Treaty, 2003). Time se još jedanput potvrđuje značenje politike zaštite potrošača za razvoj Unije u cjelini.

Jedna je od osnovnih zadaća ovog rada istražiti značajke zaštite potrošača u kontekstu proširenja EU-a te je stoga potrebno navesti neka načela koja oblikuju tu politiku i, prema tome, proces prilagodbe njezinim normama i standardima. Obveza usklađivanja zaštite potrošača s *acquisom* drugim riječima znači obvezu prihvaćanja svih standarda i mjera zaštite koji su na snazi samo na zajedničkoj razini EZ-a. Cilj zaštite potrošača jest garantiranje prava potrošačima, između ostalog, provedbom načela horizontalne provedbe, supsidijarnosti i načela minimalne harmonizacije. *Horizontalna provedba* znači da zahtjev za zaštitom potrošača treba uzeti u obzir kad se definiraju i provode politike koje imaju krajnji utjecaj na tu kategoriju građana. *Načelo supsidijarnosti* nalaže da se nacionalna zakonodavstva trebaju dopunjavati mjerama zaštite potrošača prije nego mijenjati, dok je posljednje *načelo minimalne harmonizacije* zajedničko mnogim smjernicama zaštite potrošača. Naime, minimalnim se usklađivanjem umjesto postavljanja jedin-

stvenog pravila kao donje i gornje granice mjere EZ-a postavljaju kao donja granica, dok je gornja uređena primarnim zakonodavstvom EZ-a (Weatherill, 1997). Drugim riječima, države članice dobile su mogućnost da unutar svojih granica zadrže ili uvedu stroža pravila zaštite potrošača koja su sukladna pravu EZ-a. Privlačnost “formule minimuma” i supsidijarnosti leži u njihovoj mogućnosti da reflektiraju i sačuvaju raznolikost među državama članicama, izbjegavajući situacije u kojima zajedničke mjere na europskoj razini istiskuju dobro razvijene nacionalne mjere zaštite potrošača (Weatherill, 1997). Smjernice su tipičan primjer instrumenta minimalnog usklađivanja i obično su rezultat kompromisa postignutog među državama članicama radi usklađivanja nacionalnih sustava zaštite potrošača. Međutim, zajedničke smjernice zaštite potrošača često kao ishod imaju neke nepovoljne učinke (Stuyck, 2000) kao što su nekonzistentno zakonodavstvo zaštite potrošača na europskoj razini ili različit stupanj razvijenosti potrošačkih prava i zaštite u državama članicama EU-a. Dakle, takav bi trend u navedena tri načela mogao izazvati fragmentaciju tržišta EZ-a (što se zapravo i događa), ali iz navedenoga proizlazi da je to i najbolji pokušaj prilagodbe različitih nacionalnih tradicija zaštite potrošača država članica EU-a.

Osim zakonodavnih aspekata, Europska komisija radi prilagodbe zaštite potrošača najnovijim izazovima i trendovima, redovito izlaže svoje planove za razvoj prioriteta potrošača u obliku akcijskih planova. Ti dokumenti postavljaju opća načela i ciljeve te određuju smjer zaštite potrošača EZ-a, pa stoga mogu biti shvaćeni kao vrsta općenitih zajedničkih nacionalnih planova za zaštitu potrošača u zadanom razdoblju. Primjerice, u svjetlu ograničenog uspjeha do tada postignutog na području informiranja i obrazovanja potrošača (posebice na području pružanja javnih usluga, financijskih usluga i sigurnosti hrane), cilj trogodišnjega Akcijskog plana Europske komisije za razdoblje 1996 – 1998. bilo je sprečavanje negativnih učinaka tehnoloških promjena i otvaranje nacionalnih tržišta (COM/95/519 final). Plan je imao deset prioritarnih zadataka: poboljšati sustav obrazovanja i informiranja potrošača, ojačati njihovu zastupljenost, osigurati interese potrošača na zajedničkom europskom tržištu, pripremiti potrošače na izazove informacijskog društva, zaštititi interese potrošača u opskrbi javnim uslugama, vratiti povjerenje potrošača u prehrambene proizvode, ohrabriti praktični pristup potrošnji u skladu sa zaštitom okoliša te završiti i revidirati zakonodavni okvir politike zaštite potrošača. Komisija je na temelju toga akcijskog plana uložila dosta truda kako bi osuvremenila i informacijskom razvoju prilagodila glavne ciljeve zaštite potrošača, ali i uredila sektore kao što su telekomunikacije, poštanske usluge i ostale.

Sljedeći trogodišnji akcijski plan rezultat je promjene prirode tržišta i očekivanja potrošača. Naime, do tada je postalo jasno da jači naglasak treba biti stavljen na povezivanje interesa potrošača u ostalim politikama i sektorima na zajedničkoj razini EU-a (vidjeti načelo horizontalnosti). Stoga je Komisijin Akcijski plan za zaštitu potrošača u razdoblju 1999-2001. postavio tri osnovna cilja čijom bi se provedbom stvorili preduvjeti za unapređenje zaštite potrošača u državama članicama Unije: jačanje potrošačkih udruga, postizanje visokog stupnja zaštite zdravlja i sigurnosti te puno poštovanje ekonomskih interesa potrošača (COM/696/98). U razdoblju koje je slijedilo opći se prioriteti Europske komisije nisu promijenili već su zadani iz perspektive skorog proširenja Unije na 25 država članica (Moussis, 1998). Tako je posljednja Strategija za zaštitu potrošača za razdoblje 2002-2006. godine kao cilj postavila tri srednjoročna prioriteta kojima je krajnji doseg integracija interesa potrošača u sve ostale politike EU-a, povećanje neposrednih koristi od integriranja tržišta država članica i pripreme za buduće proširenje. Dakle, srednjoročni su prioriteti ostvarivanje visokog stupnja zaštite potrošača, učinkovitija provedba mjera zaštite potrošača i aktivnije uključivanje potrošačkih udruga u stvaranje politika EU-a (COM/208/2002). Analiza ciljeva zaštite potrošača EZ-a odražava slabosti u provedbi i zastupanju potrošača koji se ponavljaju kroz skoro desetljeće zaštite potrošača u EZ-u.

ZAŠTITA POTROŠAČA U PROCESU PROŠIRENJA EUROPSKE UNIJE

Poznato je da se postizanje punog poštivanja prava i interesa potrošača smatra jednim od znakova uspješne demokratske tranzicije. S ekonomskoga gledišta, prilagodba standardima zaštite potrošača odražava stupanj transparentnosti na tržištu i pridonosi cjelokupnoj slici prijelaza na tržišnu ekonomiju. Ipak, iskustva stečena u pristupnim državama pokazuju da je glavni razlog za uvođenje zakona o zaštiti potrošača i prateće legislative, kao i za osnivanje institucija i tijela koja se bave politikama zaštite potrošača bila upravo obveza usvajanja *acquisa* EU-a. Drugim riječima, osiguravanje prilagodbe zaštite potrošača zakonodavstvu EZ-a u primjerenom vremenskom roku u pristupnim je državama uglavnom rezultat političke volje (International Consumer Research Institute and International Consumer Policy Bureau, 2000). Isti je fenomen moguće primijetiti i u Hrvatskoj.

Radi boljeg razumijevanja onoga što u procesu proširenja EU-a čini zaštitu potrošača, potrebno je spomenuti *Bijelu knjigu o pripremi pridruženih članica srednje i istočne Europe za integraciju na unutarnje tržište* Europske komisije koja je jedan od stupova procesa pristupanja. Taj dokument daje osnovne postavke zakonodavstva EZ-a u svakom od sektora, objašnjava organizacijski i administrativni kontekst u kojemu bi zakonodavstvo trebalo djelovati i državama kandidatkinjama preporučuje jasan redoslijed prema kojemu bi prilagodba trebala biti napravljena (COM/95/519). Na području zaštite potrošača Bijela knjiga daje listu potrošačkih pitanja koje bi države kandidatkinje trebale pokrenuti, dok su odluke o prioritetima i dinamici prepuštene odabiru samih država. Drugim riječima, svaka od država donijela je na temelju unutarnje političke i gospodarske situacije odluku o tome koja su područja prioritarna.^{iv} Kako bi bilo moguće predvidjeti dinamiku prilagodbe Hrvatske zadanim normama i standardima zaštite potrošača, nužno je napomenuti da je Bijelom knjigom poseban naglasak stavljen na potrebu sudjelovanja država kandidatkinja u programima zakonske i tehničke potpore kojima bi bio osiguran daljnji razvoj politike zaštite potrošača. Time je već 1995. godine u državama kandidatkinjama započet projekt zaštite potrošača unutar programa PHARE, kojemu je cilj bilo stvaranje, razvoj i provedba učinkovite potrošačke politike.

Drugi, jednako važan stup procesa prilagodbe jesu Europski ugovori prema kojima su se države kandidatkinje obvezale na prilagodbu svojih zakonodavstava, posebice na područjima relevantnim za unutarnje tržište, čiji ćemo smisao zbog konceptualnih razloga spomenuti u daljnjem tekstu.

Prilagodba zakonodavstvu zaštite potrošača nešto je drugačija od ostalih područja jer obuhvaća zaštitu ekonomskih i pravnih interesa, zaštitu zdravlja i sigurnosti, te zastupanje, informiranje i obrazovanje potrošača. Zbog horizontalne prirode politike zaštite potrošača gotovo je nemoguće nabrojiti sve smjernice koje je potrebno prenijeti u zakonodavstvo i koje se odnose na položaj potrošača na tržištu. Ipak, korisno je spomenuti neke od njih koje pripadaju prioritetnim mjerama prve faze prilagodbe država kandidatkinja zakonodavstvu EZ-a.^v Neke od bitnih smjernica sadržanih u poglavlju 23 – o potrošačima i zaštiti zdravlja, jesu Smjernica o zavaravajućem oglašavanju (84/450/EEC i izmjena Smjernicom 97/55/EC), Smjernica o potrošačkom kreditu (87/102/EC i izmjena Smjernicom 98/7/EC, faza I), Smjernica o nepoštenim odredbama u potrošačkim ugovorima (93/13/EEC, faza I), Smjernica o sklapanju ugovora izvan poslovnih prostorija trgovca (85/577/EEC),

Smjernica o isticanju cijena ponuđenih proizvoda (79/581/EEC i izmjene 98/6/EC, faza I), Smjernica o pravu na vremenski ograničenu uporabu nekretnina (94/47/EC), Smjernica o sklapanju ugovora na daljinu (97/7/EC) i ostale. Specifične aspekte zaštite potrošača moguće je pronaći i izvan poglavlja 23, u tekstovima o sigurnosti hrane i slobodnog kretanja dobara i usluga, čime se još jedanput potvrđuje horizontalnost i heterogenost toga sektora.

Primjeri Mađarske, Slovačke i Bugarske

Uspjeh prilagodbe u tri aspekta zaštite potrošača (zakonodavstvu, provedbi i zastupanju potrošača) u pristupnim državama slika je napretka postignutog u zaštiti potrošača, ali i razlika u tradiciji i socioekonomskom okruženju u svakoj od država. Radi ocjene usklađenosti i utvrđivanja osnovnih izazova prilagodbe europskim standardima zaštite potrošača u Hrvatskoj, potrebno je utvrditi pojedine aspekte procesa prilagodbe na tom području u nekim pristupnim državama i državama kandidatkinjama. Povučićemo paralelu između Mađarske, države tzv. prvoga vala proširenja, koja je primjer uspješnog prijelaza na društvo uređeno prema potrebama potrošača, te Slovačke, koja pripada istoj grupi pristupnih država s nešto drugačijim rezultatima na području zaštite potrošača i Bugarske, države kandidatkinje tzv. drugog vala pristupnih država koje trebaju dovršiti značajan dio zakonodavnih i institucionalnih prilagodbi.

Europski ugovori zakonodavni su stup koji obvezuje sve države kandidatkinje na usklađivanje zakona s područja zaštite potrošača s *acquisom*. Tri države potpisale su Europske ugovore između 1991. (Mađarska) i 1993. godine (Slovačka i Bugarska), dakle u razdoblju ograničenog ali naprednog shvaćanje zaštite potrošača u EZ-u u kojemu zdravlje, sigurnost i ekonomski interesi potrošača još uvijek imaju status *interesa* a ne *prava*. To se jasno odrazilo i na sadržaj naslova VI. Europskih ugovora koje je EZ potpisao s tri države^{vi}. Njime se predviđa puna kompatibilnost mađarskoga, slovačkoga i bugarskog sustava zaštite potrošača s onim EZ-a, ali i suradnja koja obuhvaća razmjenu informacija i stručnjaka, pristup bazama podataka, usavršavanje i tehničku pomoć.

U Bijeloj knjizi Europska je komisija naglasila da glavni izazov prilagodbe nije usvajanje zakonodavstva već spremnost javne uprave i društva u cjelini na njegovu provedbu (COM/95/519). Kao što je već

navedeno, taj je aspekt na isti način potvrđen i akcijskim planovima za zaštitu potrošača. Nadležnost za provedbu zakona i mjera zaštite potrošača imaju institucije, za koje je bitna njihova koordiniranost, što rezultira manje ili više učinkovitom zaštitom potrošača. Za potrebe ovog rada izdvojena su samo dva kriterija čijom je analizom moguće ispitati i ocijeniti provedbu zaštite potrošača i njihovih interesa. To su sustav nadzora tržišta i izvansudski način rješavanja sporova.

Treći aspekt obuhvaća potrošače i potrošačke udruge te informiranje i obrazovanje potrošača. Iskustva potrošačkih udruga svjedoče o otežanoj provedbi zakonâ povezanih sa zaštitom potrošača i o otežanom nadzoru tržišta ako sami potrošači ne upozoravaju na teškoće na tržištu. Drugim riječima, informacija i informiranje potrošača ključ su uspješne zaštite potrošača. Stoga je potrošačkim udrugama potrebno omogućiti vođenje dugoročnih projekata usmjerenih na olakšavanje dostupnosti potrebnih informacija i na razvoj ciljanog obrazovanja potrošača. Usto, poticanjem neovisnog istraživanja na sveučilištima i u ostalim centrima izvrsnosti trebalo bi osigurati i unaprijediti stručno poznavanje brojnih aspekata potrošnje i politike zaštite potrošača. Naravno, definiranje i razvoj zaštite potrošača olakšava se zakonskim propisima kojima se nameće obveza suradnje udruga i javne uprave, što u konačnici utječe i na učinkovitiji nadzor provedbe politike. Svemu tome unatoč, iskustva iz sektora potrošačkih udruga u Mađarskoj, Slovačkoj i Bugarskoj pokazuju da dostupnost izvora financiranja potrošačkih udruga najviše uvjetuju njihovo osnaživanje i njihov konačan utjecaj na potrošačku kulturu.

Kako bi bilo moguće predvidjeti teškoće u nekim aspektima razvoja zaštite potrošača u Hrvatskoj, donosimo tablicu 1. s najjednostavnijom sistematizacijom triju aspekata sustava zaštite potrošača u tri pristupne države. U tablici su navedene ključne teškoće u provedbi zaštite potrošača i vrijeme koje je potrebno da bi neki segmenti počeli pravilno funkcionirati.

Sve tri države odredile su zaštitu potrošača kao srednjoročni prioritet prilagodbe *acquisu*. Uvođenjem zakona o zaštiti potrošača te su države uspostavile opći sustav zaštite potrošača, koji je na samim počecima zahtijevao veće zakonske izmjene. Tako je već do 1997. godine većina pristupnih država započela proces prilagodbe i značajnije reforme kojima je cilj bila promidžba potrošačkih prava i interesa. Unatoč tomu, opća je slika bila obilježena raspršenim zakonodavstvom za zaštitu potrošača, administrativnim zaprekama, manjkom usklađenosti, a zaštita potrošača i dalje je često ovisila o mjerama provedenim u ostalim sektorima (International Consumer Research Institute and International Consumer Policy Bureau, 2000).

Tablica 1. Aspekti prilagodbe zaštite potrošača u Mađarskoj, Slovačkoj i Bugarskoj

Aspekti	Mađarska	Slovačka	Bugarska
Zakodavni Zakon o zaštiti potrošača	Proglašen 1997., stupio na snagu 1998.	Proglašen 1992., stupio na snagu 1993.	Proglašen 1994., stupio na snagu 1999.
Provedbeni Tijelo za nadzor tržišta ^{vii}	Opći inspektorat za zaštitu potro- šača Prednosti: podru- čje rada prošireno na aktivnosti obrazovanja i in- formiranja Nedostaci: nedo- voljna usklađe- nost među tijeli- ma nadležnima za nadzor tržišta (npr. lokalne jedi- nice)	Trgovački inspektorat Prednosti: učin- kovitost u radu Nedostaci: nedo- voljna usklađe- nost među tijeli- ma nadležnima za nadzor tržišta	Odbor za trgovi- nu i zaštitu potro- šača Prednosti: ojačani administrativni kapaciteti Nedostaci: Zakon se provodi <i>ad hoc</i> ; neučinkovita usklađenost i su- radnja među tije- lima za nadzor tr- žišta; nedostatak strateškog pristu- pa nadzoru tržišta
Izvansudsko rješavanje sporova – tijelo osnova- no/počelo raditi	Arbitražni odbor, 1998/2001.	Ne postoji	Pomirbeni odbor iz 1999. još ne funkcionira na zadovoljavajući način
Zastupanja potrošača	Visok stupanj poznavanja prava potrošača. Potrošačke udru- ge vrlo su učin- kovite i raspolazu trima mogućim izvorima financi- ranja iz nacional- nog proračuna. ^{viii}	Osviještenost po- trošača u porastu. Zabilježen i na- predak u radu po- trošačkih udruga omogućen izmje- nama i dopunama zakona iz 1998. i 1999. godine.	Nizak stupanj osviještenosti po- trošača. Udruge za zaštitu potroša- ča još nemaju do- voljne kapacitete i stalnu financij- sku potporu, što rezultira nedo- voljnim utjecajem na razvoj potro- šačke kulture.

Izvor: *European Commission Annual Country Reports (1999-2002); International Consumer Research Institute (ICORI) and International Consumer Policy Bureau, 2000, autoričina kompilacija*

Iskustva stečena u pristupnim državama svjedoče o složenosti provedbe politike zaštite potrošača u razdoblju nakon donošenja zakona za zaštitu potrošača. Naime, u većini pristupnih država bile su potrebne dvije do tri godine kako bi različiti segmenti za provedbu zaštite potrošača počeli raditi. Tablica 1. također pokazuje da se u Bugarskoj i Slovačkoj, djelomice i u Mađarskoj (kao i u većini pristupnih država), segment za nadzor tržišta, odnosno za koordinaciju i suradnju među tijelima odgovornima za nadzor tržišta pokazuje kao usko grlo provedbe zaštite potrošača. U teoriji i malobrojnoj literaturi s područja zaštite potrošača naglašava se da je upravo proces institucionalnog usklađivanja dio šireg procesa razvoja prava i politika usmjerenih na potrošače (Weatherill, 1997), što dovodi do zaključka da neučinkovit sustav nadzora tržišta zbog nedovoljne usklađenosti odražava neučinkovit sustav zaštite potrošača. Drugi je kriterij za ocjenu provedbe zaštite potrošača segment sustava *ad hoc* arbitraže, u koju su uključene potrošačke organizacije. Detaljniji podaci o tom segmentu nedostupni su, ali opća slika odaje problematičnu provedbu i tog segmenta. Stoga sve tri države, uostalom kao i sve pristupne države, i danas nastavljaju pravne prilagodbe koje bi (dugoročno) trebale poboljšati usklađenost institucija, njihovu učinkovitost i učinkovitost zastupanja potrošačkih prava i interesa. U vezi sa zastupanjem potrošača moguće je zaključiti da zadano nacionalno okruženje, kao što je sustavno i trajno pružanje financijske potpore, pretežito određuje krajnji ishod rada potrošačkih udruga. Ta bi se činjenica trebala imati na umu kad se promišlja razvoj zaštite potrošača u Hrvatskoj.

Sustav koji pridonosi poboljšanju usklađivanja i suradnje jest RAPEX, sustav za brzu razmjenu podataka o štetnim posljedicama uporabe određenih proizvoda na tržištu, uveden 1984. godine. RAPEX osigurava prijenos podataka o hitnim mjerama poduzetima na nacionalnoj razini zbog "ozbiljnog i neposrednog rizika koji predstavljaju proizvodi za zdravlje ili sigurnost potrošača korišteni u normalnim ili predvidivim uvjetima" (Weatherill, 1997).^{ix} Taj sustav predviđa prijenos podataka kako bi se smanjila neučinkovitost ondje gdje nastale probleme pokušavaju riješiti različita tijela u različitim državama i različitim pristupima. U procesu prilagodbe *acquisu* sve pristupne države sudjeluju u TRAPEX-u (*Transitional Rapid Exchange of Information System*), sustavu sastavljenome na temelju RAPEX-a kojemu je cilj povezivanje institucija za nadzor tržišta u srednjoj i istočnoj Europi.^x Na praktičnoj razini, te bi institucije trebale raspolagati potrebnim financijskim sredstvima, biti transparentne i moći primijeniti učinkovite mjere.

Današnji stupanj zaštite potrošača u tri navedene države uvelike oslikava stanje u gotovo svim pristupnim državama. Mađarska se danas smatra najboljim scenarijem, djelomice uvjetovanim socioekonomskim i kulturnim naslijeđem.^{xi} Početne slabosti u provedbi zaštite potrošača odražavale su se u nedostatnoj stručnosti osoblja, nedovoljnoj tehničkoj opremi i osviještenosti potrošača o njihovim pravima, što se s vremenom poboljšalo projektima financijske pomoći iz programa PHARE. Danas se sustav zaštite potrošača u Mađarskoj može opisati učinkovitim, a potpomognut je i uspješnom provedbom programa obrazovanja i informiranja, čime Mađarska potpuno zadovoljava obveze preuzete tijekom pregovora o pristupanju (COM/2002/700). Slovačka je znatno napredovala u procesu zakonodavne prilagodbe i u razvoju administrativnih kapaciteta, što tu državu svrstava u grupu s funkcionirajućim sustavom zaštite potrošača i njihovih prava (COM/2002/700). Suprotno tome, Bugarskoj su bile potrebne četiri godine da počne primjenjivati potrošačko zakonodavstvo. Nedostatke u samim počecima činile su nedovoljne prilagodbe zakonodavstva i nizak stupanj poznavanja prava i obveza potrošača te privatnih i javnih institucija. Nedostatak jasnog koncepta i strategije zaštite potrošača odrazio se u pasivnosti bugarskog Ministarstva financija i Nacionalnog vijeća za zaštitu potrošača kao savjetodavnog tijela (COM/2002/700), što je znatno utjecalo i na opću sliku zaštite potrošača u Bugarskoj.

OSNOVNE ZNAČAJKE ZAŠTITE POTROŠAČA U HRVATSKOJ

Iz iskustava pristupnih država u procesu prilagodbe moguće je *ceteris paribus* predvidjeti dinamiku prilagodbe u Hrvatskoj, kako u većini pitanja zajedničkih društvima u tranziciji, tako i o pitanjima razvoja zaštite potrošača. O tom se nedovoljno, gotovo uopće ne raspravlja u hrvatskom društvu. U vezi sa samom zaštitom potrošača, iskustva susjednih država mogla bi biti vrsta “vodiča” institucijama odgovornima za razvoj i unapređenje zaštite potrošača u Hrvatskoj. Naime, SSP između Hrvatske i EZ-a i njegovih članica, baš kao i Europski sporazum, određuje, između ostaloga, obvezu prilagodbe pravnom sustavu EZ-a te, na temelju članka 74, obvezu prilagodbe zaštiti potrošača koja je trenutno na snazi u EZ-u (NN 14/01). Sporazum, dakle, osigurava prilagodbu i usklađivanje Zakona o zaštiti potrošača u Hrvatskoj s onima koji se provode u Zajednici; promidžbu aktivne politike zaštite potroša-

ča, uključujući veću informiranost i razvoj neovisnih potrošačkih udruga, te učinkovitu zakonsku zaštitu potrošača radi poboljšanja kvalitete proizvoda i održavanja primjerenih sigurnosnih standarda. Sporazum, nadalje, naglašava nužnost učinkovite zaštite potrošača za pravilno funkcioniranje tržišne ekonomije te kao osnovni preduvjet za nadzor tržišta i provedbu zakona na tom području ističe razvoj administrativne infrastrukture.

Prije predstavljanja zadataka i izazova razvoja zaštite potrošača u Hrvatskoj potrebno je dati pregled stanja uoči stupanja na snagu prvog Zakona o zaštiti potrošača. Cilj zaštite potrošača prvi je put predstavljen Programom Vlade 2000. godine. Od tada je medijska slika definirana naprednim uvođenjem pitanja zaštite potrošača, posebice zahvaljujući suradnji između organizacija za zaštitu potrošača i predstavnika lokalnih i nacionalnih medija (Upitnik, 2003).

Korak naprijed označila je ratifikacija SSP-a 2001. godine. Istovremeno zakonskim okvirom značaj zaštite potrošača kao vrijednosti demokratskih društava i tržišne transparentnosti nije bio potvrđen. Ne slučajno, zakonsko okruženje, kao i u samim počecima procesa prilagodbe u pristupnim državama, bilo je fragmentirano brojnim postojećim zakonima koji su osiguravali određenu zaštitu, ali ipak kvantitativno i kvalitativno zaštitu koja nije na istom stupnju zaštite zajamčene potrošačima u EZ-u (Baretić, 2002).^{xii}

Prihvatanje Zakona o zaštiti potrošača u lipnju 2003. godine (NN 96/03) glavni je korak ka sustavnom razvoju zaštite potrošača (stupa na snagu u rujnu 2003). Iako u ozbiljnom zakašnjenju za svim poznatim trendovima u tranzicijskim državama, taj je zakon uvelike usklađen s potrošačkim zakonodavstvom Zajednice, a obuhvaća temeljne odrednice zaštite potrošača pri sklapanju ugovora izvan poslovnih prostorija trgovca, pri sklapanju ugovora na daljinu i ugovaranju potrošačkog kredita, štiti ga od nepoštenih odredbi u potrošačkim ugovorima, u pravima na vremenski ograničenu uporabu nekretnine, od zavaravajućeg oglašivanja i isticanja cijena ponuđenih proizvoda, što su prema Bijeloj knjizi Europske komisije prioritetne mjere u procesu prilagodbe politici zaštite potrošača EZ-a. Općenito, javnim institucijama i potrošačkim udrugama Zakon daje jasne pravne temelje za razvijanje zaštite, informiranja i obrazovanja potrošača, ali i obvezu poslovnog sektoru da uzme u obzir pitanja zaštite interesa i prava potrošača.

Zakon određuje glavne nositelje zaštite potrošača u Hrvatskoj. Nacionalni program za zaštitu potrošača ponajprije određuje prioritetna područja koja trebaju biti financirana iz nacionalnog proračuna za raz-

doblje od dvije godine. Program nadalje određuje glavna načela, ciljeve i prioritete zaštite potrošača, ali i program i cilj korištenja financijskih sredstava potrebnih za razvoj nevladinih organizacija. Kako bi Program trebao biti pripremljen tijekom druge polovice 2003,^{xiii} nije moguće temeljito analizirati njegove prioritete i njegove prednosti i nedostatke. Ipak, rezultati istraživanja pokazuju da u Hrvatskoj ne postoji sustavna analiza osnovnih problema potrošača na tržištu ili djelovanja potrošačkih udruga koju su provele institucije nadležne za razvoj zaštite potrošača, niti postoje podaci utemeljeni na neovisnim istraživanjima, odnosno na znanju. Stoga ostaje nejasno na kojim će osnovama i prema kojoj strategiji biti odabrani nacionalni prioriteti zaštite potrošača.

Vijeće za zaštitu potrošača savjetodavno je tijelo čiji je cilj razvoj sustavnog dijaloga između predstavnika javnih institucija, potrošačkih udruga i ostalih institucija relevantnih za unapređenje zaštite potrošača u Hrvatskoj (Hrvatska gospodarska komora, Hrvatska udruga poslodavaca, udruge za zaštitu potrošača, akademske institucije itd.).^{xiv} Zadatak je Vijeća i redovito ocjenjivanje provedbe Programa za zaštitu potrošača.

Aspekt provedbe zaštite podrazumijeva postojanje učinkovitih institucija koje je potrebno osnovati na nacionalnoj i na lokalnoj razini. Na temelju prikazanih iskustava Slovačke, Bugarske i Mađarske moguće je očekivati da će za ostvarenje tog cilja biti potrebno više vremena. S tim u vezi, nužna je daljnja prilagodba na razini sekundarnog zakonodavstva (smjernice, uredbe) kojim će se urediti i dati potpora provedbi Zakona, kao i uskladiti rad ministarstava, Državnog inspektorata odgovornog za nadzor tržišta i, konačno, potrošačkih udruga. Boljim praćenjem razvoja zaštite potrošačkih prava moguće je zaključiti da je samo potpuna usklađenost način na koji bi tijela javne uprave strateški riješila to područje. Stoga je potrebno što ranije uključivanje nadležnih institucija u Hrvatskoj u sustav TRAPEX.

To dovodi do posljednjega, ali ne manje važnog aspekta zaštite potrošača – do potrošačkih udruga, predvođenih dvjema najvećima – Potrošačem i Hrvatskom udrugom za zaštitu potrošača. Dosadašnji rad udruga bio je obilježen nepostojanjem ozbiljnog dijaloga između potrošačkih udruga i tijela javne uprave ili poslovnog sektora u Hrvatskoj (Upitnik, 2003). Ministarstvo gospodarstva, zaduženo za to područje, započelo je blisku suradnju s udrugama za zaštitu potrošača tek 1998. godine s ciljem revidiranja i pripreme zakonodavnog okvira za zaštitu potrošača. Prekretnica u radu i odnosu prema potrošačkim udrugama bio je tek napredak u odnosima i suradnji između Hrvatske i EU-a, što je

dovelo do intenziviranja suradnje između udruga i tijela nadležnih za zaštitu potrošača i uspostavljanja svojevrsnog “aktivnog partnerstva” (Upitnik, 2003). Koliko je aktivno partnerstvo među tim tijelima važno, moguće je zaključiti i iz prioriteta projekata predviđenih programom CARDS za 2002. godinu.^{xv}

Korištenje sredstava iz programa CARDS konačno dovodi i do promišljanja financijskih kapaciteta koji uvjetuju jačanje i krajnji utjecaj hrvatskih potrošačkih udruga na potrošačku kulturu. Nacionalni program za zaštitu potrošača pretpostavlja financijsku potporu, iako u vrijeme pisanja ovog teksta nije bilo poznato u kojem obujmu. Potrošačke su udruge u Hrvatskoj dugo bile isključene iz značajnijih projekata financijske potpore iz nacionalnog proračuna, ali i iz međunarodnih programa financijske potpore. Primjer (ne)uspješnog djelovanja potrošačkih udruga u tri pristupne države pokazuje koliko je važno da država osigura stalne potpore. Stoga je još jedanput potrebno naglasiti da će u skoroj budućnosti sve potrošačke organizacije i dalje ovisiti o vanjskom financiranju, što će, kako bi se omogućio nastavak njihova djelovanja, trebati promijeniti i financirati ih iz nacionalnih izvora. U usporedbi s programom PHARE, koji je ponudio tehničku pomoć državama kandidatkinjama već od 1995. godine, kašnjenje u suradnji Hrvatske s Unijom, koju definira SSP (ili bilo koji drugi ugovorni akt) stvorilo je svojevrstan domino efekt zakašnjenja u svim aspektima, pa tako i u zaštiti potrošača. Usto, nedostatak financijske potpore iz međunarodnih programa bio je popraćen izostankom tehničke pomoći dogovorene na razini javne uprave, pri čemu smo ozbiljno zaostajali za vremenskom dinamikom zabilježenom u pristupnim državama. Primjera radi, mogućnost sudjelovanja javne uprave u programima potpore njemačke fondacije *Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit* (GtZ) 2001. i 2002. godine neslavno je propala upravo zbog neprimjerenoga vremenskog planiranja u Ministarstvu gospodarstva (Brčić Stipčević, 2002). Sve to dodatno potvrđuje nedostatke u usklađivanju rada hrvatskih institucija odgovornih za provedbu zaštite potrošača.

S obzirom na nedavno stupanje na snagu Zakona o zaštiti potrošača nije moguće ocijeniti stupanj osviještenosti potrošača o njihovim pravima i mogućnostima koje iz Zakona proizlaze. Potrošačke će udruge ipak morati staviti poseban naglasak na obrazovanje, informiranje i kampanje kako bi se razvio model *aktivnog* potrošača i *aktivne* zaštite potrošača. U nadležnosti je udruga i stvaranje tijela za izvansudske sporove (*ad hoc* arbitraža), iako sam Zakon ne daje previše detalja o samoj proceduri. Prema slovačkom i bugarskom iskustvu može se očeki-

vati da će biti potrebno uvesti dodatne zakonske mjere kojima će se omogućiti pravilan rad te vrste arbitraže, uz onu koja već postoji unutar Hrvatske gospodarske komore.

ZAVRŠNE NAPOMENE I PREPORUKE

Sama činjenica da Zakon o zaštiti potrošača stupa na snagu u 2003. godini upozorava na ozbiljan zaostatak Hrvatske u razvoju jednoga od danas temeljnih građanskih prava, o čemu svjedoči i naglasak koji je stavljen na pitanje zaštite potrošača u preliminarnom tekstu Ustavnog ugovora EU-a. Navedena obilježja zakonodavstva o zaštiti potrošača EZ-a što ga je Hrvatska prema SSP-u obvezna usvojiti, kao i horizontalnost i heterogenost koji obilježavaju politiku zaštite potrošača upućuju na vrlo vjerojatne teškoće s kojima bi se institucije što se u Hrvatskoj bave zaštitom potrošača vrlo brzo mogle suočiti. S obzirom na iskustva u vezi sa zakonodavstvom, provedbom zaštite potrošača i njezinim institucionalnim okvirom, te zastupanjem zaštite potrošača moguće je navesti neke od izazova razvoja zaštite potrošača i dati određene preporuke.

Zakonodavna i institucionalna sfera zaštite potrošača:

- Provedba Zakona o zaštiti potrošača temelj je razvoja potrošačke kulture u Hrvatskoj. Uspješna provedba obuhvaća daljnje prilagodbe, izmjene i dopune zakonodavstva, ali i inkorporiranje potrošačke dimenzije u hrvatsko zakonodavstvo (tzv. pozitivna diskriminacija potrošača).
- Ako se uzmu u obzir iskustva država kandidatkinja, uspjeh razvoja zaštite potrošačkih prava i interesa uvjetovan je uspjehom nadzora zaštite na tržištu. Stoga bi nadležna tijela trebala unaprijed strateški osmisliti učinkovitiju koordinaciju i suradnju. Jednako je važno da proces pokretanja svih predviđenih administrativnih struktura ne zaostaje za procesom zakonodavne prilagodbe.
- Tijela javne uprave u Hrvatskoj trebala bi što prije započeti suradnju s pristupnim državama u sustavu TRAPEX.
- U svjetlu opravdanih očekivanja potrošača potrebno je unaprijediti rad tijela za izvansudsko rješavanje sporova. Pomirbena tijela koja danas djeluju unutar Hrvatske gospodarske komore trebala bi biti smještena na “neutralnije” mjesto.

- Udruge za zaštitu potrošača imaju ključnu ulogu u procesu razvoja potrošačke kulture u Hrvatskoj. One bi trebale pridonositi pravilnoj provedbi zaštite potrošača nadgledanjem tržišta kao vrstom *reality checka* (COM/208/2002), posebice na području usluga od općeg interesa kao što su telekomunikacije, javni promet itd.
- Sustav financijske potpore čiji je cilj jačanje kapaciteta potrošačkih udruga i razvoj tehničke ekspertize trebao bi biti uveden kao stalan.

Informiranje i obrazovanje potrošača te istraživanje zaštite potrošača:

- Trajna financijska potpora aktivnostima povezanim s obrazovanjem i informiranjem potrošača, koja se dodjeljuje iz nacionalnih izvora (npr. opće publikacije ili specijalizirani materijali i knjige o oblicima zaštite potrošača), trebala bi omogućiti učinkovito informiranje i obrazovanje potrošača. Također bi trebalo osigurati uvjete za objavljivanje neovisnih profesionalnih publikacija o zaštiti potrošača.
- Potrebno je uvesti obrazovanje o pravima potrošača u programe osnovnih i srednjih škola i sveučilišta te objavljivati radne materijale, usavršavati učitelje i organizirati ostale aktivnosti potpore.
- Istraživanje i razvoj znanja o zaštiti potrošača trebali bi biti stimulirani različitim akademskim programima.

Očito je da posljedice učinkovite zaštite potrošača sežu izvan samog procesa pristupanja Uniji. Prihvatanje Hrvatske sa statusom države kandidatkinje za članstvo u EU i uspješna provedba Zakona počet će utjecati na osviještenost potrošača i sve će tržišne subjekte u konačnici učiniti zrelijima i svjesnima svojih prava i obveza. Ipak, nepovratnost tog procesa i njegov dugoročan utjecaj na cijelo društvo čini se čak i većim izazovom.

-
- ⁱ *Ovaj se tekst neće baviti pitanjima sigurnosti zdravlja i prehrane potrošača.*
 - ⁱⁱ *Zakonodavstvo na području zaštite potrošača razvijalo se uglavnom u obliku smjernica koje su činile rješenje za postojeće zapreke slobodnom kretanju roba i usluga na europskom unutarnjem tržištu.*
 - ⁱⁱⁱ *Prema paragrafu 4. pravima potrošača trebao bi biti dodan veći sadržaj ne samo mjerama informiranja i zaštite već i mjerama poduzetim u sklopu ekonomske politike, zajedničke poljoprivredne politike, politike zaštite okoliša i prometa, kao i prilagodbom zakona koji utječu na položaj potrošača na tržištu (Official Journal C92/1, 1975).*
 - ^{iv} *U početku su mnoge države imale problem pretrpanih parlamentarnih rokova i nepoznavanja pitanja, što je rezultiralo sporim napretkom (COM/95/519).*

- v *Europska je komisija u Bijeloj knjizi iz 1995. godine zakonodavstvo u svakom od područja podijelila na fazu I. i fazu II. Od tada su mnoge mjere izmijenjene, neke su čak i nestale s lista prioriteta.*
- vi *Europski ugovori potpisani 1995. godine u određenoj su mjeri obogaćeni aspektima informiranja i suradnje.*
- vii *Samo za tijela nadzora svih sektora osim prehrambenoga.*
- viii *Danas se potrošačke udruge u Mađarskoj mogu koristiti trima izvorima financiranja: općim programom za financijsku potporu svim nevladinim udrugama, godišnjim subvencijama za potrošačke udruge uređene Zakonom o zaštiti potrošača i fondom Općeg inspektorata. Uredbom o radu Općeg inspektorata Vlade Republike Mađarske iz 1998. godine određeno je da 30% ukupnog iznosa svih kazni naplaćenih od trgovaca treba biti uloženo u fond za istraživanje, usavršavanje i ostale projekte potrošačkih organizacija.*
- ix *Ipak, važno je istaknuti da usklađivanje rada institucija nadležnih za zaštitu potrošača nije moguće ostvariti centraliziranim mjerama odozgo prema dolje. Naime, smatra se da lokalne inicijative odozdo prema gore te neformalna suradnja među različitim agencijama i tijelima, pokrenuta s pomoću lokalnog znanja, mogu stvoriti bolje informirani sustav od onoga koji je daleko od praktične primjene (Weatherill, 1997).*
- x *TRAPEX je osnovan u svibnju 1999. Tajništvo mu je u Budimpešti, a odgovornost organiziranja preuzeo je mađarski Opći inspektorat za zaštitu potrošača.*
- xi *Mađarska je jedna od prvih zemalja srednje i istočne Europe s pokretom za zaštitu potrošača od 1982. godine i, općenito, razvijenom potrošačkom kulturom.*
- xii *Uz iznimku Zakona o trgovini, nijedan drugi zakon ne jamči zaštitu potrošača kao posebne kategorije. Dakle, moguće je zaključiti da u Hrvatskoj ne postoji sustavna politika zaštite potrošača.*
- xiii *Prema revidiranoj verziji Plana provedbe SSP-a, Ministarstvo gospodarstva trebalo bi do listopada 2003. osnovati Agenciju za zaštitu potrošača, a šest mjeseci od stupanja na snagu Zakona o zaštiti potrošača i Nacionalni plan za zaštitu potrošača.*
- xiv *Vijeće za regulaciju energetskih djelatnosti još je jedno tijelo koje bi, između ostaloga, trebalo promovirati učinkoviti dijalog između potrošača i regulatora.*
- xv *Projekt Razvijanje administrativnih kapaciteta u području zaštite potrošača financiran iz programa CARDS u 2002. godini.*

LITERATURA

- Baretić, M., 2002.** “Zaštita potrošača u Europskoj zajednici” u: N. Gavelle (et al.). *Europsko privatno pravo*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- Brčić Stipčević, V., 2002.** “Zaštita potrošača – gospodarski aspekti” u: V. Samardžija, ur. *Prilagodbe politikama unutarnjeg tržišta EU: očekivani učinci*. Zagreb: Ministarstvo za europske integracije.
- Commission of the European Communities, 1995.** *Communication: Priorities for Consumer Policy 1996-1998*. Brussels, COM (95) 519, 31.10. 1995.
- Commission of the European Communities, 1995.** *White Paper - Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market*. Brussels, COM (95) 163 final, 10.5.1995.
- Commission of the European Communities, 1998.** *Communication: Consumer Policy Action Plan 1999-2001*. Brussels, COM (1998) 696, 1.12.1998.
- Commission of the European Communities, 1999.** *1999 Regular Report on Bulgaria's Progress Towards Accession*. Brussels, COM (1999) 505, 13.10.1999.
- Commission of the European Communities, 1999.** *1999 Regular Report on Hungary's Progress Towards Accession*. Brussels, COM (1999) 505, 13.10.1999.
- Commission of the European Communities, 1999.** *1999 Regular Report on Slovakia's Progress Towards Accession*. Brussels, COM (1999) 511, 13.10.1999.
- Commission of the European Communities, 2000.** *2000 Regular Report on Bulgaria's Progress Towards Accession*. Brussels, COM (2000) 701, 8.11.2000.
- Commission of the European Communities, 2000.** *2000 Regular Report on Hungary's Progress Towards Accession*. Brussels, COM (2000) 705, 8.11.2000.
- Commission of the European Communities, 2000.** *2000 Regular Report on Slovakia's Progress Towards Accession*. Brussels, COM (2000) 711, 8.11.2000.
- Commission of the European Communities, 2001.** *2001 Regular Report on Bulgaria's Progress Towards Accession*. Brussels, SEC (2001) 1744, 13.11.2001.
- Commission of the European Communities, 2001.** *2001 Regular Report on Hungary's Progress Towards Accession*. Brussels, SEC (2001) 1748, 13.11.2001.

- Commission of the European Communities, 2001.** *2001 Regular Report on Slovakia's Progress Towards Accession.* Brussels, SEC (2001) 1754, 13.11.2001.
- Commission of the European Communities, 2002.** *2002 Regular Report on Bulgaria's Progress Towards Accession.* Brussels, COM (2002) 700, 9.10.2002.
- Commission of the European Communities, 2002.** *2002 Regular Report on Hungary's Progress Towards Accession.* Brussels, COM (2002) 700, 9.10.2002.
- Commission of the European Communities, 2002.** *2002 Regular Report on Slovakia's Progress Towards Accession.* Brussels, COM (2002) 700, 9.10.2002.
- Commission of the European Communities, 2002.** *Communication: Priorities for Consumer Policy 2002-2006.* Brussels, COM (2002) 208, 7.5.2002.
- Council Resolution on a preliminary program of the European Economic Community for a consumer protection and information policy,** Official Journal C 092, 25. 4.1975.
- European Communities, 2003.** *Draft Treaty establishing a Constitution for Europe,* 18.7.2003.
- International Consumer Research Institute (ICORI) and International Consumer Policy Bureau, 2000.** *Consumer Policy and Consumer Organisations in Central and Eastern Europe.*
- International Consumer Research Institute (ICORI) and International Consumer Policy Bureau, 2000.** *Guidelines for Consumer Policy in Central and Eastern Europe.*
- Moussis, N., 1998.** *Access to European Union – law, economics, policies.* Brussels: European Study Service.
- Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju,** NN 14/01. Zagreb: Narodne novine.
- Stuyck, J., 2000.** "European Consumer Law after the Treaty of Amsterdam: Consumer Policy in or beyond the Internal Market". *Common Market Law Review*, (37), 367-400.
- Upitnik - odgovori na upitnik gđe Jadranke Kolarević,** Udruga Potrošač, Zagreb, kolovoz 2003.
- Weatherill, S., 1997.** *EC Consumer Law and Policy.* London: Longman.
- Zakon o zaštiti potrošača,** NN 96/03. Zagreb: Narodne novine.

Poglavlje 9.

ZAŠTITA OKOLIŠA: INFORMIRANJE I SUDJELOVANJE JAVNOSTI

Alida Ban
Zagreb

SAŽETAK

Svijest o potrebi zaštite okoliša u Hrvatskoj mora se pretvoriti u jasan, cjelovit i dugoročan koncept, osobito zbog postupka približavanja Europskoj uniji (EU), u kojoj je to jedna od ključnih tema. U tekstu se ukratko prikazuje postojeći sustav zaštite okoliša u Hrvatskoj, s naglaskom na institucionalnom okviru, informacijskom sustavu, sustavu obrazovanja i participacije javnosti. U kontekstu informiranja i sudjelovanja javnosti posebno je obrađena Aarhuška konvencija, te odnos prema toj konvenciji u Danskoj, Estoniji i Hrvatskoj. Upravo na temelju odnosa prema Aarhuškoj konvenciji kao *jednome od mogućih načina demokratizacije procesa zaštite okoliša* na kraju teksta izvedeni su određeni zaključci i preporuke nositeljima političkih odluka i provoditeljima tih politika na putu približavanja Hrvatske EU.

Ključne riječi:

zaštita okoliša, približavanje standardima Europske unije, informacijski sustav, svijest o okolišu, informiranje javnosti, sudjelovanje javnosti, Aarhuška konvencija

UVOD

Postupak približavanja EU otvara nove izazove u zaštiti okoliša. EU zahtijeva detaljno uređenje svih pitanja s tog područja, uz brojne za-

konske, administrativne i financijske promjene. Istodobno su potrebne i značajne promjene u organizaciji ljudskih resursa, a u skladu s europskom pravnom stečevinom na području zaštite okoliša (*environmental acquis*)ⁱ. Pri tome je potrebno paziti na brojne hrvatske nacionalne posebnosti i potrebe. Tom poslu treba prići krajnje ozbiljno te ga pažljivo isplanirati, organizirati, financirati i, konačno, obaviti sve što je u dugoročnom nacionalnom interesu bez obzira na ishod kandidature za EU. Naime, preuzimanje standarda zaštite okoliša EU-a, neovisno o našem konačnom statusu u EU, omogućit će nam višu razinu zaštite okoliša, te otvaranje hrvatskog tržišta europskome u smislu razmjene roba i usluga.

Osim objektivne, tekst ima i subjektivnu komponentu. Pri radu na nizu projekata Ministarstva zaštite okoliša i prostornog uređenja (u daljnjem tekstu Ministarstvo zaštite okoliša), posljednjih godina uočen je nedostatak kvalitetnoga strateškog pristupa cjelokupnoj politici zaštite okoliša. Projekte su uglavnom pokretala, financirala i provodila relevantna europska tijela i konzultantske kuće. Cilj projekata bio je omogućiti Hrvatskoj upoznavanje budućeg postupka približavanja standardima EU-a, te uočavanje svojih prednosti i nedostataka u sklopu tog postupka. Iskustva drugih zemalja pokazala su da nas već i u osnovnom organizacijskom dijelu očekuje niz promjena kako bismo prenijeli i primijenili standarde EU-a. Ojačati društveni kapital, odnosno bolje obrazovati i informirati javnost te joj omogućiti sudjelovanje u pitanjima zaštite okoliša samo je idući korak na tom putu. Taj je korak, naravno, uvjetovan promjenama organizacijskog oblika. Prema tome, zaštita okoliša zahtijeva integrirani i multidisciplinarni pristup.

U tekstu se analizira postojeći sustav zaštite okoliša u Hrvatskoj te njegove prednosti i nedostaci. Težište se stavlja na društveni kapital koji postojeći sustav zaštite okoliša ima, uz naglasak na sustave informiranja, obrazovanja te sudjelovanja javnosti. Posebno se prikazuje Aarhuška konvencija i odnos Danske, Estonije i Hrvatske prema ratificiranju i primjeni te konvencije. Zaključci i preporuke koji se daju na kraju ovog teksta ponajprije se odnose na postupak izrade *buduće Strategije za postupak usklađivanja propisa iz područja zaštite okoliša*, što ju je Hrvatska prijavila u program pomoći CARDS 2002-2004ⁱⁱ.

TRENUTAČNO STANJE U HRVATSKOJ

Postupak približavanja EU sam je po sebi izrazito predvidiv i u biti se svodi na usvajanje standarda i postupaka koje je EU postavio

sam sebi te koje je većinom i sam ispunio, a dodatno ih je postavio kao uvjet svim kandidatima. Kroz mnoštvo “kuharica”, vodiča (*Guide to the Approximation of EU Union Environmental Legislation*, SEC (97) 1608) i dokumenata (tzv. Bijela knjiga, Zelena knjiga itd.), EU je objasnio postupak i put kojim je možda najbolje krenutiⁱⁱⁱ. Iskustva upućuju na to da će upravo približavanje politici i standardima zaštite okoliša biti izuzetno zahtjevno i složeno za zemlje kandidatkinje zbog izrazitih razlika u dosadašnjim standardima, razlika u zakonodavnom i administrativnom sustavu te u samom stanju u okolišu. Približavanje će, naravno, biti i skupo. Računa se da će ukupna cijena osnovnih koraka približavanja u pitanjima zaštite okoliša za deset istočnoeuropskih zemalja kandidatkinja biti oko 120 milijardi eura. Slovenija je izračunala da će njezin trošak približavanja standardima EU-a i priključenja na području zaštite okoliša iznositi 1 300 eura po stanovniku^{iv}.

Hrvatska je potpisivanjem SSP-a u listopadu 2001, a zatim službenim podnošenjem kandidature za punopravno članstvo u EU u ožujku 2003. potvrdila želju, a time i obvezu usvajanja postojećeg zakonodavstva EU. Postoje već i konkretne obveze Hrvatske na tom području koje proizlaze iz SSP-a. Detaljnije mjere te neki rokovi za donošenje usklađenih zakona već su određeni Planom provedbe SSP-a, koji je prvi operativni dokument u tom području. U njemu su za sve sektore, pa i za zaštitu okoliša, određena ključna područja na kojima se mora raditi u razdoblju 2001-2006. Budući da su zadane izmjene i dopune propisa s područja zaštite okoliša, za sada manje opsežne nego izmjene i dopune u drugim sektorima, relevantna ih tijela relativno uspješno ostvaruju u zadanim rokovima^v.

Zaštita okoliša prvi će put biti uključena i u nacionalni program integracije u EU za 2004.^{vi} godinu što ga izrađuje Ministarstvo europskih integracija. Riječ je o dokumentu koji će detaljnije od Plana provedbe SSP-a razraditi postupak usklađivanja propisa o zaštiti okoliša.

Međutim, Ministarstvo zaštite okoliša već je poduzelo i niz koraka neovisno o propisanim mjerama Plana provedbe SSP-a. U sklopu raznih međunarodnih projekata, a u suradnji s relevantnim konzultantskim kućama iz EU-a, izrađene su preliminarne studije i analize usporedbe hrvatskih zakona s propisima EU-a u većini sektora^{vii}. Projekti su trebali omogućiti Ministarstvu bolji uvid u buduće zahtjeve u smislu izmjena propisa i usvajanja standarda EU-a, ali i uvid u trenutačnu situaciju u Hrvatskoj. Izgradnja kapaciteta (*capacity building*)^{viii} čest je zajednički nazivnik projekata, što odmah upućuje na činjenicu da će Hrvatska morati dodatno ojačati i dograditi postojeće kapacitete.

Prvi rezultati provedenih analiza i studija upućuju na prilično dobru zakonsku osnovu u svim sektorima (gospodarenju otpadom, zaštiti zraka, zaštiti prirode itd.), koju je, naravno, potrebno usklađivati sa standardima EU-a (tzv. vertikalno zakonodavstvo). U vezi s pitanjima horizontalnog zakonodavstva situacija je bitno lošija. Riječ je o odredbama koje horizontalno prolaze kroz sva područja zaštite okoliša. Normativno su općenitije i više proceduralne, a sadržajno postavljaju razne metode i mehanizme kojima se načelno pospješuje postupak donošenja odluka. Takve su npr. smjernice o procjeni utjecaja na okoliš u prijedlogu razvojnih programa, o pristupu javnosti podacima o okolišu, o zahtjevima za ispravno izvješćivanje, o promicanju uloge nevladinih udruga u pitanjima zaštite okoliša itd. Problem je u tome što su u rješavanje tih pitanja vodoravno uključene sve strukture državne uprave, a nužno je i uključivanje građana u niz postupaka koji su do sada bili isključivo u nadležnosti državnih tijela.

Riječ je o posebno izazovnom području jer se potpuno mijenja odnos javnosti i tijela državne uprave te njihova interakcija. Iskustva s pokušajem ratifikacije jednoga takvog međunarodnog instrumenta – Aarhuške konvencije – detaljnije se objašnjavaju u kasnijem tekstu. Želimo naglasiti bitnu ulogu društvenog kapitala u razvoju društva i poboljšanju svake politike, a osobito politike zaštite okoliša koja svoje temelje nalazi u konceptu održivog razvoja. Taj se koncept temelji na novoj spoznaji i svijesti o potrebi razvoja koji zadovoljava potrebe sadašnjice, ali omogućuje i budućim naraštajima da zadovolje svoje potrebe^{ix}. Naravno, problem je i to što mi danas ne možemo sa sigurnošću ni točno znati potrebe budućih generacija, ali se načelo održivog razvoja temelji na pretpostavki da one neće biti manje od današnjih. Upravo je to načelo osnova cjelokupne politike zaštite okoliša, a građani moraju biti svjesni njegova postojanja i značaja, primjenjivati ga i živjeti s njim. Postojanje takvog društvenog kapitala nužna je pretpostavka uspješne politike zaštite okoliša.

Većina do sada provedenih projekata pokazala je da još uvijek postoji prilična neusklađenost u radu nadležnih tijela, i to ne samo na organizacijskoj, već i na konceptualnoj razini, što je čest kamen spoticanja pri provedbi bilo kojeg projekta, programa ili zakonskog propisa. Često ne postoji evidencija o tome koji se sve projekti provode i kako, čak ni unutar jednog ministarstva, a kamoli među više njih.

I pri samoj izvedbi projekata često se možda prevelik značaj daje relevantnim iskustvima susjednih zemalja, njihovim zakonskim rješenjima i strategijama. Istodobno se izrađuje premalo potrebnih podlo-

ga i studija o specifičnostima hrvatskih problema na određenom području. Najčešće se pripremaju opsežne analize relevantnih dokumenata drugih zemalja koje su prošle taj put, pri čemu se ne pita koliko nam njihova iskustva zaista mogu pomoći. Osvrćući se na dokumente Slovenije, Češke ili Slovačke, trebali bismo se zapitati koliko nam ta iskustva – osim metodološki – mogu pomoći npr. u pitanju zaštite jadranske obale, mora i otoka, zaštite krškog područja, problematici miniranih šuma ili zapuštenih poljoprivrednih zemljišta kao nekih od brojnih posljedica prošlog rata. Pritom je izuzetna teškoća nedostatak primjerenoga informacijskog sustava koji bi omogućio uvid u stvarno stanje na našem terenu. Time je znatno ograničena mogućnost da više mislimo svojom glavom a manje gubimo vrijeme na upoznavanje, pa čak i prepisivanje primjera strategija i dokumenata drugih zemalja.

Čini se da ipak postaje jasno kako Hrvatska mora shvatiti svoj postupak približavanja standardima EU-a te svoj postupak vertikalnoga i horizontalnog usklađivanja. Zbog toga je u CARDS programu 2002 – 2004. Hrvatska prijavila izradu strategije za postupak usklađivanja propisa s područja zaštite okoliša. Time je istaknuta hitnost strateškog pristupa jer već donesena Nacionalna strategija zaštite okoliša (2002) (sastavio Ured za strategiju razvitka), zajedno s Nacionalnim planom djelovanja za okoliš (2002) (sastavilo Ministarstvo zaštite okoliša uz asistenciju Svjetske banke), nisu dostatni. Štoviše, ti dokumenti stalno upućuju na potrebu usklađivanja hrvatskih propisa s relevantnim propisima EU-a te na nužnost usvajanja strateškog dokumenta za cjelokupni postupak usklađivanja propisa, što je provedeno i u ostalim zemljama kandidatkinjama. Takav je dokument potreban kako se više ne bi nepotrebno gubilo vrijeme i energija u stihijskim i nekoordiniranim pokušajima usklađivanja hrvatskih propisa putem raznih projekata u brojnim tijelima državne uprave.

ZAŠTITA OKOLIŠA U HRVATSKOJ

Institucionalni okvir

Budući da je zaštita okoliša vrlo složena jer zadire u gotovo sve sektore (vode, šume, poljoprivredu, turizam, energiju, ljudsko zdravlje), Ministarstvo zaštite okoliša ne može pokriti sve probleme, već se nadležnosti za njihovo rješavanje dodjeljuju raznim tijelima državne uprave. Koordinacija svih nadležnih tijela i jasno razgraničavanje nji-

hovah djelatnosti unutar određenih nadležnosti bit će jedan od najvećih izazova u postizanju učinkovitoga institucionalnog ustroja zaštite okoliša, kako na nacionalnoj, tako i na regionalnoj i lokalnoj razini.

U sustavu zakonodavne vlasti nadležan je Sabor s četiri odbora: (1) za prostorno uređenje i zaštitu okoliša, (2) za poljodjelstvo, (3) za pomorstvo, promet i veze te (4) za turizam.

U sustavu izvršne vlasti nadležni su (1) Ministarstvo zaštite okoliša, ali i ostala relevantna ministarstva, (2) državne upravne institucije (Državna uprava za vode, Državni hidrometeorološki zavod i Državni hidrografski institut) te (3) županijski uredi koji se bave prostornim uređenjem i zaštitom okoliša, stambeno-komunalnim poslovima i graditeljstvom^x, te inspekcijskim nadzorom. Usto djeluju i gradske ispostave županijskih ureda.

Ministarstvo zaštite okoliša nadležno je za sve provedbe zakona, donošenje podzakonskih propisa te za sve stručne, upravne i druge poslove u općoj politici zaštite okoliša, odnosno zaštite zraka, gospodarenja otpadom i zaštite prirode. Inspekcijske poslove zaštite okoliša Ministarstvo dijeli s upravama za graditeljstvo i prostorno uređenje. Takva institucionalna rješenja nisu baš najspretnija u administrativnom smislu. Gospodarenje vodama, na primjer, izvan je nadležnosti Ministarstva zaštite okoliša, što često stvara teškoće pri rješavanju problema ili planiranju budućih projekata koji se odnose i na zaštitu voda. Sličan se problem pojavio i na CARDS-ovu projektu izrade Nacionalne strategije gospodarenja komunalnim otpadom^{xi}, u kojemu je bilo sporno točno razgraničenje između Ministarstva zaštite okoliša i Ministarstva javnih radova^{xii}.

Svakako treba spomenuti i dva novoosnovana tijela. Prvo je Agencija za zaštitu okoliša, osnovana Vladinom uredbom (NN 75/02) kao jedna od obveza definirana SSP-om. Osnovna zadaća Agencije jest organiziranje prikupljanja svih podataka o stanju okoliša na razini države i stvaranje jedinstvenoga informacijskog sustava zaštite okoliša (ISZO). Radi djelotvorne provedbe politike zaštite okoliša, Agencija je obvezna analizirati i interpretirati te podatke za tijela državne uprave, Vladu i Sabor. Djelatnost Agencije obuhvaća i proaktivno sudjelovanje u planiranju i razvoju novih oblika zaštite okoliša, te praćenje provedbe akcijskih programa i projekata zaštite okoliša. Organizacijska struktura Agencije planirana je tako da odgovara strukturi i kriterijima Europske agencije za zaštitu okoliša s kojom je uspostavila uspješnu suradnju te je u sustavu Europske informacijske i promatračke mreže.

Jedna od obveza definiranih SSP-om jest i stvaranje Fonda zaštite okoliša, koji je osnovan zakonom (NN 107/03), a na snagu treba

stupiti tek 1. siječnja 2004. godine. U Fondu će se obavljati poslovi vezani za financiranje pripreme, provedbe i razvoja programa, projekata i sličnih aktivnosti na području očuvanja, održivog korištenja, zaštite i unaprjeđivanja okoliša, te za projekte energetske učinkovitosti i iskorištavanja obnovljivih izvora energije. Kao i Agencija, ustrojen je po uzoru na slična tijela u EU s kojima će u budućnosti usko surađivati. Oba su tijela pravne osobe s javnim ovlastima, potpuno neovisne o Ministarstvu zaštite okoliša.

Hrvatska je u zaštiti okoliša izuzetno aktivna na međunarodnoj sceni, i to na više razina: multilateralnoj, regionalnoj^{xiii}, subregionalnoj^{xiv} i bilateralnoj^{xv}. Ta aktivnost ponajprije proizlazi iz međunarodnih pravnih instrumenata kojima je Hrvatska već jedna od strana ili za sada tek potpisnica. Svi važniji međunarodni instrumenti ipak su već ratificirani u Hrvatskoj, ali ima dosta i onih koji još čekaju ratifikaciju. Uzrok tome su brojne promjene potrebne za donošenje određenog propisa. Osim samih zakonodavnih promjena, učestali je problem izdvojiti i znatna financijska sredstva, a zatim pokrenuti i obaviti velike administrativno-institucionalne promjene jer je provedba određenoga međunarodnog pravnog instrumenta vrlo često u nadležnosti različitih državnih tijela.

Bez obzira na to, Hrvatska je potpisnica tridesetak najvažnijih dokumenata kao što su Konvencija o zaštiti ozonskog omotača (Beč, 1985), Montrealski protokol o tvarima koje oštećuju ozonski omotač (Montreal, 1987), Okvirna konvencija UN-a o promjeni klime (Rio de Janeiro, 1992), Kyotski protokol uz Okvirnu konvenciju UN-a o promjeni klime (Kyoto, 1997), Konvencija o biološkoj raznolikosti (Rio de Janeiro, 1992), Protokol o posebno zaštićenim područjima Sredozemnog mora i o biološkoj raznolikosti Sredozemnog mora (Ženeva, 1982), Konvencija o nuklearnoj sigurnosti (Beč, 1994), Konvencija o procjeni utjecaja na okoliš preko državnih granica (Espoo, 1991).

Informacijski sustav

Preduvjet za efikasno funkcioniranje zaštite okoliša jest kvalitetan informacijski sustav. Sustav bi se trebao temeljiti na adekvatnom monitoringu i brojnim socioekonomskim podacima, ali, nažalost, u Hrvatskoj je evidentan nedostatak osnovnih podataka o stanju u okolišu. Iz toga slijedi i nedostatak već obrađenih i kvalitetnih statističkih podataka.

Slab ili nikakav informacijski sustav boljka je svih tranzicijskih zemalja koje tek odnedavno, preuzimajući obveze raznih međunarodnih konvencija, preuzimaju i obvezu prosljeđivanja raznih podataka i izvješća određenim međunarodnim ustanovama. U Hrvatskoj se te obveze polovično uspijevaju ispuniti prikupljanjem relevantnih podataka koji su raspršeni u raznim javnim i znanstvenim ustanovama (u Institutu “Ruđer Bošković”, Institutu za geološka istraživanja), zavodima (Državnome hidrometeorološkom zavodu, Zavodu za javno zdravstvo) ili čak trgovačkim društvima (npr. u INA-Naftaplínu) te u nekim tematskim centrima poput geoinformacijskog sustava u Hrvatskim vodama.

Iako predviđen raznim propisima, informacijski sustav zaštite okoliša (ISZO) u pravom smislu te riječi za sada ne postoji. Zakon o zaštiti okoliša (NN 82/94), primjerice, propisuje obvezu svim nadležnim tijelima za zaštitu prirode i okoliša da u suradnji s ministarstvima i drugim upravnim tijelima rade na uspostavljanju tog sustava. Još detaljnije, Uredba o informacijskom sustavu zaštite okoliša (NN 74/99) propisuje sadržaj, metodologiju, obveze sudionika te način prosljeđivanja podataka o okolišu i, konačno, način upravljanja tim podacima. Prema toj uredbi, ISZO obuhvaća podatke o zraku, tlu, vodi, moru, biološkoj i krajobraznoj aktivnosti, klimi, kulturnoj baštini, prostornim obilježjima i otpadu te ostale važne podatke o zaštiti okoliša. Još uvijek nije riješena povezanost tih podataka s drugim društveno-ekonomskim podacima, što će se morati riješiti putem posebnih indikatora^{xvi}, a svaki od tih tematskih dijelova bit će mali kompleksan informacijski sustav za sebe. Nakon toga slijedi i poseban sustav povezanosti ISZO-a sa svim ostalim sustavima: informacijskim sustavom Sabora, Vlade, Predsjedničkog ureda, gospodarskih ustanova, međunarodnih organizacija, s građanima te njegovim svakodnevnim korisnicima. Veliku će odgovornost imati i Agencija za zaštitu okoliša, koja će biti glavna spona u procesu prilagodbe s informacijskim sustavom Europske agencije za okoliš smještene u Kopenhagenu te s Europskom informacijskom i promatračkom mrežom (EIONET-om), kako bi se potrebni podaci o okolišu iskorištavali za izradu ispravnih izvješća o stanju u Hrvatskoj. Trenutačno se radi i na značajnim izmjenama i dopunama Pravilnika o katastru emisija u okoliš (KEO) koji će biti jedna od okosnica ukupnoga informacijskog sustava okoliša, a čija je dosadašnja primjena u praksi zakazala zbog niza nedostataka.

Informacijski sustav do sada nije ustrojen ponajprije zbog nedostatnih institucionalnih snaga nadležnih državnih tijela te nepotpuno riješenoga pravnog i tehničkog okvira. Ozbiljna su prepreka tome i složenost sustava, veliki troškovi uspostave te već postojeći problemi vo-

doravne i okomite koordinacije među sudionicima. Dodatni problemi nastaju i zbog sporosti državne uprave i neupotrebljivosti postojećih baza podataka. Ni ljudski faktor nije zanemariv, jer još uvijek ne postoji svijest o nužnosti kvalitetnih podataka za donošenje odluka. Osim toga, ne postoji ni potrebna izobrazba i interes za uključivanje u međunarodne programe i projekte za razmjenu podataka.

Zahtjevi EU-a u vezi s tim područjem gotovo su bezbrojni. Praktički svaka smjernica ima niz odredbi o potrebnome monitoringu, a zatim o sustavu izvješćivanja relevantnih tijela. Svi se ti izvještaji zasebno prosljeđuju posebnim tijelima koja izrađuju specijalne izvještaje za određene prilike. Gotovo je nemoguće sustavno i ukratko objasniti zahtjeve informacijskog sustava EU-a. Ipak, koordinacije radi, svim su članicama zajednička i za osnivanje gotovo obvezna tijela poput Agencije za zaštitu okoliša, koja su uz Ministarstvo zaštite okoliša središnja točka određene zemlje za prikupljanje svih potrebnih podataka te prosljeđivanje izvještaja u skladu s obvezama iz raznih dokumenata ili projekata (vidjeti tekst o obvezama Agencije).

Sustav obrazovanja

Sustav obrazovanja o pitanjima zaštite okoliša EU je uglavnom prepustio državama članicama, a očekuje se da će one i u tom sustavu učiniti sve što je u njihovoj moći za što bolju primjenu standarda.

Hrvatska, nažalost, nije još dovoljno razvila praksu povezivanja znanstveno-istraživačkog rada s donošenjem odluka ili strateškim promišljanjem. Integrirani pristup koji bi omogućio potpunu i otvorenu razmjenu podataka između svih sudionika zamišljen je kroz postavljanje ISZO-a. Slično tome, bilo bi uputno postaviti i adekvatan obrazovni sustav na svim razinama društva koji bi omogućio upoznavanje s osnovama filozofije zaštite okoliša, njezinim modelima, a osobito s njezinom svakodnevnom primjenom.

U hrvatskim osnovnim i srednjim školama ne postoji poseban predmet koji bi to omogućio, već je prema programskim dokumentima Ministarstva prosvjete to segmentirano uklopljeno u nekoliko nastavnih predmeta. Čak je i ta izobrazba stihijska, prepuštena školama ili profesorima osobno. Prema Nacionalnom planu djelovanja za okoliš (2002), izgleda da ne postoji analiza koja bi dala empirijsku sliku zastupljenosti ekoloških sadržaja u visokom školstvu i znanosti^{xvii}. Naprotiv, osim nekoliko smjerova (npr. na studiju kemijskog inženjerstva i tehnologije – smjer ing. za zaštitu okoliša ili na prirodoslovno-matematičkom fa-

kultetu, na biološkom odsjeku – smjer ing. ekologije), smatra se da sustavne izobrazbe o ekološkim sadržajima na razini višega i visokog školstva nema. Tek se u posljednje vrijeme na određene fakultete uvode odgovarajući predmeti, ali neobaveznog karaktera (npr. izborni predmet Pravo okoliša na pravnim fakultetima), dok se predmeti ekoloških sadržaja na fakultetima prirodnih znanosti i tehničkim fakultetima predaju kao obvezni, ali u sklopu različitih kolegija. Podaci o stanju na postdiplomskim studijima također su nepregledni i spomenuti dokument predlaže osnivanje interdisciplinarnih i međufakultetskih studija s područja zaštite okoliša i održivog razvoja na postdiplomskoj razini.

Mogli bismo ovdje izdvojiti izvaninstitucionalni sustav koji se u sklopu raznih programa bavi izobrazbom i usavršavanjem državnih zaposlenika pojedinih upravnih tijela. Te programe prema potrebi organiziraju i financiraju sama ta tijela. Pritom ne možemo govoriti ni o nekom organiziranom izvaninstitucionalnom sustavu odgoja i izobrazbe na tom području. Takvi su djelatnici npr. inspektori zaštite okoliša ili sanitarni inspektori (županijski, gradski i općinski uredi po pravilu zapošljavaju samo jednu takvu osobu).

U posljednjem je desetljeću porastao broj nevladinih udruga koje promiču zaštitu okoliša, a mnoge od njih upozoravaju na pitanje odgoja i obrazovanja o okolišu. Njihovi povremeni tečajevi, tribine ili akcije, naravno, nisu dovoljni. Nedovoljna je i odgojna i obrazovna uloga sredstava javnog priopćavanja, iako moramo priznati da na radiju i televiziji u posljednje vrijeme ima više emisija o okolišu. Dnevne novine najčešće imaju senzacionalistički pristup toj problematici, a ostali tiskovni mediji uglavnom su dio izdavačke aktivnosti pojedinih stručnih tijela (npr. časopis “Okoliš” Ministarstva zaštite okoliša ili časopis “Hrvatske vode”). Prilično je slab interes izdavača i korisnika popularnih ili drugih knjiga i publikacija s tog područja, a trenutačno najatraktivniji medij – Internet – u Hrvatskoj također ne pruža baš mnogo. Relevantne stranice, npr. službene stranice Ministarstva zaštite okoliša, ne ažuriraju se dovoljno često tako da je upitno efikasno korištenje prikazanih podataka^{xviii}. Taj nedostatak sustavne izobrazbe o okolišu i njegovoj zaštiti smatra se djelomičnim uzrokom neadekvatnog sudjelovanja javnosti u pitanjima zaštite okoliša.

Sudjelovanje javnosti

Aktivno sudjelovanje javnosti u kreiranju i provedbi politike zaštite okoliša preduvjet je za ostvarivanje već spomenutog načela održi-

vog razvoja. U Hrvatskoj je šira javnost slabo upoznata s pitanjima zaštite okoliša, a još manje s mogućnostima aktivnog sudjelovanja pri donošenju i primjeni određenih zakonskih odredbi, čak ako pravna osnova za to i postoji (v. daljnji tekst).

Prepoznavši značaj i moć javnosti, posebice u tim pitanjima, EU je najprije krenuo u institucionaliziranje prikupljanja i protoka informacija. Počevši sa Smjernicom 90/313/EEC o pravu na zahtijevanje obavijesti o okolišu, otvorio je pojedincima mogućnost traženja svih podataka od upravnih tijela u vezi s okolišem bez prethodnog dokazivanja svog interesa i potrebe za tim obavijestima (informacijama). Korak dalje za EU je bilo sudjelovanje javnosti u strateškom planiranju određenih zahvata u okolišu. Smjernica 85/337/EEC (izmijenjena i dopunjena Smjernicom 97/11/EC) o procjeni utjecaja nekih javnih i privatnih projekata na okoliš, omogućuje davanje obavijesti i sudjelovanja javnosti već pri izradi strategija, planova i programa zaštite okoliša. U skladu s tim, donesena je Aarhuška konvencija o pristupu javnosti, sudjelovanju u odlučivanju te pristupu pravosuđu.^{xix}

AARHUŠKA KONVENCIJA: INFORMIRANJE I SUDJELOVANJE JAVNOSTI

Aarhuška konvencija

Trenutačno najznačajniji međunarodni instrument na području informiranja i sudjelovanja javnosti jest Konvencija UN/ECE koja se sastoji od prvog stupa – pristupa informacijama, drugog stupa – sudjelovanja javnosti u odlučivanju, i trećeg stupa – pristupa sudstvu u pitanjima okoliša. Konvenciju su 1998. u Aarhusu, u Danskoj, potpisali EU i svih njegovih 15 članica. Nakon toga, pojavilo se pitanje njezine ratifikacije i primjene u pravnim sustavima svake zemlje članice. I Hrvatska je potpisnica te konvencije te se već dvije godine priprema njezina ratifikacija unutar projekta Primjena Aarhuške konvencije u Hrvatskoj.

Kako je Danska svladala Aarhušku konvenciju?

Danska je prva zemlja koja je ratificirala Konvenciju te pritom otišla čak i dalje od njezinih zahtjeva kad je riječ o informiranju i sud-

jelovanju javnosti. Danska se oduvijek smatrala progresivnom zemljom u zaštiti okoliša, osobito zbog demokratizacije svoje politike zaštite okoliša. Niz desetljeća Dansko društvo za zaštitu prirode prethodnik je u mnogim područjima. Zahvaljujući Konvenciji, koja je dala veća prava nevladinim organizacijama, ojačala je veza između prava okoliša i demokracije.

Naravno, jedno je potpisati konvenciju, a drugo je prenijeti je u nacionalno zakonodavstvo te joj primjenom udahnuti život. U Danskoj su pripreme za ratifikaciju počele 1999. Kako bi se ispunili zahtjevi Konvencije, dansko Ministarstvo zaštite okoliša i energije pokušalo je već od samog početka što više otvoriti postupak javnosti. Ministarstvo je organiziralo konferenciju na kojoj su državni službenici, nevladine udruge i novinari raspravljali o Konvenciji, a stodobno je pokrenuta i jaka medijska kampanja. Krajem 1999. prijedlog nacrta zakona ponovno je pušten u javnu raspravu kako bi se prikupilo što više komentara i prijedloga o ratifikaciji Konvencije. Konačno su prikupljeni komentari sa svih javnih rasprava i prijedlog zakona je krenuo u parlament na čitanje. Zakon je proglašen u svibnju i službeno stupio na snagu u rujnu 2000. godine. Od tog trenutka mnoge su se stvari u Danskoj promijenile.

Za početak, trebalo je promijeniti 13 zakona s područja zaštite okoliša. Osobito je bilo teško ostvariti prava na žalbu prema trećem stupu Konvencije (pristup pravosuđu u pitanjima zaštite okoliša) jer su sve nevladine udruge koje se bave pitanjima zaštite okoliša ratifikacijom Konvencije dobile pravo žalbe pred sudbenim tijelima. Isto je pravo dano i drugim nevladinim udrugama koje se ne bave možda samo pitanjima zaštite okoliša. Danska je u tome učinila i korak dalje u odnosu prema zahtjevima Konvencije.

Ukratko, Danska je poduzela pet velikih koraka.

- *Riješila je pitanje pristupa posebnim dokumentima* – pitanje pristupa dokumentima, izvještajima i raznim materijalima u posjedu tijela državne uprave ili poduzeća promijenjeno je i riješeno u Zakonu o javnosti, Zakonu o državnoj upravi i Zakonu o pravu pristupa podacima (Aarhuški zakon).
- *Ojačala je pristup informacijama* – u skladu s Konvencijom, tijela državne uprave obvezna su u elektroničkom obliku pohraniti sve relevantne i pravilno obrađene informacije o okolišu. Ta se obveza uza središnju odnosi i na sve niže razine vlasti, što je od izuzetne važnosti za informacijsku mrežu i sustav.

- *Ojačano je sudjelovanje javnosti pri donošenju odluka* – javne rasprave i sudjelovanje javnosti u donošenju odluka bile su uobičajena praksa u Danskoj i prije, u skladu sa zakonima o prostornom planiranju i zaštiti prirode ili prilikom procjene utjecaja na okoliš. Ratifikacijom Konvencije uspostavljena su dodatna pravila o javnim raspravama i sudjelovanju javnosti prije i u sklopu donošenja određenih odluka.
- *Poticanje na grupno sudjelovanje* – u određenim slučajevima nevladine udruge imaju veća prava nego pojedinci te Danska potiče pojedince na udruživanje snaga kako bi mogli bolje djelovati na konačne ishode. Pritom se prije svega misli na pravo da se bude saslušan, pravo prigovora ili pravo obaviještenosti o odlukama (tako je, primjerice, novo pravo izuzetno jake i poznate nevladine udruge za zaštitu prirode Danish Natur da joj se šalju sve službene odluke u vezi sa zaštitom prirode).
- *Olakšan je pristup pravosuđu* – pravila žalbe regulirana su posebnim propisima. Za sva je nadležna tijela bitno da sve njihove pisane odluke ubuduće moraju sadržavati upute o žalbi u kojima moraju biti i podaci o postupku žalbe, o tome gdje se i kome se treba žaliti u skladu s postupkom.

Nakon silnog truda da što bolje primijeni Konvenciju u svojoj zemlji, Danska je odlučila uložiti i dodatni trud. Strategijom pomoći u pitanjima okoliša zemljama istočne Europe u razdoblju 2001-2006 (Ministry of Environment and Energy, Danish Environmental Protection Agency, 2001). Danska je kao jedno od prioritetnih područja pomoći izdvojila i pomoć u pripremama za ratifikaciju i primjenu Konvencije.

Kako je Danska pomogla Estoniji da ratificira Aarhušku konvenciju?

Estonija se odmah javila Danskoj za ponuđene programe pomoći. Danska je uz snažnu potporu svoje agencije za zaštitu okoliša (DEPA) revno krenula s Estonijom u taj projekt. Situacija prije ratifikacije izgledala je dosta povoljno. Estonija je već i prije ratifikacije poznavala neke elemente Konvencije, a sve potrebne izmjene i dopune relevantnih zakona obavljene su u najkraćem mogućem roku.

Unatoč brzim izmjenama predmetnih propisa, postupak kroz koji je prošla Estonija bio je daleko od bezbolnoga. Iako je estonska Vla-

da isticala da će Konvencija biti ratificirana što je prije moguće, prvi je veći zastoj nastao već prilikom ratifikacije. Kabinetu Vlade trebalo je gotovo pola godine da pomno razmotri učinke ratifikacije te da istraži jesu li zahtjevi trećeg stupa Konvencije – pristupa pravosuđu – u skladu sa sustavom sudova u Estoniji. Nadalje, nakon što su načela Konvencije ipak usvojena i ugrađena u estonsko zakonodavstvo, iskrsnuli su mnogi izazovi u vezi s praktičnom primjenom.

Prvi je problematični korak bilo dodatno osposobljavanje uprave za nove obveze. Za državne službenike napravljen je poseban vodič koji objašnjava ispunjenje zahtjeva Konvencije u svakodnevnom radu, a osobito u složenim postupcima procjene utjecaja na okoliš ili izdavanja dozvola vezanih uz okoliš i prostorno planiranje. Vodič također objašnjava kojim vrstama podataka/informacija javnosti mora biti omogućen pristup, ovisno i o fazi postupka donošenja neke odluke ili kojim podacima šira publika ne smije imati pristup.

Međutim, glavna prepreka dobroj primjeni Konvencije bila je činjenica da Estonci u biti nisu bili svjesni političke otvorenosti ni liberalno-demokratskog duha koji ona donosi. Istodobno, tijela državne uprave ne samo što su bila suočena s primjenjivanjem novih zahtjeva iz Konvencije, već je “zahtjevna Konvencija” u tome išla još dalje. Tijela državne uprave dobila su i novu obvezu da stalno obavještavaju javnost o njezinim novim pravima, kao i o tome gdje će, kada i kako moći najbolje iskoristiti svoja prava. Stoga su ih u biti čekala dva složena međusobno uvjetovana zadatka: (1) pravo neposrednog sudjelovanja prilikom donošenja odluka bila je novost mnogim pojedincima, ponajprije zbog shvaćanja i naslijeđenih stavova da se državnim tijelima ne treba vjerovati te da je besmislena svaka suradnja s njima; i (2) tijela državne uprave trebaju zato biti što otvorenija i glasnija o novim pravima građana te ih aktivno poticati na sudjelovanje.

U prvi se tren činilo da će se ti zadaci izuzetno teško ostvariti te da je možda ratifikacija Konvencije preuranjena jer će biti potrebno još dosta vremena da ona zaživi u glavama građana Estonije. No, srećom, na kraju ipak nije bilo tako. Posredan dokaz dobre prakse u Estoniji može biti i jedan, na prvi pogled možda nevažan, ali vrlo indikativan, posredan podatak. Riječ je o Vladinu projektu otvaranja Internet portala Danas odlučujem ja (*Today I Decide*), kojim se javnosti omogućilo da komentira sve prijedloge novih propisa ili da nadležnim tijelima šalje svoje prijedloge propisa. Za manje od godine dana razna su ministarstva dobila gotovo 300 komentara na prijedloge i gotovo još toliko novih prijedloga propisa od svojih građana (od zahtjeva za uvođenjem

ljetnoga radnog vremena do zahtjeva za uvođenjem smrtne kazne). Međutim, statistike portala pokazuju da je najmanje prijedloga i komentara bilo o pitanjima zaštite okoliša (samo nekoliko). To upućuje na zaključak da su se sve interesne skupine, od pojedinaca do najagresivnijih nevladinih udruga, očito uspješno i zadovoljno koristile novim pravima stečenim Konvencijom (pristup podacima, sudjelovanje prilikom donošenja odluka ili pristup pravosuđu) te da se gotovo nisu ni osvrnuli na taj novi, tada poprilično popularan komunikacijski kanal između javnosti i Vlade.

Iz svega prikazanog jasno je da Konvencija, ako se ratificira i počne primjenjivati, iz korijena mijenja odnos javnosti i tijela državne uprave uzrokujući intenzivnije dijaloge i interakcije. Zato je u početku otežano prihvaćaju zemlje koje su imale autoritarna politička uređenja s praksom isključivanja svojih građana bilo neinformiranjem, bilo nemogućnošću sudjelovanja u postupcima donošenja odluka.

Što je problem u Hrvatskoj?

U danskom se programu pomoći našla i Hrvatska u sklopu projekta Pomoć Hrvatskoj prilikom primjene Aarhuške konvencije (Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja, 2002). Projekt je službeno počeo u siječnju 2002. i još uvijek traje. Zahtjevno je krenuo s analizom svih hrvatskih propisa koji pokrivaju područja iz prva dva stupa Konvencije, dok je treći stup ostavljen za neki idući projekt. U sklopu projekta održan je i niz interministarskih radnih skupina na kojima su predstavnici svih ministarstava mogli komentirati zahtjeve Konvencije te davati svoje prijedloge i najbolja rješenja za usvajanje tih zahtjeva. Organizirana su i brojna putovanja u županijske, gradske i općinske urede državne uprave koji će dobiti mnoštvo novih obveza i doživjeti velike promjene. Cijelo je vrijeme bio neizostavan i rad s nevladinim udrugama koje se bave pitanjima zaštite okoliša, a kojima će ratifikacija Konvencije osobito koristiti. No uza sav trud, rezultati rada još su uvijek jedva vidljivi. Uzrok tome mogao bi biti i priličan nedostatak političke volje (za razliku od situacije u Estoniji) da se Konvencija što prije ratificira jer rezultati obavljenih analiza ne upućuju na prevelike prepreke ratifikaciji u Hrvatskoj, koja je potpisnica Konvencije od njezina prvog dana.

Možemo reći da su u Hrvatskoj očite sljedeće (ne)spremnosti na zahtjeve prvog stupa Konvencije o pristupu javnosti podacima.

- Primjena Konvencije svakome jamči mogućnosti pristupa specifičnim informacijama, što može iziskivati dosta vremena za identifikaciju i procesuiranje. Informacije su većinom pohranjene samo u tijelima nadležnima za okoliš na lokalnoj ili regionalnoj razini (županijski, općinski, gradski uredi za zaštitu okoliša). Za te državne službenike Konvencija zahtijeva uvođenje novih radnih rutina i nove načine ispunjavanja zahtjeva u usporedbi s postojećom praksom. Sadašnja praksa, mjerena u sklopu projekta na slučajnom uzorku od četiri županije, pokazuje da županije primaju godišnje 30 do 200 zahtjeva za informacijama o okolišu, dok neki gradovi primaju i više od 300 zahtjeva (Osijek), a u Dubrovniku čak 800 do 1000 zahtjeva u godini ((Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja, 2002). Zahtjev može biti bilo što, od telefonskog poziva o specifičnom pitanju koji se obavi za dvije minute do zahtjeva poslanoga u pismenom obliku, što vodi otvaranju administrativnog predmeta o tom upitu.
- Hrvatski propisi ne sadržavaju detaljne odredbe o svim aspektima postupanja s traženjem informacija. Iako Ustav (NN 41/2000, 55/2001, čl. 38, st. 3) novinarima jamči pravo pristupa informacijama, on ne uvjetuje da bilo koja osoba ima pravo pristupa informacijama. Zakon o zaštiti okoliša (NN 82/94) u članku 49. pod naslovom Javna priroda podataka o okolišu sadržava ključnu odredbu kojom se osigurava javnost podataka o okolišu tako što se javnost mora upoznati s pitanjima vezanim uz okoliš te se mora odgovoriti na sva traženja informacija o okolišu. Međutim, način daljnjeg postupanja u slučaju da javne službe ne posjeduju tražene informacije nije predviđen zakonom. U tom je slučaju primjenjiv Zakon o općem upravnom postupku (NN 53/91), koji općenito obvezuje sva upravna tijela i njihove radne postupke. Članak 66, st. 3. određuje da će, ako upravno tijelo nije nadležno za prihvatanje zahtjeva, službenik tog tijela obavijestiti tražitelja i prosljediti zahtjev stvarno nadležnom tijelu. Ako tražitelj, unatoč obavijesti, ipak inzistira da mu nenadležno tijelo odgovori, to je tijelo obvezno zahtjev prihvatiti, ali mora izdati zaključak o odbijanju zahtjeva. Isti zakon dalje određuje (čl. 218, st. 1) da će nadležno tijelo odgovoriti na zahtjev tražitelja što je prije moguće ili najkasnije za mjesec dana. Pitanje je može li se to smatrati razumnim rokom na koji upućuje Konvencija.
- Otkriveni su i različiti postupci vezani za pitanja različitih vremenskih ograničenja i različitih razina ambicija glede odgovora na zahtjeve te različitih percepcija o tome trebaju li se svi tražitelji informacija tretirati jednako. Postoji još jedan zahtjev u opreci s upravnim postupkom

u Hrvatskoj. Zakon o općem upravnom postupku poznaje samo stranke postupka ili one koji to nisu, ali su uspjeli dokazati svoj interes za postupak. U skladu s Konvencijom, osobe koje traže informacije ne moraju dokazivati svoj interes za zahtjevom, ne moraju se legitimirati ili se na drugi način dokazati "sposobnima" da dobivene informacije mogu ispravno protumačiti. Rezultati istraživanja na spomenutom projektu pokazali su i jasne indikacije diskriminacije prema onim zahtjevima koje državni službenici smatraju "provokativnima" ili podnesenima "iz isključivo političkih razloga".

- Jedan od ključnih problema jest kako identificirati ispravne izvore informacija. Prema iskustvima nekih nevladinih udruga, nije čak ni teško dobiti neke podatke, ali je teško znati gdje bi se oni mogli nalaziti. Problem je koordinacija među državnim tijelima nadležnima za zaštitu okoliša te nepostojanje konzistentnog sustava razmjene podataka na svim razinama. Postojeći sustav kao da se temelji na načelu dobrovoljnosti, čak i među tijelima koja zajedno provode politiku zaštite okoliša, osobito između tih tijela i javnosti.
- Čini se da postoji manjak resursa zbog povećane potražnje specifičnih informacija, i to osobito manjak stručnjaka. Uočena je i sklonost dodjeljivanja statusa niske prioritarnosti davanju informacija o okolišu ako je to u sukobu s ispunjavanjem drugih dužnosti.

Na temelju tih nedostataka možemo zaključiti da će uspjeh Konvencije ovisiti prije svega o ekonomičnosti i ambicioznosti procesa provedbe. U suprotnome postoji rizik da se Konvencija uopće ne provede.

Konačno, utvrđene su i sljedeće prednosti u vezi s prvim stupom. Naime, na deklarativnoj razini sva tijela nadležna za zaštitu okoliša podržavaju Konvenciju. Velika je prednost činjenica da su mnoge uprave do danas već uspostavile neke od procedura za davanje informacija, stoga ne moraju osmisliti potpuno nove procedure, već samo bolje izvršavati već postojeće. Također je prednost da u Hrvatskoj postoji razmjerno razvijena tradicija sudjelovanja u donošenju procjena utjecaja na okoliš.

Drugi stup konvencije odnosi se na sudjelovanje javnosti u postupku donošenja odluka vezano uz "specifične aktivnosti", "planove, programe i politike" i "izvršne propise i/ili općenito primjenjive pravno obvezujuće normativne instrumente". U spomenutom projektu Ministarstva zaštite okoliša analiza je usredotočena na PUO i prostorno planiranje. Hrvatska ima dugu praksu u provođenju PUO-a i uključivanju javnosti u taj proces jer je to područje pravno regulirano još od 1984

godine (danas Pravilnikom o procjeni utjecaja na okoliš, zadnja verzija, NN 59/00). Stoga je opći dojam da obveze iz drugog stupa nisu radikalne inovacije u upravnoj praksi. Javne su rasprave obvezne za sve planove korištenja zemljišta na županijskoj, općinskoj i gradskoj razini. Nastavljajući se na prvi stup, treba istaknuti da se najčešći zahtjevi za informacijama o okolišu odnose na informacije o korištenju zemljišta. Na lokalnoj se razini dobiva oko deset zahtjeva godišnje. Na nacionalnoj razini ima ih između 80 i 100 u godini. Intenzitet sudjelovanja javnosti ovisi o konkretnim pitanjima. Zanimanje najčešće nije veliko – nema pisanih komentara i na javnim je raspravama vrlo malo sudionika. Smatra se da je uzrok toj apstinenciji bivša autoritarna politička kultura koja je, unatoč relativno visokom stupnju zanimanja za politiku, usadila građanima svijest da nemaju nikakav utjecaj na stvaranje politike. To otežava bilo kakvu motivaciju za sudjelovanje i tome se treba suprotstaviti pojačanim sustavom informiranja i odgovarajućim sustavom obrazovanja.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Na temelju analize općeg stanja u Hrvatskoj, prikaza značaja Aarhuške konvencije za razvoj informiranja i participacije javnosti te prikaza odnosa prema Konvenciji u Danskoj, Estoniji i Hrvatskoj, u ovom ćemo dijelu teksta donijeti određene zaključke i preporuke koje se prije svega odnose na demokratizaciju procesa zaštite okoliša.

Općenito, može se naglasiti da postoje već isprobani sustavi koji sigurno mogu smanjiti brojne i opasne dugoročne pogreške. Prije bilo kakvog donošenja odluka potreban je ozbiljan i otvoren pristup multidisciplinarnoj problematici zaštite okoliša, multilateralne i bilateralne i regionalne suradnje sa zemljama članicama i/ili kandidatkinjama putem svih dostupnih projekata i programa, iscrpna proučavanja i analize zahtjeva EU-a i domaćih prilika i specifičnosti. Nužan je konzistentan i strateški pristup prilikom donošenja odluka, dobar zakonodavni proces prilikom pretvaranja tih odluka u obvezujuće propise i, konačno, poticanje sudjelovanja javnosti u cjelokupnom procesu kako bi te odluke i zaživjele u svakodnevici društva te postale njezin sastavni dio.

Ministarstvo zaštite okoliša treba izraditi strategiju koja će biti razuman okvir i dati jedinstvenu metodologiju usklađivanja propisa u području zaštite okoliša koji će precizno utvrditi ciljeve, postojeće stanje prema sektorima, prioritete, redosljed, sudionike postupka, pitanje

nadležnosti itd. Strateški bi pristup cjelokupnoj situaciji smanjio sve daljnje stihijske pokušaje primjene nekog instrumenta bez prethodnoga stvarnog konzistentnog pristupa, što je bio slučaj s dugoročnim projektom primjene Aarhuške konvencije kojemu nije prethodila potrebna analiza svih postojećih struktura u Hrvatskoj koje provode politiku zaštite okoliša, a na koje primjena jedne takve konvencije neposredno utječe. Štoviše, čini se da su s tim projektom najslabije bili upoznati sami građani. Stoga je potrebno krenuti drugim putem, strateškim, kako bismo, za početak, točno saznali što sve imamo i što nam je potrebno napraviti radi što efikasnije primjene bilo kojeg instrumenta, a u skladu sa zahtjevima EU-a. Sveobuhvatna strategija usklađivanja svih hrvatskih propisa sa svim relevantnim zahtjevima EU-a svakako je nužan početak. Strategija bi trebala obuhvatiti i plan primjene s realnim vremenskim rasporedom, rokovima, redoslijedom postupaka i procjenom troškova primjene, te unaprijed utvrditi i tijela koja će biti odgovorna za planiranje, provedbu i kontrolu svih postupaka. Preporučeni redoslijed mogućih aktivnosti prilikom izrade strategije za postupak usklađivanja propisa iz područja zaštite okoliša bio bi sljedeći.

- Utvrditi, odnosno potvrditi prioritete u usklađivanju propisa. U skladu s dosadašnjim shvaćanjem stanja u okolišu, pretpostavlja se da bi njihov poredak mogao biti ovakav: gospodarenje otpadom, zaštita zraka, klimatske promjene, zaštita voda, zaštita prirode, industrijska onečišćenja, kemikalije, genetički modificirani organizmi te cjelokupno vodoravno zakonodavstvo.
- Prema utvrđenim prioritetima odnosno sektorima potrebno je utvrditi sve relevantne sudionike za svaki sektor na svim razinama i jasno razgraničiti njihove nadležnosti.
- Uzeti u obzir rezultate već provedenih analiza usklađenosti propisa sa zahtjevima EU-a. Ministarstvo zaštite okoliša već ih je provelo na raznim projektima te ih samo treba ažurirati i napraviti one koji nedostaju.
- Osnovati međuresorne i interinstitucionalne radne grupe za analizu propisa s područja koja nisu isključivo u nadležnosti Ministarstva zaštite okoliša (npr. zaštita voda u suradnji s Državnom upravom za vode).
- Na temelju svih prikupljenih podataka napraviti svojevrsnu temeljnu podlogu, odnosno studiju za svaki sektor posebno, s utvrđenim sudionicima, podacima o uobičajenim praksama, institucionalnom okviru i, općenito, trenutačnom stanju u sektoru.

- Interinstitucionalno utvrditi sve slične projekte i analize koje su već provedene ili su u fazi planiranja kako ne bi došlo do nepotrebnog preklapanja ili ponavljanja istog posla.
- Organizirati brojne interinstitucionalne forume na kojima se mora raspraviti o svim spornim stvarima u sektoru, kako s obzirom na zahtjeve EU-a s kojim se treba uskladiti, tako i s obzirom na neke specifične situacije u Hrvatskoj.
- Uvijek kad je moguće, u forume uključivati sve zainteresirane, nevladine udruge koje se bave zaštitom okoliša te relevantne ljude iz struke i znanosti.
- Prikupiti rezultate svih provedenih zakonskih analiza, izvještaja, studija i komentara te ih pokušati povezati u cjeloviti strateški pristup za svaki sektor. U toj fazi već je bitno znati ključne smjernice i razlikovati one koje će biti lako ugraditi u hrvatske propise te ih brzo i jeftino provesti u praksi od onih s kojima će biti problema.
- Potrebno je osigurati stručnu i tehničku pomoć pravnim službama tijela državne uprave koje izrađuju prijedloge nacрта, izmjena, dopuna ili potpuno novih usklađenih propisa.
- Paralelno istraživati i izrađivati studije o svim potrebnim zahvatima i promjenama u administrativno-institucionalnom okviru, s posebnom pažnjom usmjerenom na ukupne troškove budućih potrebnih i predloženih zahvata.
- I, konačno, na osnovi iscrpnih zakonskih i ostalih analiza učinka primjene dobivenih i predloženih rješenja izraditi aproksimacijske planove u kojima će se navesti sve zakonske i institucionalne promjene te njihovi troškovi, te sastaviti lista praktičnih provedbenih koraka za svaki sektor, uključujući i procjene prikladnih projekata za provedbu te potrebnih ljudskih resursa.

Tek bismo nakon završetka svega navedenog mogli reći da okvirno imamo pojma o tome koliko smo daleko s obzirom na zahtjeve EU-a i što nam je sve činiti kako bismo ih ispunili te stekli uvjete za punopravno članstvo. Posao pred nama u biti je zasada nepregledan i nepredvidiv u smislu opsega i rezultata. No ako i zanemarimo taj upravo predloženi put izrade strategije za postupak usklađivanja hrvatskih propisa s propisima EU-a, moramo odnekud krenuti. Stoga možemo uvijek, što je najjednostavnije, “početi od onoga što je nužno, zatim prijeći na ono što je moguće i na kraju ćemo se sigurno naći kako radimo nemoguće.”^{xx}

-
- i *Environmental acquis communautaire – svi oblici politika, zakona i ciljeva o okolišu o kojima se suglasio EU; obuhvaća sve smjernice i odluke koje se odnose na okoliš, a prihvaćene su na temelju različitih ugovora koji zajedno čine primarne zakone EU-a.*
 - ii *Na temelju Uredbe Vijeća EU-a br. 2666/00 od 5. prosinca 2000. za zemlje bivše Jugoslavije (osim Slovenije, te uključujući Albaniju) za razdoblje 2000-2006.*
 - iii *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the Candidate Countries in Central and Eastern Europe on Accession Strategies for Environment: Meeting the Challenge of Enlargement with the Candidate Countries in Central and Eastern Europe, COM (98) 294.*
 - iv *Development of a Costing Assessment for the Slovenian Environmental Approximation Strategy, PHARE SLO-101 (1998)*
 - v *Za 2001. godinu bila je dogovorena izrada nacрта prijedloga Zakona o fondu zaštite okoliša i usvajanje strategije zaštite okoliša. Za 2002. godinu bilo je više obveza vezanih uglavnom za izmjene propisa u koordinaciji s drugim nadležnim tijelima. Od značajnijih mjera izdvajamo obvezu osnivanja Fonda zaštite okoliša i Agencije za zaštitu okoliša te izradu nacрта Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti okoliša. Za 2003. godinu predviđena je izmjena nekoliko podzakonskih propisa, analiza stupnja usklađenosti zakonodavstva s pravnom stečevinom EZ-a te izrada programa provedbe koja će se pokušati ostaviti CARDS programom.*
 - vi *Još u izradi; drugi relevantni dokumenti dostupni na [<http://www.mei.hr>].*
 - vii *Prva analiza tog tipa provedena je već 2001. u vezi s propisima kojima se regulira gospodarenje otpadom, a radi izrade nacрта izmjena i dopuna Zakona o otpadu.*
 - viii *Primjerice, Capacity Building for EU Accession in Air Protection Sector in Croatia, Capacity Strengthening Measures for the Environmental Agency, Capacity Building for EIA/SEA and Environmental Audit and Environmental Management Systems.*
 - ix *Definicija tzv. Brundtlandske komisije; World Commission on Environment and Development, objavljeno u dokumentu Our Common Future (1987).*
 - x *Županijski uredi obavljaju sve poslove zaštite okoliša na području županije ili grada provodeći obveze u skladu s odredbama Zakona o zaštiti okoliša te Zakona o prostornom uređenju čije su posljednje izmjene i dopune prenijele niz poslova zaštite okoliša na regionalnu i lokalnu razinu (NN 30/94, NN 68/98 i NN 61/00).*
 - xi *Prijedlog dokumenta dostupan na [<http://www.mzopu.hr>].*
 - xii *Zakon o komunalnim djelatnostima stavlja gospodarenje komunalnim otpadom u nadležnost Ministarstva javnih radova, ali su istovremeno svi poslovi gospodarenja otpadom načelno u nadležnosti Ministarstva zaštite okoliša.*
 - xiii *Na regionalnoj razini, Hrvatska je 1998. potvrdila izmjenju Konvencije o zaštiti morskog okoliša i obalnog područja Sredozemlja i u njoj aktivno sudjeluje. Hrvatska je uključena i u sve regionalne inicijative u sklopu Programa zaštite okoliša Dunauskog slivnog područja.*
 - xiv *Hrvatska je aktivna članica hrvatsko-talijansko-slovenske komisije o zaštiti Jadrana u sklopu Pakta za stabilnost.*
 - xv *Osobito je izražena bilateralna suradnja sa susjednim zemljama u području zaštite voda, koju regulira niz bilateralnih sporazuma, npr. s Mađarskom (1994), Bosnom i Hercegovinom (1996).*
 - xvi *Indikatoru su sintetizirani podaci koji stanje okoliša, tj. potrošnju prirodnih dobara povezuju sa socio-ekonomskim razvojem, npr. uporaba javnog prijevoza u usporedbi s osobnim prijevozom. Postoje različiti prijedlozi za uspostavu indikatora. Jedan*

- od njih je i *Indicators of Sustainable Development Framework and Metodologies* (UN, 1996).
- xvii Vidjeti NEAP, MZOPU 2002; poglavlje 6.5. Odgoj i izobrazba za okoliš.
- xviii Na www.mzopu.hr, pod natuknicom Projekti, nalazi se i Projekt analize pravnih praznina. Na toj strani naveden je samo prvi projekt tog tipa, proveden 2001. godine. Od tada su provedene još tri relevantne analize pravnih praznina koje se uopće ne spominju. Dalje nema ni jednoga relevantnog dokumenta na web stranici iz tog projekta.
- xix Svi dokumenti dostupni na www.europa.eu.int/eur-lex/en/index.html.
- xx Sv. Franjo Asiški, 1181-1226. god.

LITERATURA

- European Commission, 1997.** *Guide to the Approximation of European Union Environmental Legislation*, SEC (97) 1608.
- European Commission, 1998.** *Accession Strategies for Environment: Meeting the Challenge of Enlargement with the Candidate Countries in CEE*, COM (98) 294.
- European Commission, 2000.** *Report from the Commission on the Feasibility of a Negotiating a Stabilisation and Association Agreement with the Republic of Croatia*, COM (2000) 311 final.
- Fe, Sanchis-Moreno, 1999.** *Good Practices in Access to Environmental Information*. Madrid: TERRA, Environmental Policy Centre.
- Grzančić, Ž., 1998.** *Vrata prema demokraciji. Postojeći trendovi i praksa u javnom sudjelovanju u donošenju odluka o zaštiti okoliša u srednjoj i istočnoj Europi*. Zagreb: Regionalni centar za okoliš.
- HGK, 2002.** *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju* [online]. Zagreb: Hrvatska gospodarska komora. Dostupno na [<http://www.hgk.hr>].
- Izješće** o provedbi zaštite okoliša u RH. Zagreb: Državna uprava za zaštitu prirode i okoliša.
- Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja, 2002a.** *Pristup informaciji & javnom sudjelovanju u stvaranju politike u Hrvatskoj, Snaga i slabost u sadašnjoj praksi na regionalnim i lokalnim razinama, Dokument za raspravu*. Zagreb: Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja, Suradnja Danske za okoliš u Istočnoj Europi (DANCEE).
- Ministry of Environment and Energy, Danish Environmental Protection Agency, 2001.** *Danish Strategy for Environmental Assistance to Eastern Europe 2001-2006* [online]. Available from: [<http://www.mst.dk/dancee>].
- Nacionalna strategija zaštite okoliša**, NN 46/02. Zagreb: Narodne novine.
- Nacionalni plan djelovanja za okoliš**, NN 46/02. Zagreb: Narodne novine.
- Tingas, K., 2002** *Overview of the Ratification and Implementation of the Aarhus Convention in Estonia*, Brussels: EEP/Participate No. 12, 4-5
- Union Policy: Environment** [online]. Available from: [<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/s15000.htm>].
- Uredba** o informacijskom sustavu zaštite okoliša, NN 74/99. Zagreb: Narodne novine.

Uredba o osnivanju Agencije za zaštitu okoliša, NN 75/02. Zagreb: Narodne novine.

Ustav RH, NN 41/2000, 55/2001. Zagreb: Narodne novine.

Vlada RH, 2002. *Plan provedbe SSP-a*, Zagreb: Vlada Republike Hrvatske

Zakon o Fondu zaštite okoliša i energetske učinkovitosti, NN 107/03. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o općem upravnom postupku, NN 53/91. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o prostornom uređenju, NN 82/94, 68/98, 61/00. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o zaštiti okoliša, NN 82/94, 128/99. Zagreb: Narodne novine.

Poglavlje 10.

PRAVNI ASPEKTI ZAŠTITE MANJINA U PROCESU STABILIZACIJE I PRIDRUŽIVANJA

Snježana Vasiljević
Pravni fakultet
Zagreb

SAŽETAK

Među glavnim uvjetima za pristupanje Europskoj uniji (EU) je-
su zaštita ljudskih prava, posebno prava manjina. U ovom će se radu
razmotriti zaštita manjinskih prava u Hrvatskoj od osamostaljenja
1991. do 2003. U četiri poglavlja članak analizira neke bitne segmente
zaštite manjina u međunarodnopravnom okviru, kao i obveze Hrvatske
u tom kontekstu. Okosnica analize je Ustavni zakon o pravima nacio-
nalnih manjina usvojen u prosincu 2002. U članku se uspoređuje polo-
žaj manjina prije i nakon stupanja tog zakona na snagu.

Ključne riječi:

ljudska prava, nacionalne/etničke manjine, nacionalno podrijetlo, dis-
kriminacija, jednake mogućnosti, Ustavni zakon o pravima nacionalnih
manjina, međunarodna zajednica, Europska unija

UVOD

Članak razrađuje položaj i prava nacionalnih manjina u Hrvat-
skoj. U svjetlu uvodnih napomena potrebno je ograničiti cilj ovog rada.
U četiri poglavlja s pravnog će se aspekta dati prikaz i analiza zakon-

skih rješenja koja se odnose na manjinsko pitanje u Hrvatskoj od 1991. do 2003. Osim prikaza međunarodnopravne zaštite manjina, obveza Hrvatske prema EU u rješavanju manjinskog pitanja i analize dosadašnjih te trenutačno važećih normativnih rješenja, u članku će se iznijeti niz mjera i preporuka za poboljšanje pravnog položaja manjina u Hrvatskoj. O definiciji i shvaćanju pojma nacionalne, odnosno etničke manjine u EU postoje brojne rasprave u recentnoj literaturi (Closa, 1997; Recital, 1997; Beenen, 2001; Bell, 2002). Ta dilema zahtijeva posebno mjesto i detaljnu analizu kojom se ovaj članak ne bavi. Budući da hrvatski Ustav govori o nacionalnoj ravnopravnosti i zabrani diskriminacije utemeljene na nacionalnom podrijetlu, pod manjinama se u ovom tekstu razumijevaju “nacionalne manjine”. Međunarodni dokumenti i pravo EU-a koriste se izrazom etničke manjine.

Hrvatska je preuzela obvezu zaštite ljudskih prava već samom činjenicom da je članica UN-a, najvažnije organizacije u piramidi zaštite ljudskih prava. Visoki standardi zaštite ljudskih prava i norme međunarodnih ugovora te zakonodavstvo EU-a nameću obvezu poštovanja prava pojedinaca i u sklopu toga prava pripadnika manjinskih skupina.¹ Kroz prizmu manjinskih prava u Hrvatskoj, u četiri poglavlja razradit će se problematika manjinskog pitanja u Hrvatskoj od dana proglašenja samostalnosti do danas. Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina bit će okosnica za usporedbu stanja prije i nakon njegova stupanja na snagu. Novi Ustavni zakon priložen je uz kandidaturu za članstvo u EU u veljači 2003. godine pa je Ustavni zakon temelj za analizu stanja prije i nakon toga.

MEĐUNARODNA PERSPEKTIVA

Međunarodnopravna zaštita manjina

Međunarodna zaštita manjina počinje još u 17. stoljeću sporadičnim unošenjem odredaba o zaštiti vjerskih i nacionalnih manjina u međunarodne ugovore koji rješavaju neka temeljna europska politička i teritorijalna pitanja. Najčešće se kao prvi značajniji međunarodni ugovor spominje Westfalski mirovni ugovor (1648), kojim je ugovorena međusobna tolerancija vjerskih zajednica na njemačkom području (Vukas, 2003). Sadržajno i prostorno značajniji bio je tek Berlinski ugovor, zaključen 1878. godine. Turska i balkanske države, koje su se oslobađale od njezine petostoljetne agresije i okupacije, morale su preuzeti

međunarodne obveze o vjerskim slobodama i ravnopravnosti građana.ⁱⁱ Sustavna zaštita manjina uspostavljena je tek u vrijeme Lige naroda.

Za razliku od zaštite prava čovjeka, zaštita manjina ne spominje se u Povelji Ujedinjenih naroda (1945). Pri sastavljanju Povelje i Opće deklaracije o pravima čovjeka (1948) prevladavao je interes za zaštitom svakog pojedinca, a ne posebno ugroženih skupina ljudi, kao u vrijeme Lige naroda (izbjeglice, apatridi, manjine). Ipak, 1947. osnovana je Potkomisija za sprečavanje diskriminacije i zaštitu manjina. Potkomisija je nastojala dati definiciju manjina, ali službena definicija do danas nije usvojena.ⁱⁱⁱ U UN-u naglasak je na međunarodnopravnoj zaštiti svakog pojedinca, pa tako u članku 27. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima stoji: “U državama gdje postoje etničke, vjerske ili jezične manjine ne smije se osobama koje pripadaju takvim manjinama uskratiti pravo da zajedno s ostalim članovima svoje skupine imaju vlastiti kulturni život, da ispovijedaju vlastitu vjeru ili da se služe vlastitim jezikom” (Hrženjak, 1992). Međunarodnopravna zaštita manjina kulminirala je 1992. godine usvajanjem Deklaracije o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičnim manjinama. Usvajanjem Deklaracije nastojalo se odgovoriti na pitanja postavljena još od stupanja na snagu Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (1978. godine), poput pitanja o tome treba li za korištenje prava iz članka 27. Pakta priznati postojanje pojedine manjine na svom području; pripadaju li ta prava samo pripadnicima manjine, pojedincima ili manjinama kao zajednicama te jesu li države potpisnice Pakta na temelju članka 27. obvezne samo tolerirati samostalna djelovanja manjina radi korištenja prava iz tog članka ili su i države same dužne pomoći da manjine ostvare ta prava. Države članice UN-a deklaracijom su preuzele obvezu da zakonite interese pripadnika manjina uzmu u obzir u svojim nacionalnim politikama i programima, kao i u međudržavnim programima suradnje i pomoći. Obvezale su se i da će surađivati u promicanju prava pripadnika manjina navedenih u Deklaraciji. Sva svoja prava pripadnici manjina bez ikakve diskriminacije mogu ostvarivati pojedinačno, ali i zajedno s ostalim članovima svoje skupine.

Kako je zaštita manjina unutar međunarodnog prava započeta u Europi, a u vrijeme Lige naroda stvoren je relativno efikasan sustav zaštite manjina, najveća očekivanja postavila su se pred europske regionalne organizacije u smislu razvoja međunarodnih normi o zaštiti manjina u europskim državama. Iako se to prije svega očekivalo od Vijeća Europe, Europska konvencija o zaštiti prava čovjeka i temeljnih sloboda (1950) nema posebne odredbe o zaštiti manjina. Jedina odredba u

kojoj se spominju manjine jest članak 14. Konvencije, u kojemu se kao jedan od nedopustivih temelja diskriminacije ljudi u uživanju prava i sloboda navedenih u Konvenciji navodi i “pripadnost jednoj nacionalnoj manjini”. Važno je napomenuti da su prethodno spomenuti dokumenti međunarodni ugovori čija je potpisnica i Hrvatska. Hrvatski Ustav u članku 140. (NN 41/01) određuje da se ratificirani i objavljeni međunarodni ugovori primjenjuju izravno i da imaju nadzakonsku snagu.

Vijeće Europe osnivanjem Venecijanske komisije 1990. godine nastojalo je izraditi dokument kojim će se jamčiti zaštita manjina. Ipak, ono nikada nije dokraja izradilo tako zamišljen dokument. Konferencija o sigurnosti i suradnji u Europi (KESS), koja je od 1994. godine prerasla u Organizaciju za sigurnost i suradnju u Europi (OESS), obavila je taj posao. Već u završnom aktu Konferencije, potpisanome u Helsinkiju 1. kolovoza 1975, u sklopu načela o pravima čovjeka izričito se jamče prava i zakoniti interesi osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama (više u Vukas, 2003). Konačno, u Zaključnom dokumentu sastanka KESS-a o ljudskoj dimenziji, održanoga u Kopenhagenu 1990, usvojeno je iscrpno poglavlje o pravima manjina (Vukas, 2003:291-307). U dokumentima KESS-a izraz “nacionalne manjine” upotrebljava se kao generički naziv za sve manjine na čija se prava ti dokumenti odnose, dakle, na manjine koje obilježavaju posebne etničke, kulturne, jezične ili vjerske značajke.

Već 1994. godine sastavljen je i usvojen instrument zaštite prava manjina unutar Srednjoeuropske inicijative (SEI) koji sadržava jednu od najiscrpnijih lista manjinskih prava što se može naći u međunarodnim dokumentima. U tom dokumentu države te skupine preuzele su bitna, već postojeća pravila općega i europskoga međunarodnog prava o zaštiti manjina, a unesena su i dodatna pravila koja odgovaraju specifičnostima srednjoeuropskog područja. Iako dokument nije međunarodni ugovor, važan je po tome što u njemu postoji definicija nacionalnih manjina, što se do tada nije moglo naći u dokumentima donesenim na međunarodnoj razini, već samo unutar internih zakonodavstava nekih država. “Nacionalna manjina” označava se kao “skupina koja je brojčano manja od ostatka stanovništva neke države, čiji pripadnici kao državljani te države imaju etničke, vjerske ili jezične osobine različite od onih ostatka stanovništva te žele sačuvati svoju kulturu, tradicije, vjeru ili jezik” (Vukas, 2003:305). Unutar Vijeća Europe, nakon mnogobrojnih inicijativa, ipak je donesen ugovor o zaštiti manjina usvajanjem Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina 1. veljače 1995. godine.^{iv} Glavna zamjerka tom dokumentu jest da je opseg prava pripadnika ma-

njina, prema tekstu Konvencije, dosta ograničen. Ipak, on je poslužio Hrvatskoj kao državi članici Vijeća Europe za stvaranje Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina.

Europska unija i države kandidatkinje

Diskriminacija manjinskih skupina postala je jedan od glavnih problema s kojim se suočavaju države članice EU-a, ali i države kandidatkinje. Pitanja rasne, etničke i spolne diskriminacije postala su glavna briga čelnika Unije te je stoga odlučeno da se posebna pozornost usmjeri na suzbijanje navedenih oblika diskriminacije i zaštitu prava žrtava. Štoviše, zaštita i razina prava postali su jedan od glavnih preduvjeta za države koje bi u budućnosti trebale postati članice Unije (Recital, 1997). Sadašnji tekst i oblik antidiskriminacijskog zakonodavstva u EU na temelju dosadašnjeg iskustva pokazuje da je osim zakonodavnih okvira nužna i učinkovita strategija u suzbijanju rasne i etničke diskriminacije.^v Stoga Europski parlament konzistentno naglašava potrebu multidisciplinarnog pristupa u rješavanju navedenih oblika diskriminacije. Osim multidisciplinarnog djelovanja, postoji potreba za boljom usklađenosti različitih područja politike EU-a u promicanju jednakih mogućnosti za manjine. Takvu politiku EU ne promiče samo unutar svojih granica već i izvan njih. Zato sadašnje i buduće kandidatkinje za članstvo u EU moraju ispuniti zahtjev za zaštitom od svih oblika diskriminacije, posebice rasne, etničke, vjerske i spolne. Tek ispunjavanjem tog kriterija države stječu mogućnost podnošenja kandidature. Tako je i hrvatski Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina priložen uz hrvatsku kandidaturu za članstvo u Uniji. S problemom rasne i etničke nesnošljivosti susreću se i današnje države kandidatkinje poput Češke i Rumunjske. Najugroženija manjinska skupina u tim državama su Romi (ELDR, 1997:13).

Kako bi se uklonila rasna i etnička diskriminacija na razini država članica EU-a jedna od ideja bila je postavljanje kriterija ratifikacije UN-ove Konvencije o uklanjanju rasne diskriminacije (1969) kao uvjeta za članstvo u EU. Taj je uvjet ipak odbačen kao nerealan jer ni sve države članice trenutačno nisu stranke spomenute Konvencije.^{vi} Druga ambicija EU-a bila je poticanje potencijalnih država kandidatkinja da kreiraju vlastito antidiskriminacijsko zakonodavstvo. To je također bilo nerealno očekivanje. Kako bi se ipak stvari pomaknule s "mr-tve točke", primarno zakonodavstvo EU-a postalo je bogatije stupa-

njem na snagu Ugovora iz Amsterdama 1999. godine te uvrštenjem antidiskriminacijske odredbe u članak 13. Ugovora.^{vii} Prema članku 13. spomenutog ugovora, koji je primaran izvor prava Europske zajednice, Unija se obvezuje poduzeti sve mjere nužne za sprečavanje diskriminacije na temelju spola, rasnoga i nacionalnog podrijetla, vjerskoga ili drugog uvjerenja, invaliditeta, dobi ili spolne orijentacije. Osim toga, Ugovorom iz Amsterdama uvodi se koncept “europskoga građanstva” (*European citizenship*), koje ne zamjenjuje nacionalnost odnosno državljanstvo države članice već je pokušaj stvaranja “europskog naroda” (Closa, 1997). Ograničen je opseg prava europskog građanina zajamčen ugovorom, a riječ je o isključivo političkim pravima. Međutim, ono što je zanimljivo jest činjenica da je uvođenje spomenutog koncepta pokrenulo brojne rasprave o definiranju i razumijevanju pojmova kao što su nacionalnost, državljanstvo, građanstvo (Beenen, 2001). Razvojem koncepta građanstva moglo bi se promijeniti shvaćanje i definiranje pojma manjina, posebice nakon priključenja država srednje i istočne Europe EU. Za potrebe članka potrebno je objasniti da cjelokupno pravo Europske zajednice, bilo da je sadržano u Osnivačkom ugovoru, aktu institucije Zajednice ili bilo kojem drugom izvoru, ima nadređen status s obzirom na cjelokupno nacionalno pravo, uključujući i ustavne odredbe (Čapeta, 2003). Nadređenost prava Zajednice uvjet je da se onemogućiti ukidanje ili izmjena prava Zajednice bez volje svih država članica koje su samo skupno za to ovlaštene. Osim toga, uloga zakonodavnih tijela država članica pristupanjem EU bitno je smanjena zbog prenošenja regulatornih ovlasti na europska tijela, a uloga nacionalnih sudova povećana je zbog toga što upravo o njima ovisi stvarna primjena europskog prava. Naime, nacionalni parlamenti ne smiju regulirati onu materiju koja je u području regulacije Unije, a sudovi su dužni ne samo primjenjivati europska pravna pravila, već i metodom izuzeća protuzakonitosti izuzimati iz primjene norme nacionalnog prava, pa i ustavnog karaktera ako su suprotne europskim pravnim normama (Rodin, 1997). Direktiva o jednakom postupanju bez obzira na rasno ili nacionalno podrijetlo (*Race Equality Directive*) iz 2000. godine (Council Directive, 2000/43/EC) sekundarni je izvor prava Zajednice kojim se Unija obvezala, putem mjera “osviještene politike”, na promicanje jednakih mogućnosti za pripadnike različitih etničkih skupina (*mainstreaming equal opportunities for ethnic minorities*), ali i na suzbijanje rasne diskriminacije. Svrha Direktive je postavljanje okvira za suzbijanje diskriminacije na temelju rasnoga i nacionalnog podrijetla, čime se u državama članicama ozakonjuje načelo jednakog postupanja. Osim toga, Di-

rektiva prvi put definira izravnu i neizravnu diskriminaciju, a te su definicije kasnije ugrađene u Direktivu o jednakom postupanju.^{viii} Uzne- miravanje na temelju rasnoga i nacionalnog podrijetla također je diskri- minacija, kao i svako nepoželjno ponašanje usmjereno prema osobama različite rasne i etničke pripadnosti kojemu je cilj ili učinak povreda osobnog dostojanstva, posebno stvaranjem zastrašujuće, neprijateljske, degradirajuće, ponižavajuće ili ugrožavajuće okoline. Svako poticanje na diskriminaciju također se smatra diskriminacijom u smislu Direkti- ve. Opseg primjene Direktive proširit će se na javni i privatni sektor, kao i na područja zapošljavanja, samozapošljavanja i usavršavanja, uključujući i kriterije pri zapošljavanju, usavršavanju i napredovanju. Tu se primjećuje nedostatak Direktive jer je njezin opseg na neki način širok i neodređen, a ipak ograničen s obzirom na to da je naglasak u nje- zinoj primjeni stavljen na vrlo usko područje. Direktiva bi se trebala primjenjivati i na ostalim područjima poput socijalne službe, zdravstva i obrazovanja. Najvažniji novitet koji se uvodi Direktivom jest normi- ranje posebnih mjera čija bi primjena bila dopuštena u određenim slu- čajevima u kojima su pripadnici rasnih ili etničkih skupina podzastup- ljeni s obzirom na pripadnike većinskih skupina. Ipak, posebne mjere nisu posebno razrađene Direktivom već je državama članicama prepu- šteno da sadržaj posebnih mjera pojedinačno razrade u nacionalnom za- konodavstvu. Države članice se ujedno obvezuju i na promicanje soci- jalnog dijaloga te dijaloga s nevladinim organizacijama. Rok za primje- nu Direktive je 19. srpnja 2003. Nažalost, Direktiva nije primijenjena u svim državama članicama Unije u predviđenom roku. Čak jedanaest dr- žava članica još nije primijenilo Direktivu u nacionalnom zakonodav- stvu.^{ix} Do sada je samo Francuska obavijestila Europsku komisiju o “djelomičnom” usvajanju Direktive. Slično je do sada učinjeno i u Dan- skoj. Belgija, Italija, Švedska i Velika Britanija potpuno su ugradile od- redbe Direktive u domaće zakonodavstvo. Nažalost, time se ne mogu pohvaliti Austrija, Finska, Njemačka, Grčka, Luksemburg ni Španjol- ska, koje još nisu ni započele postupak usvajanja Direktive. Kad je ri- ječ o napretku država kandidatkinja, u Rumunjskoj je već usvojen anti- diskriminacijski zakon te osnovano posebno tijelo za nadzor i pritužbe. Njegova je primjena zasada ostala samo na normativnoj razini. Mađar- ska trenutačno ulaže iznimno velike napore da to isto učini do kraja 2003. godine. Kvaliteta novostvorenih normi bit će vidljiva tek u njho- voj provedbi u praksi. U budućnosti će se vidjeti koje će posljedice izazvati njezino neprimjenjivanje. Jedna od posljedica bit će odgovor- nost države za štetu zbog neprimjene Direktive u predviđenom roku.

Najvažniji razlog odgovornosti država za štetu jest zahtjev za postizanjem što višeg stupnja djelotvornosti prava Zajednice. Države moraju poduzeti sve potrebne mjere da osiguraju ispunjenje svojih obveza utemeljenih na pravu Zajednice. Jedna od takvih mjera je i *obveza poništenja protupravnih posljedica kršenja prava Zajednice* (Čapeta, 2002).

Zakonodavstvo EU-a još uvijek nema efikasnu pravnu zaštitu ljudskih prava. Naime, jedini pravno obvezujući dokument za zaštitu ljudskih prava u Europi jest Europska konvencija za zaštitu temeljnih prava i sloboda (skr. Konvencija). Prema članku 14. Konvencije (opća klauzula), korištenje prava i sloboda priznatih u Konvenciji mora se osigurati bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi – prema spolu, rasi, boji, jeziku, vjeri, političkome ili drugome mišljenju, nacionalnome ili socijalnom podrijetlu, pripadnosti nacionalnoj manjini, bogatstvu, rodu ili kojoj drugoj osnovi. Taj članak nije primjenjiv bez pozivanja na povredu nekog drugog prava.^x Iako EU nije stranka Konvencije jer nema pravnu osobnost, Europski sud u Luxembourgju počeo je primjenjivati njezina pravila. To znači da su stranke Konvencije (a to su države članice Vijeća Europe) obvezne osigurati da njezina pravila doista budu i primijenjena. Trenutačno se u Uniji vode rasprave o budućem izgledu proširene Europe. Konvencija o budućnosti Europe, čiji bi rad trebao rezultirati novim “Ustavom Europe” donijet će neke značajne promjene u mehanizmima zaštite ljudskih prava u Uniji. EU bi tako trebao steći pravnu osobnost i time bi automatski postao stranka Europske konvencije za zaštitu temeljnih prava i sloboda. Europski sud za ljudska prava u Strasbourgu time bi proširio svoju nadležnost i na još jedan pravni entitet, na EU.

Hrvatska: nacionalne manjine i obveze za članstvo u Europskoj uniji

Obveza usvajanja novog Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina potječe iz 1996. godine, od primitka Hrvatske u Vijeće Europe. Hrvatska pripadnicima naroda svih bivših jugoslavenskih republika koji su hrvatski državljani priznaje status pripadnika manjina. Međutim, u skladu s međunarodnim pravom, manjine moraju imati manjinska prava bez obzira na priznanje njihova manjinskog statusa od države u kojoj žive.

U vezi s Vijećem Europe treba reći da je Hrvatska 15. ožujka 1996. pristala primijeniti preporuke Venecijanske komisije o Ustavnom

zakonu o nacionalnim manjinama kako bi ispunila uvjete za ulazak u spomenutu organizaciju. U svibnju 1997. Vlada se složila s Venecijanskom komisijom o osnivanju Vijeća nacionalnih manjina, čija je svrha bila stvaranje foruma u kojemu bi se predstavnici nacionalnih manjina mogli redovito sastajati s predstavnicima Vlade kako bi razgovarali o pitanjima politike zaštite manjina.^{xi} Vijeće je osnovano u siječnju 1998. godine. Venecijanska komisija je 1997. godine^{xii} preporučila da svaka revizija Ustavnog zakona obuhvati i relevantne odredbe Pisma namjere (HRT, 2003). U travnju 1999. godine Parlamentarna skupština Vijeća Europe usvojila je rezoluciju kojom poziva Vladu na usvajanje ustavnog zakona koji će revidirati suspendirane odredbe Ustavnog zakona iz 1991. godine, sukladno preporukama Venecijanske komisije te uzimajući u obzir novu stvarnost, i to najkasnije do kraja listopada 1999. godine.^{xiii} Tek 2000. godine Vlada je Venecijanskoj komisiji dostavila nacrt zakona koji je razradio odbor stručnjaka i predstavnika manjina. Komisija je taj nacrt ocijenila pozitivnim u smislu napretka u zaštiti prava nacionalnih manjina u Hrvatskoj. U veljači 2000. godine nova je Vlada predstavila svoj zakonodavni program, obvezujući se da će poduprijeti prava manjina te da će uvesti zakonodavne i administrativne promjene koje omogućuju povratak srpskih izbjeglica. U travnju iste godine novi je parlament usvojio zakone o jezicima i obrazovanju manjina, a u lipnju donio izmjene u Zakonu o obnovi i Zakon o područjima posebne državne skrbi.

Obveze zaštite ljudskih prava, posebice prava manjina, Hrvatska je preuzela i potpisivanjem SSP-a s EU-om i njegovim državama članicama 29. listopada 2001. godine. Tim je ugovorom Hrvatska dobila status potencijalne kandidatkinje. SSP još uvijek nije stupio na snagu, no od 28. siječnja 2002. na snazi je Privremeni sporazum kojim je dan učinak isključivo gospodarskim odredbama Sporazuma (v. Rodin, 2003). Obveza Hrvatske proizlazi i iz rezolucije Vijeća ministara Vijeća Europe iz veljače 2002. godine o primjeni Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina,^{xiv} Izvješća Europske komisije o stabilizaciji i pridruživanju iz travnja 2002. godine te izvješća Misije o statusu iz lipnja 2002. godine.^{xv} U izvješću Europske komisije o procesu stabilizacije i pridruživanja u Hrvatskoj moguće je uočiti važnost zadovoljenja političkih kriterija, o čijem ispunjenju ovisi ocjena provedbe cjelokupnog procesa. Tri glavna politička uvjeta odnose se na jačanje demokracije i vladavine prava, poštovanje ljudskih prava i zaštitu manjina te na regionalnu suradnju (Rodin, 2003). Usvajanjem novog Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina Hrvatska je učinila napredak u zadovolje-

nju jednoga od uvjeta za članstvo u EU – kriterija zaštite ljudskih prava. Tako se danas pravni položaj manjina u Hrvatskoj temelji na odredbama Ustava, koji jamči ravnopravnost pripadnika svih nacionalnih manjina^{xvi} i na Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina.

STANJE U HRVATSKOJ PRIJE DONOŠENJA NOVOGA USTAVNOG ZAKONA

Sabor je u prosincu 1991. godine usvojio Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima nacionalnih i etničkih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj (NN 65/91). Usvajanje zakona bilo je preduvjet za međunarodno priznanje Hrvatske kao neovisne države u siječnju 1992. godine. U to vrijeme Hrvatskoj je, kao i ostalim državama nastalima na području bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ), ista ta bivša savezna država ostavila u naslijeđe relativno visok stupanj zaštite kolektivnih prava manjina (pravo na obrazovanje na vlastitom jeziku i pismu na svim razinama školovanja, pravo na službenu upotrebu jezika, raznovrsne mogućnosti očuvanja etničkoga, jezičkoga i vjerskog identiteta i institucije političkog predstavljanja manjinskog interesa). Hrvatska je sva ta stečena prava preuzela i priznala te potpisala dva bilateralna sporazuma u svezi sa zaštitom nacionalnih manjina: Sporazum između Hrvatske i Mađarske o zaštiti mađarske manjine u Hrvatskoj i hrvatske manjine u Mađarskoj iz 1995. godine te Sporazum između Hrvatske i Italije o manjinskim pravima. Problem je, međutim, nastao s “novim manjinama”, odnosno s pripadnicima naroda koji su u bivšoj SFRJ bili konstitutivni narodi, a pogotovo sa Srbima iz Hrvatske koji su i u socijalističkoj Hrvatskoj imali status suverenog naroda (Daskalović, 2003). Ipak, 1992. godine Hrvatska je morala izmijeniti i dopuniti postojeći Ustavni zakon tako da je donesen Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina. Glavni razlog tome bila je činjenica da tadašnji tekst Ustavnog zakona nije dovoljno uključivao pravo manjine na političku autonomiju na području gdje ona čini većinu (v. Matulović, 1996).

U glavi III. Ustavnog zakona bilo je određeno pravo manjina na kulturnu autonomiju, kao i druga kolektivna prava koja obuhvaćaju zaštitu od diskriminacije, pravo na opstanak, na identitet, na kulturu, na vjeru, na javnu i privatnu uporabu pisma, na obrazovanje, pravo ravnopravnog sudjelovanja u javnim poslovima, primjerice pravo uživanja politič-

kih i ekonomskih sloboda u društvenoj sferi, u medijima te na području obrazovanja i, općenito, kulture, pravo odlučivanja kojoj etničkoj i nacionalnoj zajednici ili manjini građanin ili građanka žele pripadati. Glava IV. određivala je pravo na proporcionalno sudjelovanje u predstavničkim i drugim tijelima. Manjina koja sudjeluje u stanovništvu s više od 8% ima pravo na zastupljenost u Saboru razmjerno svom udjelu u ukupnom stanovništvu. Manjina koja u stanovništvu čini manje od 8% ima pravo na pet zastupnika u Saboru. Ustavnim zakonom bilo je predviđeno da se posebnim zakonom regulira zastupljenost manjina u drugim tijelima državne vlasti. Ustavni zakon također je određivao i pravo na političku autonomiju. Pravo na političku autonomiju imale su manjine u kotarevima (s posebnim statusom) u kojima su činile natpolovičnu većinu prema popisu stanovništva iz 1981. godine. Osim toga, Ustavni je zakon predviđao i dvije vrste nadzora svoje provedbe: međunarodni nadzor i suradnju u provedbi njegovih odredbi u kotarevima s posebnim statusom. Posebnom je odredbom Ustavnog zakona omogućeno kotarevima da podnesu ustavnu tužbu Ustavnom sudu ako su aktom državne vlasti povrijeđene slobode i prava zajamčena tim zakonom.

Krajem rujna 1995. godine, nakon vojno-redarstvenih operacija kojima je Vlada RH ponovno uspostavila nadzor nad cjelokupnim područjem što su ga dotad kontrolirali Srbi, osim nad istočnom Slavonijom koja je stavljena pod privremenu upravu UN-a, Sabor je “privremeno” obustavio primjenu većine zakona, posebno onih odredbi koje se odnose na srpsku manjinu. To je Hrvatskoj stvorilo brojne probleme i dovelo do pritiska međunarodne zajednice.^{xvii} Opće odredbe te odredbe o zastupljenosti koje se odnose na manje manjinske zajednice (tj. Talijane, Mađare) ostale su na snazi.^{xviii} Iako se prema normama međunarodnih dokumenta Hrvatska obvezala na zaštitu prava i svih ostalih nacionalnih manjina, sve do Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina iz 2002. godine nije postojao kvalitetan zakon kojim bi se jamčila takva razina zaštite koja bi bila u skladu s europskim standardima.

STANJE U HRVATSKOJ NAKON DONOŠENJA NOVOGA USTAVNOG ZAKONA

Novi Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina

Prema novom Ustavnom zakonu, Hrvatska se obvezuje na poštovanje i zaštitu prava nacionalnih manjina i drugih temeljnih prava i

sloboda čovjeka i građanina, vladavinu prava i poštovanje svih ostalih vrednota svoga ustavnog i međunarodnoga pravnog poretka za sve svoje državljane. Pritom nije samo riječ o ljudskim pravima i slobodama koje su zajamčene Ustavom, već i o svim ostalim pravima predviđenim međunarodnim ugovorima čija je Hrvatska potpisnica. Time se Hrvatska obvezala jamčiti jednaka prava svima bez obzira na spol, rasu, boju kože, jezik, vjeru, političko ili drugo uvjerenje, nacionalno ili društveno podrijetlo, povezanost s nacionalnom manjinom, vlasništvo, status naslijeđen rođenjem ili po nekoj drugoj osnovi. Tako zajamčena prava nedjeljiv su dio demokratskog sustava i imaju potrebnu potporu i zaštitu, uključujući pozitivne mjere u korist nacionalnih manjina.

Nacionalne manjine, prema novom Ustavnom zakonu, čine "skupinu hrvatskih državljana čiji su pripadnici tradicionalno nastanjeni na teritoriju Republike Hrvatske i imaju etnička, jezična, kulturna i/ili vjerska obilježja različita od drugih građana i vodi ih želja za očuvanjem tih obilježja" (čl. 5). Time se prvi put u hrvatskom pravnom poretku definira pojam nacionalnih manjina.

Radi promicanja razvoja Hrvatske, uz poštovanje multikulturne i jezične raznolikosti te prava i sloboda pojedinaca, u novi Ustavni zakon nastojali su se inkorporirati visoki standardi zaštite prava čovjeka postavljeni u međunarodnim ugovorima.^{xix} Osim toga, Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina u članku 4, st. 4. zabranjuje svaki oblik diskriminacije utemeljen na pripadnosti nacionalnoj manjini. Pripadnicima nacionalnih manjina jamči se jednakost pred zakonom i jednaka pravna zaštita.

Iako tijekom rasprava o nacrtu Ustavnog zakona nije postojala izrazito pozitivna politička klima za njegovo usvajanje, donošenjem Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, stvoren je ustavnopravni okvir za korištenje manjinskih prava. Ovdje se ne razrađuje politička pozadina njegova donošenja već ponajprije pravni okvir. Unutar pravnog okvira, kako i sam Ustavni zakon propisuje, odredbe Ustavnog zakona i odredbe posebnih zakona kojima se uređuju prava i slobode pripadnika nacionalnih manjina moraju se tumačiti i primjenjivati sa svrhom poštovanja pripadnika nacionalnih manjina i hrvatskog naroda, razvijanja razumijevanja, solidarnosti, snošljivosti i dijaloga među njima (čl. 8). S obzirom na to da je Zakon usvojen i stupio na snagu u prosincu 2002. godine, ocjenu stanja bit će moguće dati tek nakon duljeg razdoblja budući da odredbe Zakona ne jamče nužno i sigurno poboljšanje socioekonomskih, kulturnih i drugih uvjeta za ostvarivanje manjinskih interesa, jer su oni najviše uvjetovani ukupnim razvojem Hrvatske.

Politička prava manjina

Novi Ustavni zakon propisuje da će manjine birati zastupnike u posebnim izbornim jedinicama. Prema postojećem tekstu Zakona, dopuštene su posebne mjere, ali u kontekstu političkih prava manjina nije izričito normirano dvostruko pravo glasa. Osim toga, nije normirana razmjerna zastupljenost u lokalnim izvršnim te državnim upravnim i sudskim tijelima niti postoji mogućnost da se manjinski zastupnici biraju sa stranačkih lista. Umjesto razmjerne zastupljenosti, Ustavni zakon omogućuje “zastupljenost...uzimajući u obzir udio pripadnika nacionalnih manjina u ukupnom stanovništvu na razini na kojoj je osnovano tijelo državne uprave ili sudsko tijelo”. Srpska manjina, koja u ukupnom stanovništvu čini 1,5 posto, imat će od jednog do tri zastupnika. Deset brojeano manjih manjina, kao i do sada, imat će ukupno četiri zastupnika. Po jednoga će i dalje imati Talijani i Mađari, a jednog zajedničkog zastupnika imat će Česi i Slovaci. Pripadnici austrijske, bugarske, njemačke, poljske, romske, rumunjske, rusinske, ruske, turske, ukrajinske i židovske nacionalne manjine biraju zajedno jednog zastupnika u Sabor. Pripadnici albanske, bošnjačke, crnogorske, makedonske i slovenske nacionalne manjine također zajedno biraju jednog zastupnika u Sabor. Posljednjim izmjenama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, u travnju 2003. godine, u skladu s Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina, dodana su još tri mjesta za “manjinske” zastupnike (NN 69/03, čl. 16). Tako je u Sabor nakon izbora održanih 23. studenoga 2003. godine ušlo ukupno osam zastupnika nacionalnih manjina, od kojih su tri obvezatno pripadnici srpske nacionalne manjine. Hrvatska je jedna od tri europske države koja ima zajamčena mjesta za manjine, uz Sloveniju, koja ima dva mjesta, i Rumunjsku s 15 mjesta. Ustavni zakon uređuje osnivanje vijeća nacionalnih manjina i predstavnika manjina u jedinicama samouprave, poznatoga i kao manjinska samouprava.

Ustav (čl. 15, st. 3: “Zakonom se može, osim općega biračkog prava, pripadnicima nacionalnih manjina osigurati posebno pravo da biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor”) i Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina (čl. 3, st. 1: “Prava i slobode osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama, kao temeljna ljudska prava i slobode, nedjeljiv su dio demokratskog sustava Republike Hrvatske i uživaju potrebnu potporu i zaštitu, uključujući pozitivne mjere u korist nacionalnih manjina”) dopuštaju tumačenje da je manjinama dopušteno dvostruko pravo glasa. Ipak, to pravo na posljednjim višestranačkim izborima za

Zastupnički dom Sabora nije konzumirano. Naime, odredba o dvostrukom pravu glasa nije unesena u posljednje izmjene i dopune Zakona o izborima zastupnika za Zastupnički dom Hrvatskog sabora. Stoga se postavlja pitanje njegove usklađenosti s odredbama Ustava te međunarodnoga i europskog prava, koji su, kako je već objašnjeno, po pravnoj snazi jači od slova zakona.^{xx} Ostvarivanje posebnih prava zajamčeno je i člankom 7. Ustavnog zakona kada ih pripadnici nacionalnih manjina uživaju pojedinačno ili zajedno s drugim osobama koje pripadaju istoj nacionalnoj manjini.^{xxi} Ostvarivanje posebnih prava, prema Ustavnom zakonu, dužna je osigurati Republika Hrvatska.

Zahtijevanje posebnih prava, iako često osporavano, opravdanje može naći u teoriji liberalizma. Potrebno je istaknuti da zahtijevanje posebnih prava mora imati opravdanje u kontekstu u kojemu se primjenjuje. Tako se Kymlicka (1989), primjerice, pita “zasniva li se zahtijevanje posebnih prava manjina na različitim izborima ili na nejednakim okolnostima”. To je bitno pitanje jer posebna prava manjine povlače i posebne troškove za druge ljude, ograničavajući njihova prava. Ako bi se kulturalna prava manjine opravdavala na osnovi promicanja njezinih izabranih vrijednosti, tad bi to bilo nepravedno i nesuglasno načelu neutralnosti države, koja ne dopušta uporabu političke vlasti za zaštitu manjine od djelovanja tržišta. Posve je legitimno zahtijevati od manjinske zajednice da oblikuje svoj plan življenja uzimajući u obzir troškove koje moraju platiti drugi, a koje određuje tržište. Međutim, Kymlicka smatra da se manjinska prava mogu i trebaju opravdati ne na osnovi zajedničkog izbora, već na osnovi nejednakih okolnosti. Oprečno vladajućoj kulturi većinske zajednice, samo postojanje kulturalne zajednice manjine ovisi o odlukama većine. Ona može biti nadglasana ponudom za sredstva koja su nužna za njezin opstanak, a to je mogućnost s kojom nisu suočeni pripadnici većinske kulturalne zajednice. Kao rezultat toga, pripadnici manjinske zajednice moraju trošiti vlastita sredstva da bi osigurali pripadnost vlastitoj kulturalnoj zajednici, što čini smisao njihova življenja, dočim većinski narod to dobiva besplatno. Na taj način Kymlicka pokazuje da posebne mjere koje zahtijeva manjina služe za ispravljanje prednosti koju većina ima prije nego bilo tko izvrši svoj izbor. To je vrsta nejednakosti koja nema nikakve veze s izborima manjinske skupine (Kymlicka, 1989). Prema Kymlickom, ispravljanje te nejednakosti osnova je liberalnog opravdanja manjinskih prava kao kolektivnih.

Nadalje, Ustavni zakon u članku 23 (NN 154/02) propisuje pravo nacionalnih manjina da biraju svoje predstavnike radi sudjelovanja

u javnom životu i upravljanju lokalnim poslovima putem vijeća i predstavnika nacionalnih manjina u jedinicama samouprave. Pripadnici nacionalne manjine u jedinicama samouprave na čijem području sudjeluju s najmanje 1,5% u ukupnom stanovništvu te jedinice, u jedinicama lokalne samouprave na čijem području živi više od 200 pripadnika pojedine nacionalne manjine te u jedinicama područne (regionalne) samouprave na čijem području živi više od 500 pripadnika nacionalne manjine mogu izabrati vijeće nacionalnih manjina. U vijeće nacionalnih manjina općine, prema Ustavnom zakonu, bira se 10 članova, u vijeće nacionalnih manjina grada bira se 15, a u vijeće nacionalnih manjina županije 25 pripadnika nacionalne manjine. Iako iz samog teksta Zakona nije jasno je li riječ o maksimalnom ili o fiksnom broju članova, pretpostavka je da je posrijedi fiksni broj. Članovi vijeća nacionalnih manjina i predstavnici nacionalnih manjina biraju se neposredno, tajnim glasovanjem za razdoblje od četiri godine.

Zakonom se predviđa i osnivanje Savjeta za nacionalne manjine, tijela koje bi se bavilo predlaganjem i rješavanjem pitanja vezanih za zaštitu prava i sloboda nacionalnih manjina. Savjet se osniva prije svega radi sudjelovanja nacionalnih manjina u javnom životu, a osobito radi razmatranja i predlaganja, uređivanja i rješavanja pitanja u vezi s ostvarivanjem i zaštitom prava i sloboda nacionalnih manjina. Savjet je dužan surađivati s nadležnim državnim tijelima i tijelima jedinica samouprave, vijećima nacionalnih manjina, odnosno predstavnicima nacionalnih manjina, udrugama nacionalnih manjina i pravnim osobama što obavljaju djelatnosti kojima se ostvaruju manjinska prava i slobode (čl. 35, st. 1). Savjet ima širok djelokrug rada, a članove imenuje Vlada na vrijeme od četiri godine. Prema postojećim odredbama, nije sasvim jasan sadržaj propisane suradnje. To je bilo nužno detaljnije razraditi. Nejasan je i djelokrug rada Savjeta jer nigdje nije objašnjeno što znači izričaj “savjet ima širok djelokrug rada”. Osim toga, nejasno je iz kojih se redova i prema kojim kriterijima imenuju njegovi članovi. Savjet ponajprije ima pravo:

- predlagati tijelima državne vlasti da rasprave pojedina pitanja važna za nacionalnu manjinu, osobito provođenje Ustavnog zakona i posebnih zakona kojima su uređena manjinska prava i slobode
- predlagati tijelima državne vlasti mjere za unapređivanje položaja nacionalne manjine u državi ili na nekom njezinu području
- davati mišljenja i prijedloge o programima javnih radiopostaja i javne televizije namijenjenim nacionalnim manjinama, te o tretiranju ma-

njinskih pitanja u programima javnih radiopostaja i javne televizije te u drugim sredstvima priopćavanja

- predlagati gospodarske, socijalne i druge mjere na područjima tradicionalno ili u znatnijem broju nastanjenim pripadnicima nacionalnih manjina kako bi se osigurao njihov opstanak na tim područjima
- tražiti i od tijela državne vlasti i tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave dobiti podatke i izvješća potrebna za razmatranje pitanja iz svoga djelokruga
- pozivati predstavnike tijela državne vlasti i tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave, u čiju nadležnost pripadaju pitanja iz djelokruga Savjeta utvrđena Ustavnim zakonom i statutom Savjeta.

Iz toga proizlazi da Savjet ima isključivo savjetodavnu ulogu u provođenju odredaba Ustavnog zakona. Funkcija nadzora provedbe Ustavnog zakona i ostvarivanja prava i sloboda nacionalnih manjina dodijeljena je tijelima državne uprave u pitanjima iz njihova djelokruga. Vlada je dužna najmanje jedanput godišnje podnijeti Saboru izvješće o provedbi Ustavnog zakona. Pozitivnom se svakako može ocijeniti zajamčena samostalnost u radu i djelovanju Savjeta za nacionalne manjine te vijeća nacionalnih manjina. Naime, vijeća nacionalnih manjina odnosno predstavnici nacionalnih manjina i Savjet za nacionalne manjine imaju pravo, u skladu s odredbama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu, podnijeti ustavnu tužbu Ustavnom sudu ako prema vlastitoj ocjeni ili na osnovi inicijative pripadnika nacionalne manjine smatraju da su povrijeđena njihova prava i slobode propisane Ustavnim zakonom i posebnim zakonima (čl. 38, st. 3). Ipak, iz odredaba Ustavnog zakona, osim ustavne tužbe, ne vidi se jasan mehanizam zaštite manjina od različitih oblika diskriminacije. Drugim riječima, zakonodavcu je prepušteno da načelo promicanja jednakih mogućnosti za manjinske skupine stanovništva, što je jedno od temeljnih načela zaštite manjina u EU, uvrsti u druge zakone i na taj način pojača mehanizam zaštite manjinskih prava. Zakonom o izboru zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskog sabora to je samo djelomično učinjeno. Gotovo godinu dana nakon usvajanja Ustavnog zakona nije, dakle, učinjeno mnogo. Najveći posao tek slijedi jer bi se nacionalno zakonodavstvo moralo uskladiti kako s normama ustavnog prava, tako i s normama međunarodnoga i europskog prava. Možda bi ipak jednostavnije rješenje bilo usvajanje jedinstvenoga antidiskriminacijskog zakona.

MJERE I PREPORUKE

Jedno od glavnih pitanja teorije ljudskih prava jest pitanje opravdanja ljudskih prava: zašto ljudska bića imaju ljudska prava i koja ljudska prava imaju (Matulović, 1996)? Da bi postojala ljudska prava, moraju postojati valjani etički kriteriji ili načela koja ih opravdavaju. U tom smislu potrebno je naći i razumjeti opravdanje zaštite prava manjina jer su i to ljudska prava. Drugim riječima, Hrvatska nije obvezna štiti manjinska prava samo zato što je to zahtjev međunarodne zajednice i jedan od uvjeta za članstvo u EU. Jedan od razloga je izgradnja Hrvatske kao demokratske, multikulturalne i multietničke države. Razlog je svakako i Ustavom zajamčeno pravo na nacionalnu ravnopravnost, kao i jednakost svih pojedinaca pred zakonom, neovisno o rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama.

Dužnost je hrvatske države da osigura suživot svih pojedinaca bez obzira na njihovu nacionalnu pripadnost. S obzirom na broj i zastupljenost nacionalnih manjina na hrvatskom teritoriju nužno je priznati specifičnosti pojedinih manjinskih zajednica s obzirom na njihovu kulturnu i povijesnu različitost. Vlada u svom programu aktivnosti za razdoblje 2000-2004. godine navodi: "Vlada će ukloniti sve prepreke koje sprečavaju punu građansku integraciju pripadnika nacionalnih manjina u hrvatskom društvu. S tim ciljem, ona će predlagati, između ostalog, prikladna rješenja kojima se osigurava pozitivna diskriminacija u izbornom zakonu kako bi im se osigurala, uz opća građanska prava, i posebna prava kao i predlaganje i izbor njihovih predstavnika." U svjetlu održavanja petih višestranačkih izbora u Hrvatskoj od njezine samostalnosti, pripadnici nacionalnih manjina imali su mogućnost glasovati za kandidate s manjinske liste, no nisu mogli glasovati i za ostale kandidate, odnosno stranke i stranačke koalicije na redovitim listama. Iako Ustavom i Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjinama postoji mogućnost tzv. dvostrukoga glasovanja, Sabor je posljednjim izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Zastupnički dom Sabora odbacio takvu mogućnost. Pripadnicima manjina tako je ponuđena alternativa, glasovanje za redovitu ili manjinsku listu. U sljedećih nekoliko godina trebalo bi se vidjeti koliko će novi Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina pridonijeti poboljšanju položaja manjina u društvu. Bit će potrebno uvesti neke izmjene i dopune sadašnjih odredbi kako bi one bile što jasnije i preciznije. U svakom slučaju, Ustav-

ni je zakon vrijedan iskorak u zaštiti manjinskih prava kako za Hrvatsku, tako i za zemlje u regiji. Hrvatska bi u tom dijelu trebala imati ključnu ulogu kao faktor stabilnosti u regiji, što je jedan od bitnih preduvjeta integracije u EU. Za postizanje pozitivnih pomaka bit će nužno donijeti mjere i preporuke kako bi taj proces bio brži i kvalitetniji. Naravno, i na tom će putu vjerojatno postojati određene prepreke. Riječ je ponajprije o političkoj situaciji, ekonomskoj stabilnosti, ali i svijesti pojedinaca o potrebi promicanja raznolikosti i tolerancije u društvu. Ustavni zakon ističe da etnička i multikulturalna raznolikost i duh razumijevanja, poštovanja i tolerancije pridonose promicanju razvoja. Za kraj donosimo neke preporuke za unaprjeđenje položaja i prava manjina u Hrvatskoj.

- Uskladiti nacionalno zakonodavstvo na području zaštite nacionalnih manjina s Ustavom, međunarodnim i europskim pravom.
- Donijeti jedinstveni antidiskriminacijski zakon kojim bi se spriječila diskriminacija pojedinaca na bilo kojoj osnovi.
- Omogućiti razmjernu zastupljenost manjina u lokalnim izvršnim tijelima te tijelima državne uprave i sudstva.
- Izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Sabor omogućiti isticanje posebnih lista za manjine tijekom izbora u predstavnička tijela, uz jamčenje dvostrukog prava glasa.
- Zakonski omogućiti primjenu posebnih mjera kada su pripadnici manjina u podzastupljenom položaju (npr. pri zapošljavanju).
- Jamčiti povratak svim izbjeglicama hrvatskim državljanima i omogućiti im suživot s ostalim stanovnicima.
- Osigurati povrat tijekom rata oduzete imovine, odnosno osigurati primjereno obeštećenje (sudovi bi po hitnom postupku trebali rješavati slučajeve povrata imovine, neovisno o tome je li ih pokrenulo državno odvjetništvo ili vlasnik imovine).
- Omogućiti obnovu razrušenih kuća i objekata ako se povratnici žele u njih vratiti (pri tome bi se prema svima koji podnose zahtjev za obnovu trebalo postupati jednako bez obzira na nacionalnu pripadnost) ili im osigurati primjereno obeštećenje.
- Osigurati da se vladina pomoć pruža bez diskriminacije na temelju nacionalnog podrijetla.
- Zakonski omogućiti vlasnicima imovine da od države traže naknadu štete ako je šteta nastala kao posljedica čina nasilja koje je država bila obvezna spriječiti.
- Omogućiti izgradnju obrazovnih i zdravstvenih ustanova, kao i zapošljavanje stručnog osoblja u obnovljenim i naseljenim područjima.

- Educirati pojedince, građane, političare, suce, odvjetnike, državne službenike, nastavnike i zaposlenike medija o važnosti promicanja tolerancije prema manjinskim grupama.
- Omogućiti funkcioniranje pravne države – procesuirati ratne zločine i ostala kaznena djela (uz poštovanje ustavnog načela jednakosti svih pred zakonom tijekom sudskih procesa).

-
- i* Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Deklaracija o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičnim manjinama, Europska konvencija za zaštitu prava i temeljnih sloboda, Europska povelja o regionalnim i manjinskim jezicima, Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina, Zaključni dokument iz Kopenhagena o zaštiti manjina, Dokument Srednjoeuropske inicijative za zaštitu manjinskih prava. Amsterdamski ugovor iz 1997, koji čini primarni izvor prava EU-a, u članku 13. zabranjuje svaki oblik diskriminacije, pa i diskriminaciju utemeljenu na rasnom ili etničkom podrijetlu te vjerskom ili drugom uvjerenju. Od sekundarnih izvora prava EU-a najvažnija je Smjernica o primjeni načela jednakog postupanja prema svim pojedincima bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo.
- ii* O tome opširnije u: *Andrassy, Bakotić i Vukas (1995)*.
- iii* Manjine bi bile “nedominantne grupe” stanovnika koje imaju ili žele očuvati svoje etničke, vjerske ili jezične tradicije ili karakteristike, različite od onih koje su svojstvene ostalom stanovništvu iste države. Toj je definiciji dodavan uvjet brojnosti, prema kojemu bi takve grupe trebale biti doista brojne kako bi bile sposobne čuvati svoje karakteristike. Time se zapravo zanemaruju upravo one manjine koje bi najviše trebalo zaštititi. No najveća je teškoća u tome što se problem manjina u različitim zemljama postavlja na različite načine, tako da je bilo teško naći zajednička načela i pravila koja bi zadovoljavala u svim uvjetima (*Andrassy, Bakotić i Vukas, 1995*).
- iv* Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina, *European Treaty Series/157*. Hrvatska je stranka Konvencije od 1. veljače 1998, NN Međunarodni ugovori, 14/1997. Dana 12. svibnja 2003. Konvencija je obvezivala 35 država (među kojima nisu Belgija, Francuska, Grčka, Nizozemska, Turska, Ukrajina).
- v* *European Union Anti-Discrimination Policy: From Equal Opportunities between Women and Men to Combating Racism, Directorate-General for Research, Working Document, Public Liberties Series, LIBE 102 EN*. Dostupno na <http://www.europarl.eu.int/workingpapers/libe/102/#top>
- vi* Vidjeti opširnije o tome na <http://www.europarl.eu.int/workingpapers/libe/102/#top>
- vii* *Consolidated versions of the Treaty on European Union and of the Treaty Establishing the European Community (2002) (2002/c 325/01), OJ C 325/2, 12/24/2002*.
- viii* *Direktiva 2002/73/EC Europskog parlamenta i Vijeća EU od 23. rujna 2002. o dopunama Direktive 76/207/EEC Vijeća o primjeni načela jednakog postupanja za muškarce i žene pri zapošljavanju, stručnoj praksi, napredovanju i uvjetima rada*.
- ix* *European Network Against Racism (ENAR), govor što ga je održao Bashy Quaraishy, predsjednik ENAR-a, u Bruxellesu 8. srpnja 2003*.
- x* *Hrvatska je potpisala Europsku konvenciju 6. studenoga 1996, a ratificirala ju je 17. listopada 1997. Isprave o ratifikaciji položila je 5. studenoga te je nakon toga objavljena u NN 18/97; dodatak: Međunarodni ugovori*.

- xi *Godine 1997. Slovenci i Bošnjaci izbrisani su s posebne liste manjina što se pojavljuju u preambuli hrvatskog Ustava, u kojoj se navodi kako je "Republika Hrvatska osnovana kao nacionalna država hrvatskog naroda i država pripadnika autohtonih nacionalnih manjina: Srba, Čeha, Slovaka, Talijana, Mađara, Židova, Nijemaca, Austrijanaca, Ukrajinaca i Rusina te ostalih koji su njeni državljani". Usprkos izmjenama i dopunama Ustava, od kojih posljednje potječu iz 2001. godine, te dvije manjine, kao i Romi, i dalje su isključene iz ustavnog popisa manjina (v. Ustav Republike Hrvatske, NN 41/01). Vladin ured za nacionalne manjine osnovan je Vladinom uredbom u prosincu 1990. godine, prije međunarodnog priznanja Hrvatske kao nezavisne države.*
- xii *U svom izvješću iz ožujka 1998. godine Venecijanska je komisija ponovila važnost usvajanja revidiranog Ustavnog zakona i zamijetila negativan utjecaj što ga suspendiranje velikih dijelova Ustavnog zakona ima na raseljene osobe i izbjeglice koje pripadaju manjinama.*
- xiii *Izmjenama i dopunama Zakona o izboru zastupnika u Hrvatski državni sabor iz listopada 1999. godine, određuje se da će pet predstavnika (za manjine ispod 8%) biti raspoređeno ovako: Talijani, Mađari i Srbi imaju pravo izabrati po jednoga, Česi i Slovaci izabrat će jednoga, te Ukrajinci, Rusini, Židovi, Nijemci i Austrijanci jednog zastupnika. Time je zastupljenost Srba na nacionalnoj razini pala s tri na jednog predstavnika, a slovenska i bošnjačka manjina nisu dobile pravo na zastupljenost. Taj je model o manjinskoj zastupljenosti primijenjen na parlamentarnim izborima 2000. godine, što je rezultiralo, prema navedenoj formuli, s pet predstavnika manjina u Saboru.*
- xiv *Hrvatska je ratificirala Okvirnu konvenciju o zaštiti nacionalnih manjina u listopadu 1997. godine i podnijela svoje prvo izvješće u ožujku 1999. godine. U travnju 2001. godine Savjetodavni je odbor objavio stajalište koje je postalo osnova za rezoluciju Vijeća ministara iz 2002. godine.*
- xv *Usvajanje izmijenjenog Ustavnog zakona o nacionalnim manjinama također je uvjet za pristupanje Hrvatske NATO-u.*
- xvi *Ustav jamči pripadnicima svih nacionalnih manjina slobodu izražavanja nacionalne pripadnosti, slobodu služenja svojim jezikom i pismom te kulturnu autonomiju (NN 41/01).*
- xvii *Između 300 000 i 350 000 Srba napustilo je Hrvatsku tijekom rata 1991-1995. godine. Ne postoje precizne statistike o tome koliko se raseljenih Srba do sada vratilo u Hrvatsku (Human Rights Watch, 2003:10).*
- xviii *Među odredbama koje su suspendirane u rujnu 1995. godine bio je članak 18, stavak 1, koji je manjinama što su činile više od 8% stanovništva prema popisu iz 1981. godine jamčio razmjernu zastupljenost u Saboru, Vladi i vrhovnim sudskim tijelima. Samo je srpska manjina bila pogođena tom suspendizijom. Prava na zastupljenost na državnoj razini za manjine koje su činile manje od 8% (imaju pravo na izbor ukupno pet predstavnika u Sabor) ostala su na snazi, kao i odredbe koje su osiguravale razmjernu zastupljenost u tijelima lokalne samouprave. Suspendirane su i odredbe u vezi s osnivanjem, funkcioniranjem i međunarodnim nadzorom posebnih autonomnih kotareva u kojima su Srbi prema popisu iz 1981. godine činili većinu stanovništva, kao i one kojima je osnovan Sud za ljudska prava.*
- xix *Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, NN 69/03.*
- xx *Povelja Ujedinjenih naroda (1945), Opća deklaracija o pravima čovjeka (1948), Konvencija Vijeća Europe za zaštitu prava čovjeka i temeljnih sloboda (1950) te protokoli uz tu Konvenciju, Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (1969), Deklaracija UN-a o pravima osoba pripadnika nacionalnih ili etničkih, vjerskih i jezičnih manjina (1992), Okvirna konvencija o zaštiti nacional-*

- xxi njih manjina Vijeća Europe (1997), Europska povelja o regionalnim i manjinskim jezicima (1992), Instrumenti SEI za zaštitu manjinskih prava (1994) i dr.
- Članak 7. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina glasi: "Republika Hrvatska osigurava ostvarivanje posebnih prava i sloboda pripadnika nacionalnih manjina koja oni uživaju pojedinačno ili zajedno s drugim osobama koje pripadaju istoj nacionalnoj manjini, a kada je to određeno ovim Ustavnim zakonom ili posebnim zakonom, zajedno s pripadnicima drugih nacionalnih manjina, naročito:
- služenje svojim jezikom i pismom, privatno i u javnoj uporabi, te u službenoj uporabi;
 - odgoj i obrazovanje na jeziku i pismu kojim se služe;
 - uporabu svojih znamenja i simbola;
 - kulturnu autonomiju održavanjem, razvojem i iskazivanjem vlastite kulture, te očuvanjem i zaštitom svojih kulturnih dobara i tradicije;
 - pravo na očitovanje svoje vjere te na osnivanje vjerskih zajednica zajedno s drugim pripadnicima te vjere;
 - pristup sredstvima javnog priopćavanja i obavljanja djelatnosti javnog priopćavanja (primanje i širenje informacija) na jeziku i pismu kojim se služe;
 - samoorganiziranje i udruživanje radi ostvarivanja zajedničkih interesa;
 - zastupljenost u predstavničkim tijelima na državnoj i lokalnoj razini, te u upravnim i pravosudnim tijelima;
 - sudjelovanje pripadnika nacionalnih manjina u javnom životu i upravljanju lokalnim poslovima putem vijeća i predstavnika nacionalnih manjina;
 - zaštitu od svake djelatnosti koja ugrožava ili može ugroziti njihov opstanak, ostvarivanje prava i sloboda."

LITERATURA

- Andrassy, J., Bakotić, B. i Vukas, B. 1995.** *Međunarodno pravo I*. Zagreb: Školska knjiga.
- Beenen, J. E., 2001.** *Citizenship, Nationality and Access to Public Service Employment: The Impact of European Community Law*. Europa Law Publishing.
- Bell, M., 2002.** *Anti-Discrimination Law and the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Consolidated** Versions of the Treaty on European Union and of the Treaty Establishing the European Community (2002/c 325/01). *Official Journal C* 325/2, 12/24/2002.
- Council Directive, 2000/43/EC** implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin. *Official Journal L*, 180, 19/07/2000.
- Council Directive, 2002/73/EC** amending Council Directive 76/207/EEC on the implementation of the principle of equal treatment for men and women as regards access to employment, vocational training, promotion and working conditions. *Official Journal L*, 269, 05/10/2002.
- Council of Europe, 2000.** "Report submitted by Croatia pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities" ACFC/SR (99). *Official Journal*, 43 (5).
- Ćapeta, T., 2003.** *Sudovi Europske unije: nacionalni sudovi kao europski sudovi*. Zagreb: Institut za međunarodne odnose.
- Daskalović, Z., 2003.** *Odumiranje nacionalnih manjina u Hrvatskoj* [online]. France: Aimpress. Dostupno na: [<http://www.aimpress.-org/dyn/dos/archive/dana/2003/30424-doss-01-06.htm>].
- Directorate-General for Research, 2003.** "European Union Anti-Discrimination Policy: From Equal Opportunities between Women and Men to Combating Racism". *Working Document, Public Liberties Series*, LIBE 102 EN. Available from: [<http://www.europaparl.eu.-int/workingpapers/libe/102/#top>].
- ELDR, 1997.** *Human Rights in Eastern Europe*. Brussels: Group of the European Liberal, Democrat and Reform Party.
- Gomien, D., 1996.** *Kratak vodič kroz Europsku konvenciju o ljudskim pravima*. Zagreb: Organizator.
- HRT, 2003.** *Pismo hrvatske Vlade Vijeću sigurnosti o dovršenju mirne reintegracije (Pismo namjere)* [online]. Zagreb: Hrvatska radiotelevizija. Dostupno na: [<http://www.hrt.hr/arhiv/ dokumenti/dok/pismo.html>].

- Hrženjak, J., 1992.** *Međunarodni i evropski dokumenti o ljudskim pravima: čovjek i njegove slobode u pravnoj državi*. Zagreb: Informator.
- Human Rights Watch, 2003.** *Croatia Fails Serb Refugees: Ethnic Discrimination Slows Refugee Return* [online]. Available from: : [http://www.hrw.org/press/2003/09/croatia_090203.htm].
- Kymlicka, W. 1989.** *Liberalism, Community and Culture*. Oxford: Clarendon Press.
- Matulović, M., 1996.** *Ljudska prava*. Zagreb: Hrvatsko filozofsko društvo.
- Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina, NN - Međunarodni ugovori, 14/97.** Zagreb: Narodne novine.
- Organizacija za europsku sigurnost i suradnju, Misija u Republici Hrvatskoj, 2002.** Povijesni pregled: Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina [online]. Dostupno na: [http://www.osce.org/croatia/documents/reports/status_report_no13_1203_hr.pdf].
- Recital, O., 1997.** “Resolution on racism, xenophobia and anti-Semitism and the European Year against Racism” [Ford, G & Oostlander, A]. *Official Journal C 55/17*.
- Rodin, S., 1997.** *Europska integracija i ustavno pravo*. Zagreb: Institut za međunarodne odnose.
- Rodin, S., 2003.** “Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: preobrazba pravnog sustava” u K. Ott ur. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi ekonomske i pravne prilagodbe*. Zagreb: Institut za javne financije : Zaklada Friedrich Ebert. Dostupno na: [http://www.ijf.hr/EU/rodin.pdf]
- Ustav Republike Hrvatske, pročišćeni tekst, NN 41/01.** Zagreb: Narodne novine.
- Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, NN 154/02.** Zagreb: Narodne novine.
- Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, NN 154/02.** Zagreb: Narodne novine.
- Vukas, B., 2003.** “Opća i posebna međunarodna zaštita manjina”. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 53 (2), 291-309.
- Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, NN 69/03.** Zagreb: Narodne novine.
- Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, NN 69/03.** Zagreb: Narodne novine.

Poglavlje 11.

VISOKO ŠKOLSTVO U HRVATSKOJ I ZAHTJEVI EUROPSKE UNIJE

Darko Polšek
*Pravni fakultet
Zagreb*

SAŽETAK

Cilj ovog rada je upozoriti na uvjete koje Hrvatska treba ispuniti na području visokoga školstva na putu pridruživanja Europskoj uniji (EU). Premda visoko školstvo nije jedan od prioritetnih sektora na kojima bi Hrvatska morala djelovati kako bi ispunila odredbe iz Sporazuma o pridruživanju i suradnji, posve je jasno da će usklađivanje hrvatskoga zakonodavstva s normama europskoga sustava u području visokoga školstva činiti bitnu okosnicu društvenoga razvoja, a potom i stvarnog priključenja EU.

Glavno sredstvo objedinjavanja i reforme visokoškolske nastave u Europi naziva se Bolonjski proces. Tek su se odnedavno, nominalnim pristupanjem Bolonjskom procesu, u Hrvatskoj počeli osvješćivati imperativi koje je EU postavio svim zemljama članicama, pristupnicama i onima koje bi jednoga dana to željele postati. Međutim, Hrvatska ima i dodatnih, tradicijom naslijeđenih problema prije negoli počne rješavati imperATIVE vezane za priključenje europskome prostoru visokoga obrazovanja.

Najprije ćemo ukratko prikazati stanje u Europi i obrazložiti zahtjeve Bolonjske deklaracije. Usporedit ćemo stanje u Hrvatskoj i zemljama pristupnicama s obzirom na parametre koji se prate u procesu integracije. Potom ćemo istaknuti samo neke stvarne probleme koji proizlaze iz tradicije ili koji će se pojaviti u procesu usklađivanja s Bolonjskom deklaracijom. Naposljetku ćemo ponuditi niz preporuka.

Ključne riječi:

uvjeti pridruživanja Europskoj uniji, hrvatsko visoko školstvo, Bolonjska deklaracija, izvješća Europske komisije (Trends I, II i III)

UVOD

Europa danas ima više od 530 sveučilišta, oko sto milijuna studenata u četrdeset i jednoj zemlji, i po tome je najveći svjetski centar znanja (EURIDICE/EUROSTAT, 2002). Tek se onedavno počinje shvaćati da je riječ o golemom socijalnom kapitalu kojim se Europa dosada nije zajednički koristila. Jezične barijere i zatvorenost obrazovnih sustava u nacionalne granice bili su glavni razlozi što Europa nije iskoristila sve svoje konkurentne potencijale na svjetskom tržištu znanja. To je bio razlog da se brojni dokumenti *acquisa communautaire* na području visokoga školstva temelje na ideji mobilnosti studenata i nastavnika i ideji međunarodne suradnje na svim razinama. Na ministarskoj konferenciji o stvaranju Europskoga prostora visokoga obrazovanja (EHEA) u Pragu 2001. i na rektorskoj konferenciji o trendovima u visokome školstvu u Salamanki 2001. usvojena je Deklaracija o oblikovanju Europskog istraživačkog prostora (ERA) kojom se potiču napori vezani za objedinjavanje društvenih resursa na području znanosti i visokoga školstva.¹ Glavni dokumenti koji su prethodili toj izjavi bili su Sorbonska deklaracija o harmonizaciji iz 1998. i Bolonjska deklaracija iz 1999. Smisao tih deklaracija bilo je shvaćanje da tek ujedinjenjem resursa Europa može konkurirati vrlo jakoj poziciji Sjedinjenih Država, Australije i Azije na području znanosti i obrazovanja. Ali od deklaracija do ostvarenja može biti dug put. Gledajući četiri godine unatrag, unatoč inicijativi zemalja potpisnica *Bolonjske deklaracije*, ideja o nužnosti međunarodne suradnje i mobilnosti nije došla od nacionalnih vlada niti od samih sveučilišta, već “odozgo”, od EU-a. Ta činjenica upozorava i na potencijalne probleme: na odupiranje država članica, odnosno pojedinih sveučilišta integracijskim promjenama.

Usporedo s tim trendom objedinjavanja i mobilnosti uočeni su i drugi suprotstavljeni trendovi. Jedan takav trend su sve veće upisne kvote, odnosno sve veći broj upisanih studenata u tercijarno obrazovanje u gotovo svim zemljama. Tijekom posljednjeg desetljeća 20. stoljeća prosječan broj upisanih studenata u Europi porastao je za više od 20% (OECD, 2000).

Tome se, međutim, suprotstavlja tendencija *manjeg* ulaganja državnoga sektora u područje visokoga obrazovanja ili, točnije, sve veća *pragmatizacija* države u odnosu prema institucijama visokoga školstva. Taj se trend ne očituje uvijek manjim proračunskim sredstvima, već novim imperativima koje država postavlja sveučilištima. Umjesto tradicionalne ideje *humboldtovskog sveučilišta*, koja ističe obrazovanje pojedinca i autonomiju znanja, pojavljuje se potreba za sve većom odgovornošću (*accountability*) obrazovnih subjekata prema izvorima financiranja, tj. prema potrebama javnosti i poreznih obveznika. Kako bi potaknule takvu financijsku odgovornost, neke su se vlade odlučile za liberalizaciju domaćeg sveučilišnog prostora i otvorile mogućnost osnivanja novih institucija, podružnica međunarodnih sveučilišta, odnosno privatnih domaćih obrazovnih ustanova. Radi rasterećenja proračunskih izdataka katkada se pokušavaju uvesti i školarine kojima bi se sve veći teret financiranja prebacio na same korisnike javnih usluga. Krajem 2003. pozicija zemalja EU-a, odnosno njihovih predstavnika na području visokoga školstva, još je posve nejasna s obzirom na pregovore koji se vode unutar Svjetske trgovinske organizacije, tj. Općeg sporazuma o trgovini na području usluga (GATS).ⁱⁱ

U kontekstu sve veće potrebe za odgovornošću obrazovnih subjekata prema izvorima financiranja (tj. javnosti) te spoznaje da se na svjetskom tržištu sve više konkurrira znanjem, kao i radi rješavanja problema nezaposlenosti, pojavljuje se sve veća potreba da se znanje stavi na raspolaganje gospodarskim subjektima. Taj se trend očituje na nekoliko načina: pokušajima skraćivanja studija, sve većim isticanjem tehničke osposobljenosti studenata i isticanjem cijeloživotnoga obrazovanja, odnosno zahtjevom doškolovanja već osposobljenih kadrova. Krutost i inercija tradicionalnih institucija visokoga školstva opire se takvim pokušajima vlade. Za institucije visokoga školstva takvi novi imperativi stvaraju brojne tehničke teškoće: kako priznavati vrijednost tuđih kvalifikacija? Na koji način uspoređivati vrijednost pojedinih studija ili nastavnih predmeta? Kako teorijski postavljenu nastavu u kratkom vremenskom razdoblju pretvoriti u "pragmatičnu"? Kako skratiti i pragmatizirati nastavni program a da se ne zadire u strukturu kadrova?

Svi navedeni trendovi potvrđuju da je riječ o dinamičnom procesu reformiranja visokoga školstva u Europi i da, unatoč deklaracijama, zbog suprotstavljenih interesa zainteresiranih subjekata na domaćem planu ishod tih reformi nije posve izvjestan. U nekim se zemljama pojavljuju otpori skraćanju dodiplomskog studiranja, u drugima uvođenjem jedinstvenih kriterija kvalitete raste strah od ugrožavanja nacio-

nalne kulture ili jezika. Upravo zbog toga deklaracije EU-a pružaju vladama sredstva za pokretanje reformi na domaćem planu. Ime za takav proces reformiranja svih struktura visokoga školstva u Europi, prema deklaraciji kojom su ustanovljeni imperativi EHEA, zove se *Bolonjski proces*. Proces reformi trebao bi završiti do 2010. godine.

BOLONJSKA DEKLARACIJA I BOLONJSKI PROCES

Bolonjska deklaracija, dokumenti vezani za Bolonjski proces, uz tzv. Lisabonsku konvenciju o međusobnome priznanju akademskih stupnjeva i diploma, gotovo su jedini, a svakako glavni instrument kojim zemlje EU-a, zajedno sa zemljama pristupnicama i onima koje bi to željele postati pokušavaju ostvariti zajedničke ciljeve na području visokoga školstva. Bolonjsku deklaraciju potpisalo je 19. lipnja 1999. dvadeset i devet europskih zemalja.ⁱⁱⁱ

U Bolonjskoj deklaraciji ističe se da je područje visokoga obrazovanja društveno područje koje može stvoriti “savršeniju i utjecajniju Europu”, posebno izgradnjom i jačanjem zajedničkih demokratskih, kulturnih, društvenih, znanstvenih i tehnoloških dimenzija. Njezini su ciljevi:

- prihvaćanje sustava lako prepoznatljivih i usporedivih akademskih i stručnih stupnjeva te uvođenje dodatka diplomi radi bržega i lakšeg zapošljavanja i međunarodne konkurentnosti EHEA
- prihvaćanje jedinstvenog sustava dvaju ciklusa studiranja, dodiplomskoga i poslijediplomskoga. Trogodišnji je studij nužan uvjet kvalifikacije na europskom tržištu rada, a drugi vodi magisteriju ili doktoratu
- uvođenje bodovnog sustava (tzv. ECTS), a bodovi se mogu akumulirati i izvan visokoškolskog obrazovanja, tzv. *lifelong learning* (LLL) programima
- promicanje mobilnosti i prevladavanje zapreka slobodnom kretanju studenata i nastavnika
- promicanje europske suradnje u osiguranju kvalitete
- promicanje potrebne europske dimenzije u području visokoga školstva.^{iv}

Bolonjski proces, međutim, još nije odredio neka ključna načela za poticanje atraktivnosti europskoga prostora visokoga školstva,

kao ni načela mobilnosti. Primjerice, takva su pitanja hoće li studiranje za strane studente biti besplatno, hoće li i dalje ostajati na posebnim natječajima i “programima” mobilnosti studenata i nastavnika ili će se pak uvesti tržišna mjera – školarina. S obzirom na otpore reformama nekih važnih zemalja poput Njemačke, koja nema obrazovnu politiku na razini cijele države, *two tier sustav*^v (najprije diploma – potom magisterij) i vrlo čvrsto utvrđeni četverogodišnji studij, ili pak Francuske koja se pribojava ustanovljivanja zajedničkih kriterija za procjenu kvalitete visokih škola, postavlja se također pitanje hoće li biti zadržan prijedlog o jedinstvenom vremenskom načinu studiranja 3+2+3. Postoje također ideje o kodifikaciji doktorskih studija, koji su dosada u velikom broju zemalja strukturirani isključivo odnosom mentora i kandidata.

Stoga treba zaključiti da je Bolonjski proces tek “proces” demokratskog preispitivanja općepoželjnih sredstava i ciljeva integracije. Riječ je o ocrtavanju prostora u kojemu mnoge ideje još nisu posve dorečene. Ipak, spomenuti su ciljevi čvrsta uporišta. Dvogodišnjim izvješćima Europske komisije prati se napredak u njihovoj realizaciji.

POSTIZANJE CILJEVA EUROPSKOGA VISOKOŠKOLSKOG PROSTORA

Usklađivanje mjera i predviđenih ciljeva (tzv. monitoring deklaracije) trajno prati Europska komisija, odnosno Generalni direktorat za obrazovanje i kulturu. Pri izradi izvješća kontaktiraju se European University Association (EUA), European Association of Institutions in Higher Education (EURASHE), National Unions of Students in Europe i Vijeće Europe. Dosad su objavljena tri izvješća.^{vi} Europska komisija i njezine članice financiraju i posebne seminare s tematskim područjima iz Bolonjske deklaracije. Izvješća obuhvaćaju analize struktura visokoga školstva, analize zakonodavstava i namjeravanih reformi te analize drugih aspekata visokoga školstva, posebno vezanih za ciljeve Bolonjskoga procesa.

Izvješća Europske komisije – Trends I, II i III - prate spomenute glavne parametre objedinjavanja europskoga visokoškolskog sustava zacrtane Bolonjskom deklaracijom.

U prvom izvješću (Trends I) zaključuje se da visokoškolski sustavi u Europi pokazuju krajnju složenost i raznolikost te da ne postoji nikakva značajna konvergencija prema predviđenom sustavu od 3-5-8

(ili 3+2+3) godina studiranja. Ni razdvajanje u tzv. binarni sustav (svučilišta – visokoškolska stručna nastava) nije univerzalno; usporedba zemalja koje ga imaju pokazuje velike međusobne razlike. U Trendsu I. ističe se kako je potreba za objedinjavanjem sustava sve jača s obzirom na međunarodnu konkurenciju, kao što je na području rada i tržišta sve intenzivnija potreba za skraćivanjem studiranja. Stoga se u tom izvješću predlaže usvajanje spomenutih ciljeva, koji su potom i izglasani potpisivanjem Bolonjske deklaracije.

Cilj izvješća Trends II. bila je usporedba parametara koji bi prema Bolonjskoj deklaraciji trebali dovesti do zajedničkog sustava. Kada je riječ o objedinjavanju, u razdoblju između 1999. i 2001. kada je pisan Trends II, došlo je do nekoliko institucionalnih i stvarnih reformskih pomaka, a ciljevi Bolonjske deklaracije ugrađeni su u strateške planove većine zemalja potpisnica.

Prvi institucionalno-zakonodavni pomak bilo je osnivanje *Europske mreže agencija za procjenu kvalitete* (ENQA) u travnju 2000. Smisao te mreže jest uspostava jedinstvenog sustava procjene kvalitete nastave. Premda je Bolonjska deklaracija stalni izvor rasprava, mreža ENQA nije imala posebnog uspjeha u izgradnji jedinstvenog sustava procjene kvalitete. Razlog tome je dvostruka bojazan: da će jedinstveni sustav kvalitete koristiti “najboljima”, ali je još mnogo veća bojazan da će se utvrditi standardi kojima “slabije” zemlje neće moći udovoljiti. Mnoge zemlje, posebice Francuska, pokazuju i osobit strah koji proizlazi i iz spoznaje da su najveći i gotovo jedini uvoznici s tržišta znanja (studentata), odnosno glavni dobitnici konkurentne utrke za studente Britanija i Irska, zemlje u kojima se studira na engleskome jeziku.

Bitno je drukčija situacija s mrežom ENIC/NARIC.^{vii} Kako bi se ostvario prvi cilj, Europska komisija je na temelju Lisabonske konvencije, zajedno s UNESCOM-om i CEPES-om, ustanovila posebnu mrežu, tzv. ENIC/NARIC, koja prati stvaranje baze informacija o visokoškolskim sustavima i institucijama radi lakšeg priznavanja akademskih stupnjeva. Od osnivanja skupine ENIC/NARIC nadalje građani država koje ne budu imale razrađen sustav informacija o kvalifikacijama, diplomama i programima imat će velikih teškoća u priznavanju diploma u drugim zemljama. Premda je Hrvatska nominalno stvorila nacionalnu (ENIC/NARIC) skupinu za priznavanje diploma još 2000. godine, ona donedavno nije bila posebno aktivna ni na domaćemu ni na međunarodnom području.^{viii}

Prema tvrdnjama iz Trends II. (str. 17), među europskim zemljama najveću potporu ima cilj mobilnosti studentata i nastavnika. EU je

odredio niz programa i izdvojio značajna financijska sredstva za ostvarenje toga cilja (Socrates, Erasmus, PHARE), kao i za ostvarenje međunarodne suradnje (tzv. *framework*, tj. okvirni programi). Hrvatska se uključila u te programe tek 2001. godine, stoga bitno zaostaje u ostvarenju međunarodne studentske i nastavničke mobilnosti.

Prema Trendsu II, *zapošljavanje* je vrlo kontroverzan cilj Bolonjske deklaracije jer mnoge zemlje članice EU-a smatraju da ugrožava nacionalne planove za rješavanje problema nezaposlenosti. Međutim, u Trendsu II. zaključuje se kako Bolonjska deklaracija “obraća pozornost na sve europskiju dimenziju tema vezanih uz zapošljavanje” i kako je sve uočljiviji trend osnivanja novih, međunarodnih ili *ad-hoc* programa za zapošljavanje građana drugih zemalja u vlastitoj zemlji.

Tema *konkurentnosti* posebno je aktualna u Britaniji, Irskoj, Norveškoj, Flandriji i Švicarskoj, a najslabije je izražena u zemljama jugoistočne Europe. Francuska je izrazila zabrinutost zbog sve manje atraktivnosti europskoga visokog školstva, koja se, primjerice, očituje u sve manjem broju europskih studenata iz zemalja koje nisu članice EU-a (Trends II, str. 22). Neke manje razvijene zemlje ističu potrebu za povećanjem konkurentnosti na nacionalnoj razini, kako bi se smanjio odljev mozгова. Mnoge zemlje, poput Švedske, Njemačke i Britanije, postavile su programe za aktivnu promociju vlastitog visokog školstva u svijetu, a tema reklamiranja postaje sve važnija. Neke se zemlje u takvoj promociji vode nefinancijskim motivima, a neke (poput Britanije) gotovo isključivo financijskima. Takvome trendu suprotstavlja se, međutim, vrlo kaotična, rigorozna i često diskriminativna politika dodjeljivanja viza.

Bolonjska je deklaracija motivirala zemlje potpisnice da raspravljaju o sve intenzivnijem povezivanju binarnoga sustava. U sve više zemalja uvodi se dodatak diplomi predviđen Bolonjskom deklaracijom i sustav bodovanja više ili manje kompatibilan s ECTS-om.

Dok se Trends II. usredotočio na početak *legislativnih* promjena (posebno u jugoistočnoj Europi), i na procese kojima se jačaju zajednička obilježja integracijskih procesa, izvješće Trends III. zbog vremenskog pomaka od potpisivanja Bolonjske deklaracije mogao je dati temeljitiju analizu točaka slaganja i otpora. Unatoč činjenici da je riječ o djelovanju “odozgo”, čime europske institucije pod okriljem EU-a tek pokušavaju stvoriti okvir za zajedničko zakonodavstvo, Trends III. obuhvaća analize stajališta čelnika institucija visokoga obrazovanja, ministara i službenika s područja visokoga obrazovanja, i iz tih se *statistički* obrađenih stajališta mogu izvući neki zaključci.

Trends III, poput prethodnih, prati europske pokazatelje vezane za ciljeve Bolonjskog procesa – mobilnost, strukturu kvalifikacija, uvođenje ECTS-a i programa cijeloživotnog obrazovanja te interne i eksterne sustave praćenja kvalitete. Prema tom izvješću, mobilnost studenata i nastavnika bitno se povećava, ali veći trend uvoza bilježe zemlje koje imaju programe na engleskome jeziku (osim Britanije i Irske, spominju se Nizozemska, Danska i Švedska, a Francuska je uvoznik s ne-europskih područja). Samo 30% ispitanika s europskih visokoškolskih institucija tvrdi da u njihovim zemljama i na njihovim institucijama postoji ciljani marketing za regrutiranje studenata. Zemlje koje sustavno provode takav marketing prema studentskoj populaciji ujedno su i najveći uvoznici i najveći korisnici.

Trends III. spominje sve veći broj zemalja koje imaju ili uvode “dvoredno” studiranje (diploma – magisterij), kao i binarni sustav (sveučilišni – veleučilišni studij), što je važno radi postizanja suglasnosti o vrijednosti pojedine diplome.

Praćenjem broja programa s uzajamnim kvalifikacijama sveučilišta iz različitih zemalja pokazalo se da je njihov broj vrlo malen. U većini zemalja ne postoji zakonska mogućnost dodjeljivanja zajedničkih (međunarodnih) akademskih stupnjeva.

Status Lisabonske konvencije bitan je pokazatelj stupnja objedinjavanja europskoga visokoškolskog prostora. On je zasada još uvijek u razmjerno početnom stanju. Unatoč činjenici da su mnoge zemlje potpisale Lisabonsku konvenciju, u stvarnosti to ne znači da institucije koje bi trebale pratiti strukturu kvalifikacija funkcioniraju, kao ni to da se konzultiraju nacionalne institucije kao što su skupine ENIC/NARIC. Prema Trendsu III, samo 20% visokoškolskih institucija surađuje s nacionalnom komisijom ENIC/NARIC, 25% ne surađuje, a 28% uopće i ne zna što je to ili postoji li uopće njihova ENIC/NARIC komisija. Priznanje diploma vrlo je nestrukturirano, često ovisi o sveučilištu ili čak o fakultetu na kojemu student želi dalje studirati, ili se smatra da je kvalificirano samo procijeniti kvalitetu diplome radi zapošljavanja na domaćem tržištu. To se izrijeком protivi tendenciji Bolonjske deklaracije.

Dvije trećine institucija visokoga školstva u Europi, prema izvješću, koristi se ECTS-om kao sustavom kreditnih bodova, a ostali se koriste nekim drugim sustavima bodovanja. Međutim, autori dodaju kako tako visok broj korisnika bodovnih sustava treba dodatno ispitati jer se čini da on ne odgovara stvarnome stanju.

Neovisno o stanju u Hrvatskoj, trebalo bi reći kako je ECTS sustav akumulacije bodova tek prvi korak u uspostavi jedinstvenog susta-

va. Naime, ECTS pretpostavlja da je radno opterećenje kolegija po semestru glavni kriterij procjene kvalifikacije, stoga većina kolegija ili studija ima jednak broj bodova, a u nekim zemljama u kojima se studira dulje, student može skupiti i više ECTS bodova, što ne znači da je njegova kvalifikacija "bolja". Priznanje diploma može uslijediti tek nakon temeljitije analize "diplomskog dodatka", koji prema Bolonjskoj deklaraciji postaje svojevrsna obveza potpisnica.

U zaključku ovoga kratkog prikaza stanja u Europi moramo istaknuti kako u Bolonjskom procesu još uvijek postoji niz neizvjesnosti, npr. hoće li stvarno doći do univerzalnog priznavanja diploma, hoće li se uspostavljati jedinstveni školski programi, hoće li skraćenje studija stvoriti potrebnu kvalitetu za društvo utemeljeno na znanju, hoće li doći do sve intenzivnijeg odbacivanja raznolikosti i nacionalnih tradicija, mogu li se sve namjeravane reforme ostvariti do 2010. godine itd. Na nacionalnome ili regionalnom planu i dalje je otvoreno pitanje hoće li skraćenje studija dovesti do nezaposlenosti u sektoru visoke obrazbe, posebno u zemljama koje trebaju najviše socijalnog kapitala. Hoće li ECTS biti jedini izvor procjene kvalitete studija?

S obzirom na to da i većina zemalja EU-a mora uskladiti svoje nacionalne imperATIVE s europskima, i da ni jedna zemlja nije stereotip ili kanon za usporedbu prema kojemu bismo procjenjivali "zaostatke" za EU-om (zbog čega se govori o Bolonjskom *procesu*), za potrebe ovoga rada usporedba realnih statističkih kriterija neće nam dati pravu sliku domaćega stanja ili zaostajanja. Štoviše, zanimljivo je u tome kontekstu spomenuti da zemlje poput Hrvatske i ostalih zemalja na području jugoistočne Europe, koje se *de iure* smatraju "zemljama drugoga reda", tj. zemlje u kojima zbog bespogovorne namjere priključenja Europi postoji gotovo potpuno slaganje s ciljevima europskih reformi, povratno služe kao instrument pritiska na veće zemlje, u kojima je zbog tradicije još teže provesti namjeravane reforme (Trends II:5). Spoznaja da je tako pruža mogućnost aktivne promocije tih ciljeva i aktivnije uloge Hrvatske na međunarodnome planu.

Za razliku od drugih područja usklađivanja zakonodavstva s EU-om, područje zakonodavstva visokoga školstva u Europi još je relativno nestrukturirano, što za Hrvatsku kao zemlju koja se namjerava priključiti EU ima nekih prednosti: ona može aktivno sudjelovati u pripremi zakonskih okvira kojima će se potom prilagoditi, a terminologija "zaostajanja za Europom" manje je primjerena na području visokoga školstva negoli na drugim područjima.

HRVATSKA, ZEMLJE PRISTUPNICE I ZEMLJE U REGIJI

Za nas najznačajniji dio izvješća Trends II. odnosi se na posebno izvješće o zemljama pristupnicama te zemljama jugoistočne Europe. Iz tog posljednjeg dijela izvješća vidljiva je usporedba Hrvatske s drugim zemljama u regiji, odnosno sa zemljama pristupnicama. Skraćeni dio toga velikog usporednog tabličnog prikaza donosimo u prilogu 1.

Izvješće se sastoji od dva dijela: prvi se odnosi na pravnu legislaciju zemalja pristupnica i zemalja jugoistočne Europe. Stvoreno je na temelju posebne radne skupine LRP Europske komisije. Ta je skupina u Hrvatskoj *de facto* počela djelovati tek 2000. godine, kada je program već bio na kraju. Aksiom te radne skupine bio je da bez integriranoga sveučilišta nema napretka. LRP je, primjerice, inzistirao da Češka i Mađarska odustanu od reformi koje bi vodile parcijalizaciji sveučilišta (po uzoru na sustav iz bivše Jugoslavije). U tome je kontekstu Hrvatska, uz zemlje jugoistočne Europe, bila apostrofirana kao zemlja u kojoj se ne može očekivati razvoj visokoga školstva bez integracije sveučilišta.

U drugom se dijelu posebnoga izvješća Trends II. navode uspooredni podaci prema nekoliko parametara. Tablica 1. odnosi se na usporedbu sustava i strukture akademskih stupnjeva u nama "srodnim" zemljama. Prema toj tablici, postoji velika podudarnost u "dvorednom" studiranju (diploma – magisterij), kao i "jednorednom" doktorskom studiju na sveučilištima (s iznimkom Mađarske), ali je zamjetna i velika razlika s obzirom na podjelu i trajanje samih škola (sveučilišta – visoke škole). Druga tablica, koja ističe usporedbu vrsta kvalifikacija koje se nude na obrazovnim sustavima tih zemalja pokazuje golemu raznolikost u dodjeljivanju akademskih stupnjeva.

Okvirno, podatke možemo protumačiti na sljedeći način. Prvo, Hrvatska ima binarni (sveučilišta – visoke škole) i dvoredni sustav (*two-tier* sustav: diploma – magisterij) kakav se predviđa usklađivanjem u Bolonjskom procesu. Unitarni sustav^{ix} (samo sveučilišta) godine 2001. imale su Albanija, BiH, Češka, Makedonija, Rumunjska, Slovačka, Srbija i Crna Gora. Jednoredni sustav (izravna titula magistra) imala je Mađarska. Doktorski studij također može biti dvoredni (doktorat – habilitacija). Takav sustav ima samo Litva, premda su ga neki fakulteti i neke struke u nas također prakticirale po uzoru na Njemačku. Sustav dualnoga upisa (redoviti studenti – studenti za vlastite potrebe)

prema tablici 6. postoji i u brojnim drugim zemljama istočne Europe. U usporedbi sa zemljama Europe, velik broj zemalja istočne Europe ima sustav plaćanja školarina. Zanimljivo je spomenuti da je u nekim zemljama (poput Malte) potpuno ukinut *numerus clausus*, kao i to da ga pokatkad određuje država, a katkada regija ili sama sveučilišta. Hrvatska, dakle, nije jedinstvena po tome što ima nejednak sustav upisa, a potom i financiranja studija. S obzirom na to da Bolonjski proces ne govori ništa o sustavu *numerus clausus*, niti posebno ističe važnost državnih matura, navedeni će podaci postati bitni možda u kasnijem tijeku integracija.

Dok se u većini zemalja magisterij može steći već nakon pet godina, u Hrvatskoj, Bosni, Albaniji, Litvi, Srbiji i Crnoj Gori i Makedoniji magisterij se stječe tek nakon šest ili više godina studiranja. Tablica 2. stoga objašnjava zašto se u Hrvatskoj studira dulje negoli drugdje. Zanimljiva je podudarnost svih nacionalnih sustava iz tablice 3. prema kojoj gotovo svi sustavi imaju *numerus clausus*, barem kada je riječ o državno sponzoriranim studentima. Za ostale vrijedi “autonomija sveučilišta” uz dodatnu školarinu.

Zanimljivo je da većina zemalja pristupnica i zemalja u regiji ima razmjerno sličan sustav financiranja studija, tj. kvote studenata kojima studij plaća država i slobodno upisivanje studenata na temelju kriterija visokoškolskih ustanova – uz plaćanje. U nekim se zemljama razmišlja o općem sustavu školarina (prema kojemu bi svi studenti plaćali studij). Takvi sustavi odudaraju od “standarda” zemalja zapadne Europe, pogotovo skandinavskih zemalja, gdje ne postoje privatne visokoškolske ustanove niti sustav plaćanja studija za osobne potrebe.

Sličnosti vrijede i za sustav “vertikalne mobilnosti”. U većini srodnih zemalja opis na stručnu visoku školu ne omogućuje daljnje napredovanje u sustavu višegodišnjega “akadenskog” obrazovanja, što odudara od ciljeva Bolonjske deklaracije.

U sažetku usporedbe možemo reći da u gotovo svim formalnim parametrima izvješća Trends II. Hrvatska ne odskaače od standarda zemalja pristupnica i zemalja u regiji. Međutim, kako ćemo vidjeti dalje, uvođenje binarnoga sustava u Hrvatskoj 1998. stvorilo je niz problema koji danas nagrizaju cijeli sustav visokoga školstva. Usto, još ne možemo prosuditi kakve će stvarne posljedice imati nominalno uvođenje kriterija iz Bolonjskoga procesa u naš novi zakon jer deklarativno uvođenje novih institucija kako bismo se “približili Europi” samo po sebi nije dovoljno.

USKLAĐENOST S EUROPSKIM SUSTAVOM I BOLONJSKOM DEKLARACIJOM

Prihvaćanje ciljeva Bolonjske deklaracije putem domaćega zakonodavstva tek je prvi korak prema stvarnim reformama. Hrvatska je nedavno izglasanim zakonom nominalno prihvatila gotovo sva načela Bolonjskog procesa. Ona je stavkom o autonomiji sveučilišta u novome Zakonu o znanstvenoj djelatnosti i visokome školstvu iz srpnja 2003. preskočila stubu koja je bila glavni kamen spoticanja, zbog kojega nas EU nije pratio kao "punopravnu" članicu ili potpisnicu Bolonjskog procesa. Godine 2002. potpisali smo i ratificirali Lisabonsku konvenciju, čime smo (bez prave svijesti o posljedicama) preskočili legalno stanje drugih, većih zemalja koje su je samo potpisale, ali ne i ratificirale. Promotrivši zakonodavni okvir za priključenje, čini se da nema odveć velikih problema za "priključenje" Europi.^x Novi zakon, postavljanjem dobrih namjera, ne mora nužno i stvarno postići ono što se namjerava postići reformskim procesima u Europi. Unatoč tomu, treba reći da je zakonski okvir ono što ponajprije zanima EU.

Prema nekim realnim pokazateljima, Hrvatska ne zaostaje bitno za ostalim zemljama pristupnicama (i zemljama u regiji). Ona trenutačno ima pet sveučilišta i po tome je na razini europskoga prosjeka (jedno sveučilište na osamsto tisuća do milijun stanovnika). Razina investicija u područje visokoga školstva kreće se oko 1% GDP-a, a prema nekim podacima, rashod na tom području je i viši od europskoga prosjeka (Bajo, 2003). Hrvatska ne odudara ni brojem studenata, ni brojem nastavnika, ni brojem sveučilišta i visokih škola (prema demografskim kriterijima), ni financijskim ulaganjima. Postoje čak i trendovi uočeni u najrazvijenijim sustavima, poput sve većeg broja upisanih žena, a slijedimo i trend sve većega ukupnog upisivanja studenata u generaciji, i sve veće pragmatizacije studija, mjerimo li taj parametar sve većim brojem studenata upisanih na *vocational* studij, tj. na stručnu nastavu.

Hrvatska, međutim, ima vrlo malo visokoobrazovanih stanovnika (7%), i to je bio jedan od motiva za uvođenje veleučilišta i za osnivanje Sveučilišta u Zadru 2002. godine. Međutim, umjesto osnivanja novih institucija, čini se mnogo važnijim uvođenje programa cjeloživotnog obrazovanja jer je razmjerno najlošija situacija sa starijim generacijama. Regionalna distribucija znanja vrlo je loša. Više od 50% znanstvene proizvodnje i još veći dio proračuna za visoku naobrazbu i znanost koncentrirano je u Zagrebu. Te dvije činjenice upućuju na velike probleme za regionalni razvoj. Osim *brain draina* prema drugim

zemljama, u Hrvatskoj je mnogo važniji *brain drain* iz lokalnih zajednica prema Zagrebu.

Strukturni problemi visokog školstva

Međutim, postoje i brojni drugi, važniji problemi. Glavni su institucionalni problemi koji opterećuju integracijske procese u Europski prostor visokoga školstva realizacija autonomije sveučilišta, slaba državna uprava, financijski i pravni položaj visokoškolskih institucija, nemobilnost nastavnog osoblja i dr. (Polšek, 2003).

Autonomije sveučilišta. Premda će od 2005. početi funkcionirati sustav financiranja preko sveučilišta, a ne preko fakulteta kao što je bilo do sada, čime će se jamčiti veći utjecaj sveučilišta u kreiranju programa i mobilnosti, postavlja se pitanje hoće li fakulteti kao dosadašnji nositelji autonomije biti spremni prihvaćati tuđe programe i studente, kako je predviđeno Bolonjskom deklaracijom.

Primjena ECTS sustava bodovanja i nostrifikacije diploma. Sveučilišta će morati omogućiti internu mobilnost studenata unutar većih institucija, što do sada nije bila praksa, ili pak mobilnost studenata na nacionalnoj razini. Sustav ECTS bodovanja temelji se na ideji radnoga opterećenja (30 bodova po semestru) i zamišljen je ponajprije kao sustav nostrifikacije pojedinih predmeta “prema van”, naravno za strane studente.

Nostrifikacije diploma. Neupletanje države u nostrifikaciju diploma (unatoč postojanju agencije ENIC/NARIC) pokazuje da bi sveučilišta i dalje mogla stvarati probleme studentima koji bi željeli studirati u Hrvatskoj ili pak onima koji su samo dio studija proveli na nekom drugom sveučilištu. Dosadašnja iskustva pokazuju da će biti golemih problema s nostrifikacijama studija. Prema sadašnjoj praksi čini se da će ionako slaba mobilnost domaćih studenata ostati na istoj razini, bez obzira na uvođenje novog sustava kreditnih bodova. Stoga će problem autonomije sveučilišta uskoro postati prije svega problem priznavanja odslušanih kolegija na drugim fakultetima ili sveučilištima. Varijanta istoga problema mogla bi se pojaviti i ako sveučilišta svojim statutima utvrde da su ona mjerodavna za nostrifikacije, čime bi se onemogućili pokušaji da se putem ENIC/NARIC skupine pojača mobilnost i zapošljavanje stranaca.

Mobilnost studenata i nastavnika te problemi zapošljavanja. Kada je riječ o zapošljavanju, čini se da Hrvatska nije previše atraktiv-

na, te se zbog toga zasada ne bi trebalo posebno brinuti o stranim studentima ili zaposlenicima. Međutim, kada dođe do stvarnih problema u oba slučaja mobilnosti, čini se da će država morati intervenirati. Pretpostavimo li da je namjera Bolonjske deklaracije stvaranje sustava 3+2+2 (o čemu se u raznim dokumentima na temelju Bolonjske deklaracije izriču vrlo uvjetni sudovi), tada će se postaviti novi problem: kako reformirati sadašnji sustav studiranja da se kolegiji i studiji koji danas traju četiri godine pretvore u trogodišnje? Hoće li se pojaviti višak radne snage? Hoće li tada doći do “prestrojavanja” nastavnika na važnije ili atraktivnije predmete?

Niz problema vezan je za horizontalnu i vertikalnu mobilnost nastavnika i studenata. Programi kojima se financiranje stručnog osposobljavanja vezalo za ostanak na regionalnim sveučilištima nisu uspjeli. Pitanje međunarodne konkurencije nastavnika dosad se nije postavljalo jer su barijere za zapošljavanje stranaca bile nesavladive, a nastavni se programi nude gotovo isključivo na hrvatskom jeziku, pa naš akademski prostor nije posebno privlačan. Često smo o mobilnosti visokoobrazovanih razmišljali u kategoriji “odljeva mozgova”. Da je za to postojala politička volja, taj se odljev mogao nadoknaditi “priljevom” iz drugih zemalja, kao što su činili naši susjedi u Sloveniji. Hrvatska nije bila uključena u programe PHARE i Socrates za razmjenu studenata i nastavnika, i to je bila velika prepreka integracijama. Studenti i nastavnici nisu imali priliku surađivati s kolegama na stranim sveučilištima. Većina takvih programi mobilnosti više ne postoji, pa će Hrvatska ostvarivanje tog naoko jednostavnog cilja – postizanje stvarne integracije u europski prostor visokoga školstva očito morati financirati iz domaćih proračunskih sredstava. Taj izgubljeni korak teško ćemo nadoknaditi.

Mnogi stručnjaci vjeruju da Hrvatska ima visokokvalificirano osoblje koje lako može konkurirati u Europi i svijetu, te da barem neke institucije imaju visoku reputaciju kakvu su imale nekoć (u doba hladnoga rata). Nažalost, konkurencija stručnjaka iz drugih dijelova Europe postala je tako jaka da je visokoobrazovani kadar iz Hrvatske za Europu postao nevidljiv. Naše obrazovanje širokoga spektra bilo je dobro kao kvalifikacija u uvjetima “trećega vala” – u uvjetima industrijalizacije, ali ono je uglavnom nedovoljno specijalizirano u uvjetima “industrije znanja” ili informatičke tehnologije. To ne znači da ne raspolažemo dobrim informatičarima, već da se drugi stručnjaci nedovoljno koriste informatičkom tehnologijom. Međutim, pozitivna je činjenica da je EU shvatio kako *brain drain de facto* oslabljuje kulturni i socijalni kapital upravo onih zemalja koje ga najviše trebaju, stoga programi mobilnosti izriječom ističu nužnost povratka stručnjaka u matične zemlje.

Financijska neracionalnost. U sustavu dezintegriranih sveučilišta nastaju veliki problemi zbog neracionalnosti trošenja novca odnosno rasipanja akademskih resursa. To je vidljivo iz činjenice da svaki fakultet ima svoje nastavnike za identične predmete na različitim fakultetima. Za neke je taj problem tek nominalan (jer bi veći broj studenata ionako zahtijevao više nastavnika). Međutim, neracionalnost se ogleda u gomilanju administracije i pomanjkanju međufakultetskih ili interdisciplinarnih programa (Polšek, 2003; Bajo, 2003).

Loše stanje državne uprave. Državna uprava mjerodavna za područje visokoga školstva u vrlo je lošem stanju i prema strukturi kvalifikacija ona ne može zadovoljiti elementarne zahtjeve vođenja visokobrazovne politike. Ne postoji sustavno vođenje statistika niti sredstva kojima bi se institucije sustava prisilile da vode relevantne statistike. Mali broj zaposlenih u Upravi za visoku naobrazbu MZT-a raspoređen je kao logistika parainstitucijama sustava kao što je, primjerice, Nacionalno vijeće za visoku naobrazbu (a prema novome Zakonu iz 2003. situacija će se pogoršati uvođenjem većeg broja sličnih “agencija”). Međutim, za funkcije koje bi prema Bolonjskome procesu trebale postojati (primjerice, za ENIC/NARIC – odnosno nostrifikacije diploma), ne postoje posebni kadrovski opremljeni uredi.

Problemi dualnoga sustava. Niz problema uveden je binarnim (ili dualnim) sustavom 1998. godine, odnosno razdvajanjem stručnih i znanstvenih studija i institucija. Na sveučilištima u nas, naime, postoje četverogodišnji studiji koji su zapravo “stručni” a ne “znanstveni”, pa se studentima nude isti studiji, čak s istim nastavnicima, jednom kao “stručni”, a drugi put kao “znanstveni”. Većina tih stručnih, veleučilišnih studija održava se na sveučilištima, samo pod drugim institucionalnim imenom. Do institucionalnog razdvajanja u stvarnosti nikada nije došlo. U gotovo svim primjerima postoje neriješena imovinska pitanja, pa čak i sudski sporovi na teret poreznih obveznika. Prema podacima iz 2001. godine, na tri hrvatska veleučilišta nije bilo nijedne zaposlene osobe, uključujući i funkciju rektora. Za 19 529 studenata (danas je taj broj bitno veći) nastavu obavlja 91 predavač, od kojih samo 25 ima znanstveno-nastavno zvanje (za sve podatke v. Polšek, 2002). Nastavu uglavnom obavljaju nastavnici sa sveučilišta, ali taj *outsourcing* smanjuje kvalitetu nastave na sveučilištima. Niski troškovi, kratko vremensko trajanje studija i velik broj studenata koji plaćaju “stručni” studij (63%) čine takve studije gospodarski vrlo atraktivnima. Ali ekonomska profitabilnost takvih studija nije se pretočila u kvalitetu: štoviše, vrlo su često “stručni” studiji paravan za dodatni iz-

vor prihoda sveučilišta ili čak za posve privatne interese njihovih nositelja. Premda sam po sebi koristan, poduzetnički mentalitet veleučilišnih institucija nagriza znanstvenu i stručnu jezgru nastave. Činjenica da isti nastavnici uglavnom rade na obje vrste institucija i studija otežava ionako velik problem nepragmatičnosti studija, tj. problem odvojenosti studija od prakse i stvarnog života. Unatoč činjenici da dualni sustav danas ima velik broj europskih zemalja, te da je predviđen Bolonjskim procesom, naš “dualni” sustav nije idealno riješen i njegovo je uvođenje 1998. *de facto* na različite načine ugrozilo cijeli sustav visokoga školstva.

Kontrola kvalitete i zaposlenost. Sve eksterne (međunarodne) procjene kvalitete naših visokoškolskih institucija (Salzburg seminar, 2000; CRE Review, 2000) ističu problem zaposlenosti i zapošljavanja u području visokoga školstva (i znanosti). Nastavničko je osoblje razmjerno staro i nemobilno. Unatoč nekim zakonskim prerogativima za obnovu nastavnoga osoblja, te se zakonske odredbe ne primjenjuju. Programi zapošljavanja znanstvenih novaka svakako su dobrodošli, ali oni neće riješiti probleme sve dok se ne uvedu sustavi eliminacije nekvalitete. Štoviše, u sustavu “stalne zaposlenosti” (*de facto*), oni će zapravo stvoriti “usko grlo” i onemogućiti daljnje zapošljavanje mladih. Ali to je problem gotovo svih europskih zemalja. Međutim, statistike znanstvene proizvodnje (Jovičić i sur., 1999.; Sorokin i sur., 2002) pokazuju da skleroza u zapošljavanju ima izravne znanstvene posljedice: broj znanstvenih referenci, unatoč tzv. “Matejevju učinku efektu” u znanosti (“tko ima – dat će mu se”) pada s rastom prosječne starosti nastavnoga i znanstvenog osoblja.^{xi}

Cjeloživotno obrazovanje. Programi cjeloživotnoga obrazovanja uglavnom se smatraju produžetkom nastave petog ili šestog stupnja (kao dopuna srednjoj ili čak osnovnoj školi), unatoč činjenici da neka “otvorena sveučilišta” nude diplome nalik na visokoškolske. Međutim, premda bujaju “stručni”, tj. veleučilišni studiji, mnoge elementarne struke, obrti, vape za stručnom radnom snagom. Zbog svijesti da će Hrvatskoj u budućnosti biti potrebna vrlo specijalizirana radna snaga, Europska je komisija u suradnji s Ministarstvom prosvjete ustanovila posebnu nevladinu organizaciju kako bi se potaknula reforma “vokacijskog” obrazovanja. Međutim, zbog sve jače konkurencije na svjetskom tržištu usku je specijalizaciju potrebno dopunjavati cjeloživotnim obrazovanjem zbog mogućnosti prekvalifikacije. Takvih je programa u nas izuzetno malo.

Slaba suradnja gospodarstva i visokoga školstva. Suradnja gospodarstva i državnih visokoškolskih ustanova simbolična je. Gospo-

darska komora i neki važni hrvatski industrijski subjekti često su isticali kako kvalifikacije koje se dodjeljuju na sveučilištima nisu dovoljno dobre za zapošljavanje u njihovim organizacijama. Usto, utjecaj gospodarstva na izgradnju programa gotovo je nemoguć. Zbog nekoliko razloga sveučilišta na takve prijedloge reforme nastavnih programa gledaju sa sumnjom: prvo, ona smatraju da je “znanstveno” obrazovanje fundamentalnije od pragmatičnih potreba te da se pragmatičnošću “snižava” razina studiranja; drugo, pragmatizam takvih zahtjeva legalno se treba usmjeriti na stručne a ne na sveučilišne studije; treće, među nastavnicima postoji opravdana bojazan da bi takvi programi uveli kriterije kvalitete koje oni sami ne mogu zadovoljiti. Naposlijetku, tu je i zakonska regulativa koja ne omogućuje ili bitno otežava transfer stručnosti bez potrebnih akademskih stupnjeva u nastavu.

Marketing visokoga školstva. Premda postoje dani sveučilišta na kojima se oglašavaju aktivnosti visokoškolskih institucija, sustavni marketing hrvatskoga školstva ne postoji. Na domaćem tržištu takva je poduzetnost bila dvosjekli mač: povećanje broja studenata nije pratilo analogno povećanje ulaganja u atraktivnije struke već je smanjivala kvalitetu nastave. Posve je realna opasnost da se marketinški najambicioznije institucije novom zakonskom regulativom (o autonomiji sveučilišta) upisnim kvotama destimuliraju i izjednače s onim neambicioznijima.

Sve navedene činjenice govore da i na području visokog obrazovanja nastavljamo naš stariji model drugih grana: slijedimo prijedloge zakonske regulative koja se od nas zahtijeva, ali ta je zakonska regulativa tek prvi korak, koji najčešće nije presudan za stvarnu integraciju i pojačanje konkurentnosti. Ne treba, međutim, smetnuti s uma da su brojni navedeni problemi i problemi šireg konteksta: da model socijalne države na kojemu se temelje današnja europska sveučilišta doživljava krizu te da se ne može oduprijeti konkurenciji jakih privatiziranih i poduzetnih sveučilišta u Sjedinjenim Državama, Japanu i Australiji; da je humboldtovsko sveučilište (širokoga općeg prosvjedenja pojedinaca) u biti mrtvo; da se načini zaobilaženja platne uravnilovke u Europi i Hrvatskoj (tzv. *moonlightingom* – zapošljavanjem na više radnih mjesta istodobno) ne mogu održati usporedno sa zahtjevima kvalitete; da se time potiče ionako jaka skleroza u zapošljavanju itd. Ali to je slaba utjeha za one koji sustavu što tek namjerava postati konkurentan (Bolonjskom procesu integracija) žele pristupiti.

ZAKLJUČAK

Zakonom o znanstvenoj djelatnosti i visokom školstvu iz srpnja 2003. te ratificiranjem Lisabonske konvencije (2002) skinute su gotovo sve legalne barijere za “priključenje Europi”. Za razliku od drugih područja, čini se da na području visokoga školstva neće biti problema sa zakonskom regulativom kakvi postoje na drugim područjima. To je dobra vijest. Međutim, valja upozoriti na nekoliko činjenica: Prvo, “priklučenje Europi” na području visokoga školstva nije cilj samo po sebi, stanje koje se može “dovesti u red” tek kozmetičkim prepravkama zakona. Ali čak bi i taj zadatak slijeda europskih trendova mogao postati problem ako se ne pojača državna uprava i sveučilišna administracija. Nadalje, posve je moguće, a i realno, da ćemo zakonodavno biti “priključeni Europi”, a da ćemo se od nje, ne bude li reforma zakona pratila stvarne promjene na tom području, sve više udaljavati: da će sve više studenata studirati u inozemstvu i da će se stopa *brain draina* pojačavati te da će sve više nastavnika smatrati druge zemlje i sveučilišta atraktivnijima. Posljedice takvoga dobrovoljnog “priključka” tada će biti loše. Primarni ciljevi Bolonjske deklaracije, međutim, nisu prisiljavanje zemalja članica ili potpisnica da djeluju u nekom smjeru koji same ne žele, već da potaknu na razmišljanje o tome što pridonosi općoj atraktivnosti nekog obrazovnog sustava, kao i na djelovanje u tom smjeru. Valja se stoga pripremiti na oštru konkurenciju među sveučilištima i drugim visokoškolskim ustanovama uvođenjem novih i atraktivnih programa s visokokvalificiranim osobljem sposobnim da svoje znanje prenese ne samo na vlastitom, nego i na nekom drugom svjetskom jeziku. Potrebno je organizirati međunarodne programe s internacionalnim diplomama. Potrebno se pripremiti i za oštru konkurenciju među samim nastavnicima i studentima ponudom atraktivnih, visokostručnih i tehnološki zahtjevnih programa. Tek ćemo takvim poboljšanjem stvarne kvalitete nastave i istraživanja moći postati pravi partneri u ujedinjenoj Europi.

Tješi nas, međutim činjenica da na tom novoootvorenom tržištu ideja i studenata naši problemi nisu samo *naši*. Većina zemalja Europe trenutačno ima negativnu bilancu socijalnog kapitala koji zovemo studentima. Ali iz toga ne smijemo zaključiti da pomaci nisu potrebni, jer bez mobilnosti, novim zatvaranjem, nećemo postići kvalitetu koja je potrebna na tome tržištu. Budući da je (engleski) jezik danas glavni kriterij stvaranja takve bilance, u tome treba vidjeti našu šansu jer naša početna pozicija (naoko loša) prema tome kriteriju nije ništa lošija od brojnih zemalja, pogotovo onih s golemom kulturnom tradicijom, koje se i

dalje upinju da zadrže samo domaće tržište. Iskoristimo li je, tek ćemo time postati ravnopravni partneri na svjetskom tržištu znanja i ideja.

PREPORUKE

Pretpostavimo li da su isključivo zakonodavne prepreke priključenju riješene (primjerice, o integraciji sveučilišta), nudimo neke važne preporuke.

- Potrebno je riješiti nelegalnosti u radu postojećih ustanova visokoga školstva koje proizlaze iz spomenutih neriješenih pravnih, imovinskih, ali i akademskih pitanja. Posve je opravdano pitanje koliko ima smisla “pojačavati” novostvorene institucije stručnog obrazovanja dok se ne riješe otvorena pitanja nastavnoga i imovinskog razgraničenja.
- Potrebno je reformirati državnu upravu na području visokoga školstva kako bi mogla slijediti i rješavati zadatke sve intenzivnijeg transfera ljudi i znanja. To se posebno odnosi na kadrovsko ekipiranje te na intenziviranje suradnje između uprava za visoku naobrazbu i međunarodnu suradnju.
- Potrebno je kadrovski ekipirati i osigurati financijska sredstva za agencije (predviđene Zakonom iz 2003) za pitanja nostrifikacija iz Lisabonske konvencije i informiranja prema zahtjevima skupine ENIC/NARIC.
- Potrebno je pojačati “vizibilnost” hrvatskoga visokog školstva na akademskome i diplomatskom planu sudjelovanjem u aktivnostima različitih studentskih, nastavničkih, profesionalnih, rektorskih i drugih akademskih organizacija kako bismo preskočili stubu integracija koje su u drugim zemljama obavljene putem programa poput PHAREA ili Socratesa.
- Nastavnici se trebaju upoznati s velikim međunarodnim projektima poput prioriteta “šestog okvira” (obuhvatnog programa znanstvenih istraživanja EU-a). Treba prebroditi teškoće u uspostavljanju kontakata nastavnika i istraživača s inozemnim institucijama radi dobivanja međunarodnih projekata jer malodušnost koja je zahvatila domaće nastavnike postaje proročanstvo koje se samo ispunjava: ako smatramo da takva participacija nema smisla, teško će neka druga zemlja to učiniti za nas.
- Potrebno je intenzivirati *eksternu* kontrolu kvalitete. Prema riječima članova LRP-a, agencije za kontrolu kvalitete, poput našeg Nacional-

nog vijeća za visoku naobrazbu, morale bi imati više od 50% inozemnoga znanstvenoga osoblja kako bi se spriječio sukob interesa koji nastaje kada predstavnici takve agencije ocjenjuju rad ili dopuštaju neku djelatnost u institucijama konkurentnim njihovoj.

- Također bi bilo dobro kada bi o takvim ocjenama kvalitete ovisilo i državno financiranje. Interna kontrola kvalitete imat će smisla tek kada radna mjesta budu ovisila o kvaliteti pojedinačnih nastavnika.
- Iz takve kontrole morao bi proizlaziti marketing izuzetnih institucija. Za sada, međutim, formiranje “centara izvrsnosti” (zamišljenih Zakonom iz 2003) može biti dvosjekli mač: birokracija EU-a primjećuje naglo bujanje i natjecanje u osnivanju novih “centara izvrsnosti” (često zbog unutrašnjepolitičkih ciljeva) – i smatra to ostapbenderovštinom svojstvenom zemljama srednje i istočne Europe.
- Umjesto osnivanja “centara izvrsnosti”, uz jaku kontrolu kvalitete, potrebno je regionalno pravilnije rasporediti kvalitetu institucija, programa i nastavnoga osoblja. U suprotnome će zahtjev za ravnomjernom raspodjelom u zapošljavanju i investicijama biti izlišan.
- Potrebno je otvoriti domaće tržište stranim sveučilištima, kako bi naši studenti imali mogućnost usporedbe kvalitete.^{xii} Sveučilišta bi se trebala što prije priključiti za sada malobrojnima interdržavnim programima studiranja (intersveučilišne diplome). Također je potrebno uvesti što više studijskih programa na engleskome jeziku kako bismo se što prije uključili u zahuktalu konkurenciju.
- Jedan od glavnih imperativa (i opravdanja integracije sveučilišta) jest razbijanje profesionalnih bunkera i feudalnog mentaliteta nasljeđivanja akademskih pozicija. Smisao je takvih sveučilišnih integracija u sve intenzivnijem uvođenju novih, interdisciplinarnih programa koji bi odgovorili suvremenim i promjenljivim zahtjevima domaćega i stranoga gospodarstva, ali i sve specifičnijim zahtjevima samih korisnika, tj. studenata.
- Novo izvješće Europske komisije Trends III. spominje nužnost formiranja međunarodnih komisija za dodjelu doktorata ili osnivanje međunarodnih doktorskih studija, kako bi se izbjegao “mentorski” rad koji se do sada u većini europskih zemalja *de facto* svodio na mentorovo čitanje teze.
- Potrebno je što prije aktivirati rad postojeće Hrvatske zaklade za znanost, obrazovanje i tehnologiju. Jedan od prioriteta te zaklade trebao bi biti osnivanje popularno-znanstvenog časopisa kojim bi se akademska javnost informirala o suvremenijim interdisciplinarnim kretanjima.

Tablica 1. Sustavi visokog obrazovanja i stupnjeva (skraćeno)

Zemlja	Visokoškolski sustav		Struktura stupnjeva na sveučilištu		Struktura doktorskih studija	
	unitarni	binarni	jednostruka	dvostruka (dipl.- mr.)	jednostruka	dvostruka
Bugarska		x		x		x
Hrvatska		x		x		x
Češka	x			x		x
Mađarska		x	x			x
Poljska		x		x		x
Rumunjska	x			x		x
Slovačka	x			x		x
Slovenija		x		x		x

Izvor: Trends II. (full report), 71.

Tablica 2. Visokoškolske kvalifikacije

Zemlja/vrsta institucije	Kvalifikacije prije doktorskih studija prema broju godina u visokom školstvu				Doktorski stupanj
	+1-2 godine	+3 godine	+4 godine	+5 godina +6/7 godina	
Bugarska/sveučilišta			diplomant (bachelor)	magistar	doktorski doktor
Bugarska/politehnike		specijalist			
Hrvatska/sveučilišta			sveuč. diploma	medicinska diploma	magistar znanosti doktor
Hrvatska/veleučilišta		profesionalni stupanj (ing.)		postdiplomski profesionalni stupanj	
Češka/sveučilišta i nesveučilišne vrste visokog školstva		bachelor		magistar	doktor
Mađarska/sveučilišta	svjedodžba višega stručnog obrazovanja			magistar ili egzetemy oklevel	PhD/DLA
Mađarska/koleđži	svjedodžba višega stručnog obrazovanja	diploma - foiskolai oklevel			
Poljska/sveučilišta		licencijat/bachelor	inženjer	magistar	doktor
Poljska/vokacijske ustanove		licencijat	inženjer		profesionalna kvalifikacija
Rumunjska/sveučilišta		diploma de absolvire / Bachelor	licenta diploma de inginer or diploma de arhitect	magistar DEA	doktor
Rumunjska/profesionalne studije		diploma de absolvire			
Slovačka/sveučilišta		diplomant (bachelor)	diplomant ili magistar (bachelor or master)	magistar inženjerstva	doktor
Slovenija/sveučilišta		profesionalna diploma	sveučilišna diploma	specijalizacijski stupanj	magistar, profesionalna kvalifikacija
Slovenija/professional colleges		profesionalna diploma			doktor

Tablica 3. Pristup visokome obrazovanju (*numerus clausus*)

Zemlja	Upisi u institucije	Ograničenja upisa
Bugarska	Opći zahtjevi (priznati certifikat srednje škole) i posebni uvjet (prijamni ispit koji organizira ustanova visokoga školstva).	Bez informacije.
Hrvatska	Opći je uvjet završna svjedodžba srednje škole i prijamni ispit koji organizira visokoškolska ustanova.	Upisne kvote za redoviti studij određuje ministarstvo znanosti, za osobne potrebe institucije visokoga školstva.
Češka	Opći zahtjev (priznati certifikat srednje škole) i posebni uvjet (prijamni ispit koji organizira ustanova visokoga školstva).	Nema. Upisna je politika decentralizirana.
Mađarska	Opći zahtjev (priznati certifikat srednje škole) i posebni uvjet (prijamni ispit koji organizira ustanova visokoga školstva iz dva predmeta prema izboru studentskog programa).	Postoji <i>numerus clausus</i> za upisnike koje financira država. Ustanove visokoga školstva mogu upisati dodatne studente uz plaćanje.
Poljska	Opći zahtjev (priznati certifikat srednje škole) i posebni uvjet (prijamni ispit koji organizira ustanova visokoga školstva).	Još nema, ali novi zakon predviđa mogućnost uvođenja u nekim disciplinama.
Rumunjska	Opći zahtjev (priznati certifikat srednje škole) i posebni uvjet (prijamni ispit prema kriterijima ministarstva obrazovanja).	Određuje ga država, ali svaka ustanova može upisati dodatne studente uz plaćanje.
Slovačka	Opći zahtjev (priznati certifikat srednje škole) i posebni uvjet (prijamni ispit koji organizira ustanova visokoga školstva, ministarstvo ili zajedno).	Nema. Ustanove mogu uvesti lokalni <i>numerus clausus</i> .
Slovenija	Uvjet za pristup akademskim programima jest završena srednja škola (matura ili, u budućnosti, poklična matura) i ispit iz dodatnog predmeta. Uvjet pristupanju profesionalnim programima također je matura ili poklična matura.	Nema, ali ustanova može uvesti lokalna ograničenja uz državnu autorizaciju (na području medicine, prava i ekonomije).

Izvor: Trends II. (full report), 75-78.

Tablica 4. Sustavi transfera kreditnih bodova

Zemlja	Kreditni sustav
Bugarska	Nema nacionalnoga kreditnog sustava. Dosad su ga koristila samo dva sveučilišta. Opće uvođenje predmet je rasprave, kao srednjoročni prioritet.
Hrvatska	Nema nacionalnog sustava kreditnih bodova. Od srpnja 2003. uveden ECTS.
Češka	Nema nacionalnoga kreditnog sustava. Postoji opći trend uvođenja ECTS-a već i na temelju programa Socrates/Erasmus, koji bi se uveo i za domaće, a ne samo za strane studente.
Mađarska	Uveden je Zakonom iz 1998, obvezan je za sve ustanove, a primjenjivat će se od rujna 2002. i nadzirat će ga Nacionalni savjet za akreditaciju. Bit će kompatibilan ECTS-u. Institucije će imati određeni stupanj autonomije u definiranju operacionalnih detalja.
Poljska	Nema nacionalnoga kreditnog sustava. Neke su institucije počele uvoditi ECTS u posebnim disciplinama.
Rumunjska	Godine 1998/99. uveden je decentralizirani sustav transfera kredita na dobrovoljnoj osnovi. Kompatibilan je s ECTS-om.
Slovačka	Nema nacionalnoga kreditnog sustava. Individualne institucije eksperimentiraju s ECTS-om. U budućnosti će se ECTS uvesti u sve institucije.
Slovenija	Nema nacionalnog sustava. Oba sveučilišta uvode kreditni sustav i koriste se ECTS-om za razmjenu studenta u sklopu programa Socrates/Erasmus, ali ne na temelju opterećenja studenta već prema satima nastave.

Izvor: Trends II. (full report), 78-80.

Tablica 5. Školarine i potpore studiranju u inozemstvu

Zemlja	Školarine za obične studijske programe	Nacionalni sustav potpore za studij u inozemstvu
Bugarska	Sustav školarina uveden je 1999. Iznos ovisi o vrsti studija, a određuje ga država. Strani studenti također plaćaju školarinu.	Nema nacionalnog sustava potpore, ali postoje stipendije koje strane institucije nude u sklopu bilateralnih programa.
Hrvatska	Veći dio upisnih mjesta financira država, a ostali upisnici plaćaju školarine ustanovama. Strani studenti plaćaju školarinu. Raspravlja se o uvođenju općeg sustava školarina.	Vlada nudi stipendije za magistarske i doktorske programe u inozemstvu. Strane vlade nude stipendije na temelju bilateralnih sporazuma.
Češka	U državnim se ustanovama regularni studij na svim razinama ne plaća, i to u trajanju studija i jedne absolventske godine. Studenti koji prekorače taj rok plaćaju školarinu. Strani studenti plaćaju za predmete koji se podučavaju na stranom jeziku. Školarine naplaćuju i 24 privatne institucije (nesveučilišne vrste).	Nema nacionalnog sustava potpore, ali stipendije mogu ponuditi odsjeci, institucije ili ministarstvo u sklopu međunarodne suradnje.
Mađarska	Opći sustav školarina uveden je 1996, ali je ukinut 1998. Veći broj upisnih mjesta financira država, a za ostala mjesta institucije naplaćuju školarinu (400-2 400 eura po semestru).	Postoji vrlo ograničen broj stipendija za studij u inozemstvu, obično unutar bilateralnih sporazuma.
Poljska	Obični se studij ne plaća, ali se plaćaju školarine za večernje satove, za studij izvan središta institucije ili za ponavljanje ispita. Te cijene, koje određuje ministarstvo, nemaju veze sa nacionalnošću studenata.	Ne postoji nacionalni sustav potpore, ali se uvodi takav sustav za sve vrste studiranja.
Rumunjska	U državnim ustanovama veći broj upisnih mjesta financira država, a za ostala se naplaćuju školarine (1 500 eura godišnje). Privatne institucije naplaćuju slične školarine. Strani studenti plaćaju oko 400 eura mjesečno, bez obzira na to tko je vlasnik institucije.	Nema sustava potpore za studij u inozemstvu, ali stipendije dodjeljuju strane vlade u sklopu sporazuma o suradnji.
Slovačka	Nema školarina za redoviti studij slovačkih studenata (naplaćuju se samo naknade za određene usluge ili za parcijalni studij, cjeloživotno obrazovanje i sl.). Školarine se mogu naplaćivati stranim studentima.	Nema nacionalnog sustava potpore za studij u inozemstvu. Takav studij financiraju studenti ili se školuju uz stipendije stranih vlada u sklopu bilateralnih sporazuma.
Slovenija	Nema školarina za dodiplomski studij u državnim institucijama. Svi postdiplomanti, kao i dodiplomski studenti u privatnim institucijama plaćaju školarine. Strani studenti plaćaju između 1 500 i 2 000 eura godišnje za dodiplomski te 2 250-3 000 eura za postdiplomski program.	Nema nacionalnog sustava potpore, ali neke se stipendije dodjeljuju prema bilateralnim sporazumima.

Izvor: Trends II. (full report), 83-86.

-
- i O pokušajima objedinjavanja visokoga školstva u Europi prije Bolonjske deklaracije vidjeti: Zidarić (1996).
- ii TRENDS III (2003:11). Prema nekim neslužbenim informacijama, EU ne namjerava u pregovarački paket usluga podložnih liberalizaciji uključiti i obrazovanje.
- iii Hrvatska nije bila među njima jer na ministarski sastanak u Bologni nije bila pozvana. Tek je na ministarskom sastanku u Pragu 2001. Hrvatska Praškom izjavom (vidjeti www.eua.uni-graz.at), kao jedina zemlja regije, pristupila Bolonjskom procesu.
- iv Za novi akcijski plan Europske komisije na području ujedinjavanja visokoga školstva vidjeti European Commission (2003). On obuhvaća i širenje "europske dimenzije školstva" na druge kontinente.
- v Two tier, "dvostručni" ili dvostruki studij, odnosi se na razdvajanje diploma i magisterija. U nekim se zemljama nakon završetka studija stječe titula magistra. Takvi se sustavi nazivaju jednostranima. U većini zemalja u kojima se magisterij stječe nakon višegodišnjega postdiplomskog obrazovanja doktorat se stječe pismenim radom. Ali neke zemlje koje "preskaču" stupanj diplome imaju dvostruki ili two tier sustav za stjecanje doktorata. Tada je doktorska titula rezultat postdiplomskog obrazovanja. Stoga je daljnji stupanj akademskog napredovanja habilitacija.
- vi Haug i Kirsten (1999); Haug i Kirsten (2001); Reichert i Tauch (2003). Svi dokumenti dostupni su na Internetu (primjerice www.bologna-berlin.de ili www.eua.uni-graz.at).
- vii Više o ENIC/NARIC mreži na www.enic-naric.net
- viii Naime, priznavanje diploma bilo je de facto pod ingerencijom pojedinih fakulteta, a ne pod ingerencijom države. Tako su se u stvarnosti stvarali posebni problemi: prvo, fakultet nije priznavao diplome vrlo uglednih sveučilišta, posebno trogodišnjih studija, primjerice britanskih, poput London School of Economicsa, pod izgovorom da studiji "nisu istovjetni"; drugo, student kojemu diplomu nije priznalo jedno sveučilište, obraćao se drugome s istim zahtjevom.
- ix Opreka unitarnoga i binarnoga (dualnoga) sustava odnosi se na razdvajanje stručnih i znanstvenih studija. U zemlji koja ima unitarni sustav ista ustanova održava obje vrste studija.
- x Zapravo je baš navodni "zahtjev Europe" bio glavni motiv da se bez velike javne rasprave donese novi zakon, dok su prethodni pokušaji donošenja zakona bez "pečata" EU-a nailazili na goleme otpore institucija visokoga školstva i znanosti.
- xi "Prosječno (za sva znanstvena područja) ima gotovo 18% znanstvenika koji nisu ništa objavili, tj. 1 160 doktora znanosti nije objavilo ništa u šest godina. Među zaposlenima najviše neproizvodnih doktora znanosti ima između 54 i 62 godine života" (Jovičić i sur., 1999:520-522). Vidjeti slično u: Andreis (1998) i Klaić (1998).
- xii Prema neslužbenim izvješćima, neki takvi već postojeći programi na razini postdiplomskog studija (poput studija europskoga prava koji se održava u suradnji Paris-Sorbonne III i Pravnog fakulteta u Zagrebu) pokazali su da su studenti zadovoljniji domaćim nastavnicima, pa je već i takva usporedba određena dobit (apstraktne naravi).

LITERATURA

- Andreis, M., 1998.** “Primjena scijentometrije u vrednovanju domaćih časopisa i znanstvene produkcije prema bazama ISI: kritička analiza” u: D. Polšek, ur. *Vidljiva i nevidljiva akademija. Mogućnosti društvene procjene znanosti u Hrvatskoj*. Zagreb: Institut društvenih znanosti Ivo Pilar.
- Bajo, A., 2003.** *Financiranje visokoga školstva u Hrvatskoj*. Zagreb: Institut za javne financije.
- EURIDICE/EUROSTAT, 2002.** *Key Data on Education in Europe*. Luxemburg: European Commission.
- European Commission, 2003.** *From Prague to Berlin. Second Progress Report*, A2/PVDH.
- Institutional evaluation of the University of Zagreb, CRE Reviewers' report, 2000.** Zagreb: University of Zagreb. Dostupno na: [<http://www.unizg.hr/iskorak/cre10.pdf>].
- Jovičić, A. [et al.], 1999.** “Doktori znanosti u Hrvatskoj: njihova proizvodnost od 1991-1996.” *Društvena istraživanja* 42 (4), 255-271.
- Klaić, B., 1998.** “Scijentometrija ili peer-review”, u: D. Polšek, ur. *Vidljiva i nevidljiva akademija. Mogućnosti društvene procjene znanosti u Hrvatskoj*. Zagreb: Institut društvenih znanosti Ivo Pilar.
- OECD, 2000.** *Education at a Glance.*, Paris: OECD.
- Polšek, D. (ur.), 1998.** *Vidljiva i nevidljiva akademija. Mogućnosti društvene procjene znanosti u Hrvatskoj*. Zagreb: Institut društvenih znanosti Ivo Pilar.
- Polšek, D., 2003.** “Stanje visokoga školstva u Hrvatskoj”. *Društvena istraživanja* 63-64, 27-45.
- Salzburg Seminar, 2000.** *Reports on the University of Zagreb* [online]. Available from: [<http://www.unizg.hr/iskorak/salzburg.pdf>].
- Sorokin, B. [et al.], 2002.** “Doktori znanosti u Hrvatskoj: njihova proizvodnost od 1991-1998: Produktivni znanstvenici”. *Društvena istraživanja* 4-5, 60-61.
- Trends in Learning Structures in European Higher Education III, 2003.** Brussels: European Commission.
- Trends in Learning Structures in Higher Education I, 2001.** Brussels: European Commission.
- Trends in Learning Structures in Higher Education II, 2001.** Brussels: European Commission.
- Zidarić, V., 1996.** “Europska dimenzija u obrazovanju – njezin nastanak, razvitak i aktualno stanje”. *Društvena istraživanja* 21, 161-185.

Poglavlje 12.

SOCIOKULTURNE VRIJEDNOSTI, GOSPODARSKA RAZVIJENOST I POLITIČKA STABILNOST KAO ČIMBENICI POVJERENJA U EUROPSKU UNIJU*

Ivan Rimac

Institut za društvena istraživanja "Ivo Pilar"

Zagreb

Aleksandar Štulhofer

Filozofski fakultet

Zagreb

SAŽETAK

Rad nudi usporednu empirijsku analizu društvenih vrijednosti u Hrvatskoj, Europskoj uniji (EU), zemljama pristupnicama prvog kruga te u skupini europskih zemalja izvan EU-a. Na temelju analiza podataka dobivenih međunarodnim istraživanjem Europske studije vrijednosti, provedenim krajem 90-ih na nacionalnim uzorcima većine europskih zemalja, autori nastoje odrediti razlike u zastupljenosti postmaterijalističkih vrijednosti i obujmu društvenog kapitala. Cilj je utvrditi gdje se, kada je riječ o društvenim vrijednostima, Hrvatska trenutačno nalazi, te tako ocrtati njezinu (ne)spremnost za uključivanje u EU. U drugome dijelu rad donosi usporednu analizu čimbenika koji utječu na razinu povjerenja javnosti u EU.

** Autori su ravnopravno sudjelovali u izradi rada. Zahvaljujemo anonimnom recenzentu na komentarima i prijedlozima kojima je ispravljen barem dio nedostataka.*

Ključne riječi:

sociokulturne vrijednosti, postmaterijalizam, društveni kapital, tranzicijski troškovi, povjerenje u Europsku uniju, Hrvatska

UVOD

Prema podacima Ministarstva za europske integracije (<http://www.mei.hr>), većina građana Hrvatske priželjkuje ulazak u EU. Premda se 2003. godine postotak onih koji zastupaju potrebu ulaska u EU neznatno smanjio u odnosu na 2000. godinu (74% spram 78%), gotovo tri četvrtine ispitanika smatra da bi takav razvoj događaja bio pozitivan. Je li riječ isključivo o procjeni osobnog boljitka koja zanemaruje moguće učinke integracije na zemlju u cjelini? Podaci upućuju na logičnu povezanost procjene osobne i nacionalne koristi od priključenja EU. Tako 66% građana kao učinak očekuje viši životni standard, a čak 75% opći napredak.

Cilj ovoga rada jest prikazati koliko je Hrvatska, u vrijednosnom smislu, daleko ili blizu EU. Zanima nas koliko su vrijednosti koje smatramo razvojno poticajnim zastupljene u Hrvatskoj, u odnosu prema EU, odnosno koliko je EU različit od nas. Veličina je razlika, naime, važna kako za zemlju koja želi postati članicom (veće razlike podrazumijevaju veće teškoće prilagođivanja sustava normama EU-a), tako i za one koji odlučuju o primanju novih članica. Primjer posljednjeg argumenta prigušeni su glasovi koji Tursku kao muslimansku zemlju ocjenjuju vrijednosno neusklađivom s europskom tradicijom.

Kako bismo usporedbu učinili što jasnijom, zastupljenost određenih vrijednosti odnosno vrijednosnih sklopova prikazujemo u tri skupine zemlja: u članicama EU-a, novim članicama EU-a (tzv. zemljama pristupnicama) i zemljama koje nisu dio EU-a. U empirijskim analizama koje slijede krećemo od pretpostavke da se individualne vrijednosti koje zahvaćaju društvenu, političku i gospodarsku dimenziju mogu sažeto prikazati (Štulhofer i Rimac, 2002; Fuchs & Klingemann, 2002), tj. analizirati pomoću tri teorijska modela. Prvi od njih, *teorija postmaterijalizma*, opisuje globalnu vrijednosnu promjenu s materijalističkih na postmaterijalističke vrijednosti, a drugi, *teorija društvenog kapitala*, propitkuje društvenu koheziju, povjerenje i kooperativnost. Treći model u raspravu uvodi specifičnost procesa postkomunističke tranzicije (Štulhofer, 2000). Dosadašnja su istraživanja (Inglehart, 1997; Putnam, 1993; Torsvik, 2000) upozorila na pozitivnu poveza-

nost postmaterijalizma i društvenog kapitala s gospodarskim rastom i političkim razvojem.

Budući da u radu želimo ocrtati i mjere koje mogu potaknuti vrijednosnu konvergenciju, u drugome dijelu teksta prikazujemo analizu strukture povjerenja u EU. U tom dijelu nastojimo identificirati političke, gospodarske i društvene prediktore povjerenja u EU, što nam omogućuje izvođenje preporuka vezanih uz pripreme za pridruživanje.

TEORIJSKI OKVIR: TRI MODELA

Važnost kulture, specifičnih društvenih vrijednosti, institucija i običaja (tradicija) za gospodarski rast i politički razvoj više nije upitna. To najbolje pokazuje nedavno pokrenuti razvojni projekt Svjetske banke (*Social Capital for Development*; <http://www.worldbank.org/poverty/scapital>). No pitanje empirijskog mjerenja društvenih vrijednosti mnogo je složenije i kontroverznije (Grix, 2001). Kako bismo izbjegli zaključivanje na temelju jednostavnih pokazatelja, poput pitanja: “Podržavate li demokraciju?”, koji zanemaruju probleme različitog razumijevanja demokracije i konformiranja društvenim očekivanjima, analizu zastupljenosti specifičnih vrijednosti temeljimo na dva teorijska konstrukta. Svaki od njih međusobno je povezani sklop političkih, gospodarskih i sociokulturnih vrijednosti.

Model postmaterijalističke promjene

Model društvene promjene koji je predložio američki politolog Ronald Inglehart jedna je od teorijski najelegantnijih i empirijski najistraženijih teorija globalizacije (Abramson & Inglehart, 1995; Inglehart, 1997). Model polazi od pretpostavke da društveni razvoj nije kaotičan ili slučajan proces, već je neraskidivo povezan sa specifičnom strukturom vrijednosti (Inglehart, 1995). Premda tvrdnja da se sociokulturne vrijednosti grupiraju u koherentne sklopove – vrijednosne orijentacije – nije nova, inovativnost Inglehartova modela temelji se na tezi prema kojoj su vrijednosne orijentacije i posljedica i uzrok gospodarskoga i političkog razvoja. Na taj način velika međusobna sličnost postoji unutar skupine razvijenih zemalja i unutar skupine nerazvijenih zemalja, no ne i između njih. Inglehartove se pretpostavke, lako je uočiti, temelje na modernizacijskoj teoriji i postuliraju predvidivost razvoja.

Kada govori o vrijednosnim orijentacijama, Inglehart ih razlikuje tri: tradicionalnu, modernu i postmodernu. Posljednje dvije su globalne posljedice industrijske, odnosno postindustrijske revolucije. Kada je riječ o postmodernoj vrijednosnoj orijentaciji, njezin se početak obično smješta u šezdesete godine prošlog stoljeća, kada je u razvijanim zemljama Zapada počela *postmoderna tranzicija*, obilježena širenjem tzv. postmaterijalističkih vrijednosti. *Tablica 1.* sažeto prikazuje opisanu transformaciju vrijednosti. Na mikrorazini najnovije se promjene iskazuju u porastu broja postmaterijalista, osobito u mlađim generacijama (Abramson i Inglehart, 1995; Inglehart, 1997). Istodobno je zamjetan pad popularnosti materijalističkih vrijednosti, dominantnih u modernim industrijskim društvima.

Tablica 1. Materijalističke i postmaterijalističke vrijednosti

	Moderna društva (dominacija materijalističkih vrijednosti)	Postmoderna društva (dominacija postmaterijalističkih vrijednosti)
Temeljni društveni cilj	gospodarski rast i politička stabilnost	razvoj ljudskih prava i sloboda
Osobni ciljevi	maksimiziranje kori- sti; rast kupovne moći	maksimiziranje osobnosti; razvoj identiteta
Središnji društveni autoritet	racionalno-legalni (zakoni)	samoregulacija

Čime je uvjetovan postmaterijalistički razvoj? Prema Inglehartu, riječ je poglavito o posljedicama rasta blagostanja. Odnos između dominantnih društvenih vrijednosti i razine društvene razvijenosti, primarno iskazane u životnom standardu, Inglehart definira dvjema međusobno povezanim hipotezama (Inglehart, 1995). Prva od njih, *hipoteza o oskudici*, ističe uvjetovanost individualnih preferencija socioekonomskom situacijom. U oskudici prevladavaju egzistencijalni motivi, u obilju oni koji ih transcendiraju. *Hipoteza o socijalizaciji* nudi, pak, mehanizam usvajanja vrijednosti, ističući presudni utjecaj procesa rane socijalizacije. Tako odrastanje u stabilnom okružju, sigurnosti i blagostanju potiče usvajanje i razvoj postmaterijalističkih vrijednosti. Važnost postmaterijalističke vrijednosne orijentacije iskazuje se u novim civilnim inicijativama, rastu ekološke osjetljivosti, sve većoj toleranciji, multikulturalnosti i kozmopolitizmu, sve jačem naglasku na ljud-

skim pravima i osobnim identitetima, snaženju ideje samoregulacije i odbacivanju klasičnih političkih ideologija.ⁱ U tom smislu, očekivanje je modela da će potpora EU odražavati rasprostranjenost postmaterijalističkih, transnacionalnih, vrijednosti u nacionalnoj populaciji.ⁱⁱ

Teorija društvenog kapitala

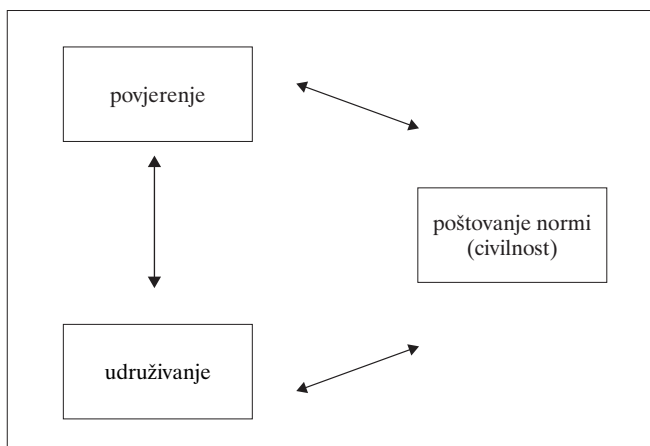
Ideja društvenog kapitala vjerojatno je najpopularnija od svih koje su se tijekom prošlog desetljeća pojavile u društvenim znanostima (Grix, 2001; Hospers i Van Lochem, 2002).ⁱⁱⁱ Razlog tome valja potražiti u nezadovoljstvu prediktivnim mogućnostima klasične teorije modernizacije, prema kojoj se rast i razvoj temelje na univerzalnim, racionalnim, institucijama. Protivno tom postulatu, niz je istraživanja upozorio na medijacijsku “ulogu kulture” koja u nekim slučajevima podupire, a u drugima onemogućuje ili koči razvoj. Specifične norme i običaji (kolektivne navike) mogu, iza fasade formalnih institucija, tržišno i demokratsko natjecanje pretvoriti u ruglo. Posljedica nepovoljne kulturne matrice jest kronično gospodarsko, političko i društveno zaostajanje (Štulhofer, 2001:53-78). Prvo se iskazuje u nedostatku rasta, drugo u trajnoj političkoj nestabilnosti i nedemokratskim postupcima, a posljednje u općem nepovjerenju, cinizmu, oportunističkom i visokoj razini društvene patologije.

Što je temeljno obilježje povoljne kulturne matrice? Prema teoretičarima društvenog kapitala (Coleman, 1990; Putnam, 1993; Toršvik, 2000; Fukuyama, 2000), njezina su obilježja međusobno povjerenje, općeprihvaćene norme kooperativnosti i društvena umreženost, odnosno povezanost članova zajednice. Prema utjecajnoj Putnamovoj (1993) studiji razvoja Italije, cjelina tih obilježja – društveni kapital^{iv} – generator je gospodarskog razvoja i političke stabilnosti. Za razliku od zatvorenog kruga nerazvijenosti, u sredinama bogatim društvenim kapitalom na djelu je pozitivna razvojna petlja: kulturne navike “proizvođa” blagostanje, koje zatim reproducira te iste navike.

Empirijski, društveni se kapital sastoji od tri dimenzije (sl. 1). Prva od njih, *povjerenje*, označava inicijalnu spremnost na suradnju – ne samo s članovima obitelji ili znancima (Fukuyama, 1995; Myszal, 1996). Druga dimenzija, *udruživanje*, usko je povezana s prvom. Udruživanje i pripadajuće kolektivne akcije omogućuju neposredno iskustvo suradnje i njezinih prednosti, kao što je ostvarivanja interesa koji su izvan dometa individualne akcije. Društveno povezivanje ili *umrežavanje*

tako djeluje kao “mala škola” povjerenja i suradnje. Posljednja dimenzija, *poštovanje normi* ili *civilnost*^v, istodobno je rezultat djelovanja prvih dviju dimenzija i njihov potporanj.

Slika 1. Struktura sociokulturnog kapitala



Kakav odnos između društvenog kapitala i povjerenja u EU predviđa taj model? Premda teorijska veza nije jasno izražena kao u postmaterijalizmu, valjalo bi očekivati da će količina socijalnog kapitala pozitivno utjecati na viđenje EU-a, kako zbog njezina poticanja društvene i gospodarske suradnje, tako i zbog koristi vezanih za mogućnost šireg umrežavanja. No moguće je i alternativno tumačenje. Doživljava li se proces europske integracije, te time institucije i praksa EU-a, kao prijetnja uspostavljenim – lokalnim i nacionalnim – mrežama (McLaren, 2002), socijalni će kapital biti negativno koreliran s povjerenjem u EU.

Model situacijske reakcije

Činjenica je da ni model postmaterijalizma ni teorija društvenog kapitala ne uzimaju u obzir tranzicijske specifičnosti europskih postkomunističkih zemalja. Unutar univerzalističkih postavki Inglehartove teorije sociokulturne specifičnosti u najboljem slučaju imaju sekundarno značenje i odgovorne su za kratkotrajne oscilacije u općem trendu postmaterijalizacije (Inglehart, 1995). U drugom modelu kulturna je specifičnost centralna, ali isključivo u kvantitativnom smislu (Putnam,

1993). Zemlje je tako moguće razlikovati prema *količini*, ali ne i *tipu* društvenog kapitala. Smatrajući da oba modela zanemaruju tranzicijske specifičnosti postkomunizma, procesa tako važnoga za zemlje srednje, južne i jugoistočne Europe, u teorijski smo okvir rada odlučili uključiti i treći eksplanatorni model. Njegova je uloga pridonijeti tumačenju strukture povjerenja u EU, tj. objasniti važnost tzv. situacijski induciranih prepreka.

Model situacijske reakcije (Štulhofer, 2000:149-177) pretpostavlja da u trenucima krupnih društvenih promjena percepcija-i-ocjena trenutačnih gospodarskih, političkih i društvenih uvjeta determinira dominantne vrijednosti. Primjerice, uočavanje brojnih nepravdnosti, nepravilnosti i zlouporaba tijekom procesa gospodarskih i političkih promjena – te, osobito, njihova nesankcioniranja – rezultirat će širenjem cinizma i oportunitizma. Polazeći od definicije postkomunizma kao fundamentalne promjene gospodarskoga, političkoga i društvenog života, popraćene golemim tranzicijskim troškovima (kolektivnim i individualnim), model predviđa da će na percepciju EU-a znatno utjecati ispitnikova procjena dosadašnjeg tijeka tranzicijskih procesa. S obzirom na to da građani zemalja koje ne pripadaju EU po pravilu znaju vrlo malo o institucijama i djelovanju EU-a, njihova će procjena EU-a biti odraz procjene djelotvornosti relevantnih domaćih institucija (Anderson, 1998).

METODOLOGIJA

Uzorak

U analizama se koristimo podacima prikupljenima u trećem valu istraživanja Europska studija vrijednosti (EVS; *European Values Survey*), projekta koji je započeo 1980. godine kao sustavno praćenje vrijednosnih (religijskih, moralnih, radnih, političkih i socijalnih) orijentacija građana u više europskih zemalja. Početno mjerenje u deset zapadnoeuropskih zemalja iz 1981. prošireno je u idućim mjerenjima 1990. i 1999/2000. na trideset i tri zemlje. Stoga su podaci prikupljeni 1999/2000. dobra osnova za usporedbu vrijednosti i stajališta u različitim europskim zemljama. U svim je zemljama primijenjen jedinstveni anketni upitnik, koji je višestruko provjeren u smislu ekvivalentnosti sadržaja pitanja u njemu. U svakoj je zemlji ispitan probabilistički uzorak stanovništva starijega od 18 godina, a svi su uzorci imali najmanje

1000 ispitanika. Hrvatsku dionicu EVS projekta proveo je istraživački tim okupljen oko projekta *Europska studija vrednota*, koji se provodi na Katoličkome bogoslovnom fakultetu u Zagrebu pod vodstvom J. Balobana (Rimac i Črpić, 2000).

Provjerama prikupljenih podataka i radom timova iz svih uključenih zemalja, uz posebno angažiranje Istraživačkog centra Sveučilišta u Tilburgu (WORC, Tilburg University) i Centralnog arhiva u Kölnu (Zentral Archiv Köln), podaci su dovedeni na takav stupanj da su moguće komparativne analize zemalja uključenih u projekt. U ovom radu analizirana je četvrta revizija podataka iz istraživanja 1999/2000. godine.

Instrumenti

Dio upotrijebljenih pokazatelja rezultat su sažimanja većeg broja varijabli primijenjenih u Europskoj studiji vrijednosti. Izvedena mjera sklonosti postmaterijalističkim, nasuprot materijalističkim, vrijednosnim orijentacijama uobičajeno je rekodiranje izbora preferiranih ciljeva zemlje koji se pojavljuju u pitanju o postmaterijalističkim orijentacijama. Ispitanicima je ponuđeno da izaberu od četiri ponuđena odgovora (održavanje reda u državi; davanje više prava ljudima da se izjave o važnim vladinim odlukama; borba protiv rasta cijena; zaštita slobode govora) izaberu prvi i drugi najvažniji prioritet za svoju zemlju. Ako su izabrali prvi i treći ponuđeni odgovor, koji opisuju materijalističku orijentaciju, svrstavani su u materijalistički tip orijentacije. Ako su pak izabrali oba odgovora koji upućuju na postmaterijalistička stajališta, svrstani su u postmaterijalistički tip, dok su ispitanici koji su birali jedan materijalistički i jedan postmaterijalistički odgovor svrstavani u mješoviti tip orijentacije. U regresijskoj je analizi primijenjen *indeks postmaterijalizma*, na kojemu veća vrijednost označava veće prihvaćanje postmaterijalističkih vrijednosti.

Indeks oportunitizma formiran je kao prosječna ocjena iskazana na skali od deset stupnjeva za dvije čestice kojima se mjeri stajalište o tome treba li *utajiti porez ako imaš mogućnost i primiti mito na radnome mjestu*. Povezanost među varijablama je umjerena ($r = .38$). Više vrijednosti na skali iskazuju veći oportunitizam.

Indeks povjerenja u institucije političkog sustava zemlje predodčuje aritmetičku sredinu odgovora ispitanika na skali od četiri stupnja, pri čemu su niže vrijednosti obuhvatile potpuno povjerenje, a više vrijednosti potpuno nepovjerenje u procjenjivane institucije. U konačni indeks uvrštene su procjene sljedećih institucija: Crkve, vojske, odgojno-

-obrazovnog sustava, tiska, sindikata, policije, parlamenta, javnih službi, sustava socijalnog osiguranja, zdravstvenog sustava i pravosudnog sustava. Pouzdanost indeksa vrlo je dobra (Cronbach alfa = .83).

Pokazatelj društvene umreženosti, tj. pokazatelj uključenosti građana u civilne inicijative varijabla je kojom se procjenjuje učestalost provođenja vremena "s ljudima u klubovima i dobrovoljnim organizacijama" (NGO). Ispitanicima je bila ponuđena skala sa sljedećim odgovorima: "uopće ne", "nekoliko puta u godini", "jedanput ili dvaput na mjesec" ili "svaki tjedan".

Generalizirano povjerenje mjerili smo sljedećim pitanjem: "Općenito, biste li rekli da se većini ljudi može vjerovati ili da čovjek treba biti oprezan prema ljudima?"

Povjerenje u norme mjereno je posredno, na temelju poimanja ispitanika o poštovanju/kršenju normi u njihovoj okolini. Logika korištenja tog *indeksa percepcije civilnosti* jest: što više drugi poštuju norme, raste motivacija ispitanika/ispitanice da učini isto. Što se više norme krše, ispitanik/ispitanica manje je motiviran činiti suprotno. Vjerojatnost da će akter poštovati norme ovisi, dakle, o njegovoj/njezinoj percepciji relevantnih postupaka drugih. Takva je bihevioralna "strategija" dvostruko racionalna – u *cost/benefit* smislu i društveno (reputacijski). Indeks percepcije civilnosti čine prosječni odgovori ispitanika na deset pitanja o učestalosti kršenja normi u njihovoj zajednici.^{vi} Za odgovore je primijenjena skala s četiri stupnja ("gotovo svi", "mnogi", "neki" i "gotovo nitko"). Pouzdanost indeksa posve je zadovoljavajuća (Cronbach alfa = .80).

Zadovoljstvo razvojem demokracije u zemlji u kojoj ispitanik/ispitanica živi mjereno je odgovorima na pitanje: "Koliko ste zadovoljni razvojem demokracije u svojoj zemlji?" Kao pokazatelj *zadovoljstva vlašću* odnosno ljudima koji vode zemlju i načinom na koji to čine uzeli smo pitanje: "Ljudi imaju različito mišljenje o načinu (sustavu) upravljanja zemljom. Na skali označite svoje mišljenje o tome 'kako stvari stoje'." Ispitanicima je ponuđena skala s deset stupnjeva, od 1 = "vrlo loše" do 10 = "vrlo dobro".

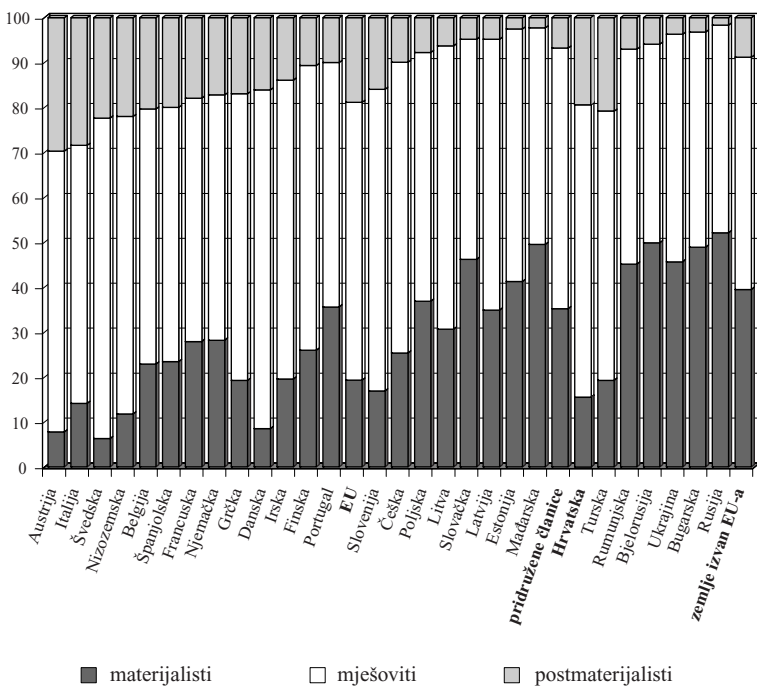
Podaci o BDP-u pojedine zemlje nisu izvorni dio podataka EVS projekta već su dodani naknadno radi procjene učinka gospodarskih uvjeta na stajališta građana.

REZULTATI I: SOCIOKULTURNE RAZLIKE

U ovome odjeljku prikazujemo rezultate statističkih analiza vrijednosnih orijentacija. Prvi dio donosi deskriptivnu analizu zastuplje-

nosti vrijednosnih orijentacija, poglavito postmaterijalističkih vrijednosti i dimenzija društvenog kapitala, u tri skupine zemalja: u članicama EU-a, u zemljama pristupnicama i zemljama koje nisu članice EU-a (uključujući i Hrvatsku). Tu raspravu držimo iznimno važnom u svjetlu budućnosti kolektivnoga europskog identiteta što ga predviđa ideja EU-a. *Europski demos* nije zamisliv, što primjećuje Prentoulis (2001: 196), kao plod zajedničke povijesti ili kulture već isključivo kao proizvod “novooblikovanih političkih vrijednosti”.

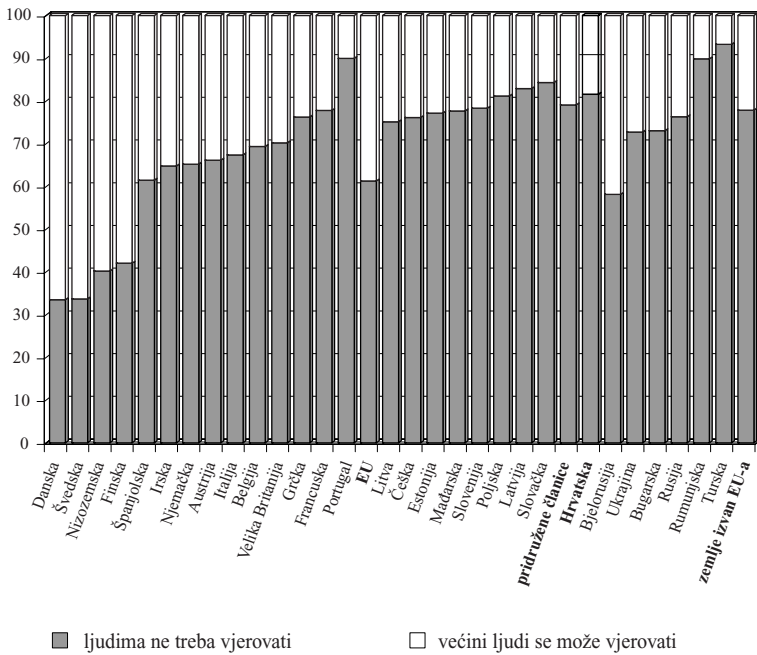
Slika 2. Usporedba udjela osoba materijalističke, postmaterijalističke i mješovite vrijednosne orijentacije u populacijama različitih zemalja (%)



Slika 2. prikazuje rasprostranjenost postmaterijalističkih vrijednosti. Sukladno rezultatima jednog starijeg rada (Inglehart & Baker, 2000), naši podaci pokazuju značajne razlike u zastupljenosti postmaterijalizma između sve tri skupine zemalja ($F=1047.7$; $p<.01$). Prema očekivanju, utemeljenome na Inglehartovoj pretpostavci veze između blagostanja i napuštanja materijalističkih vrijednosti, postmaterijalizam

je najzastupljeniji u zemljama EU-a, a najrjeđi je u skupini zemalja izvan EU-a. No Hrvatska značajno odstupa od prosjeka zemalja izvan EU-a. Lako je uočiti da je razina postmaterijalističkih vrijednosti u Hrvatskoj na razini prosjeka EU-a. Činjenica da isto vrijedi za Tursku i za Sloveniju (unutar zemalja pristupnica) upućuje na kombinaciju gospodarskih (životni standard) i negospodarskih (dugogodišnja izloženost zapadnim utjecajima) izvora postmaterijalizma.

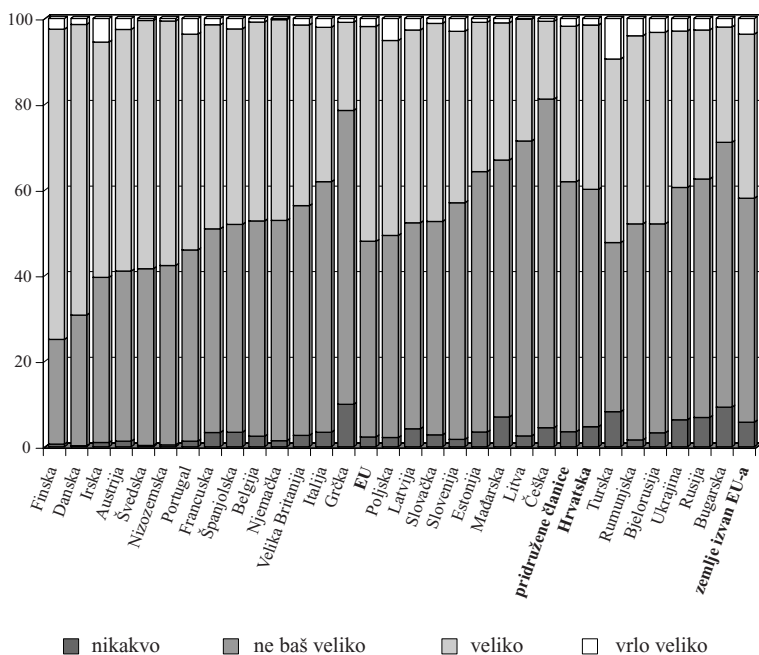
Slika 3. Generalizirano povjerenje prema ljudima u različitim zemljama (%)



Slika 3. prikazuje prvi pokazatelj zastupljenosti društvenog povjerenja, prve od tri dimenzije društvenog kapitala. Riječ je o tzv. generaliziranom povjerenju, odnosno o mjeri inicijalne spremnosti na suradnju s neznancima. Analiza upućuje na različite razine generaliziranog povjerenja ($F=570.01$; $p<.01$). Prema očekivanju, najviša je u zemljama EU-a, bez obzira na velike varijacije unutar skupine. Najveće generalizirano povjerenje u EU nalazimo u zemljama sjeverne Europe (Danskoj, Švedskoj, Nizozemskoj i Finskoj), a najmanje u njezinu mediteranskom dijelu (Portugal, Francuskoj i Grčkoj). Razlika u razini

povjerenja između EU pristupnica i zemalja izvan EU-a nije statistički značajna. Premda je generalizirano povjerenje obilježje većine stanovništva samo u zemljama sjeverne Europe – što upućuje na razmišljanje da bi razlike trebalo koncipirati ponajprije kao razlike u zastupljenosti i intenzitetu nepovjerenja – valja upozoriti da je generalizirano povjerenje u Hrvatskoj dvostruko slabije od prosjeka EU-a.

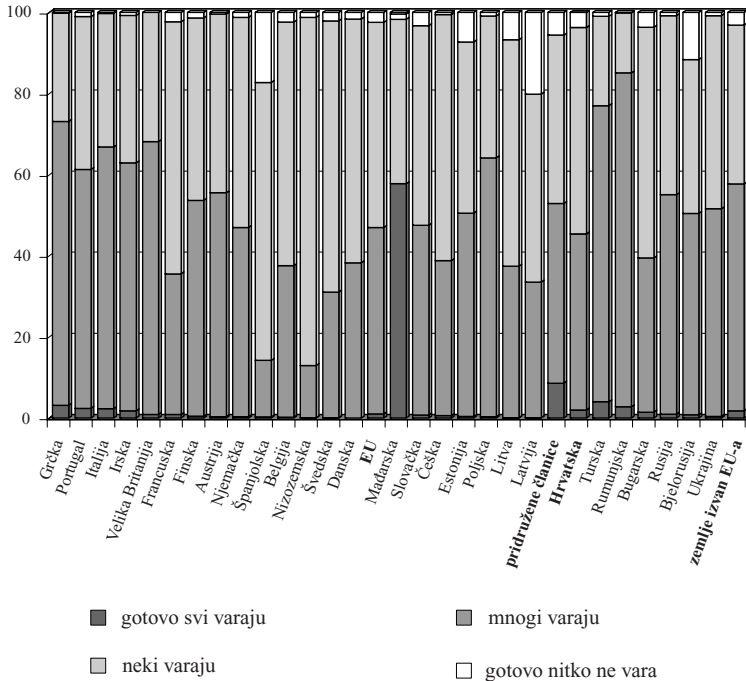
Slika 4. Usporedba povjerenja u političke institucije u različitim zemljama (%)



Drugi pokazatelj društvenog povjerenja jest povjerenje u institucije. Slika 4. predočuje agregiranu razinu povjerenja u jedanaest societalnih institucija. Kao i u prethodnom primjeru, povjerenje je najizrazitije u zemljama EU-a, a zatim slijede zemlje izvan EU-a ($F=239.33$; $p<.01$). Kada je riječ o tom važnom segmentu društvene stabilnosti, povjerenje u Hrvatskoj na razini je prosjeka zemalja pristupnica. Među tim zemljama povjerenje u institucije najveće je u Poljskoj, Litvi, Slovačkoj i Sloveniji, što je, čini se, posljedica gospodarskog rasta (Poljska, Litva), političke stabilnosti (Slovenija) odnosno ukidanja autoritarne vlasti (Slovačka).

Na slici 5. posljednji je pokazatelj društvenog povjerenja, povjerenje u važeće norme. Kao što je već objašnjeno, indeksom percepcije civilnosti, kojim se ovdje koristimo, ne mjeri se povjerenje u norme (i, primjereno tome, njihovo poštovanje) izravno, već neizravno – otkrivanjem *vjerojatnosti* ispitanikova povjerenja u norme. Što je, naime, kršenje normi, prema ispitanikovu mišljenju učestalije, manja je vjerojatnost da će sâm/sâma imati povjerenje u te iste norme. Jedino što, zapravo, pritom pretpostavljamo jest da su ispitanici, barem ograničeno, racionalni, tj. da njihovi postupci nisu neovisni o iskustvu i taktičkom promišljanju istih. U sredini u kojoj se norme ne poštuju, legalističko je ponašanje financijski i reputacijski – izrazito skupo.

Slika 5. Povjerenje u važeće društvene norme – indeks civilnosti (%)



Prema našim rezultatima, percepcija civilnosti najizraženija je u zemljama EU-a, pri čemu je njezina razina najviša u Nizozemskoj, Danskoj i Švedskoj, a najniža u mediteranskom pojasu (Grčkoj, Itali-

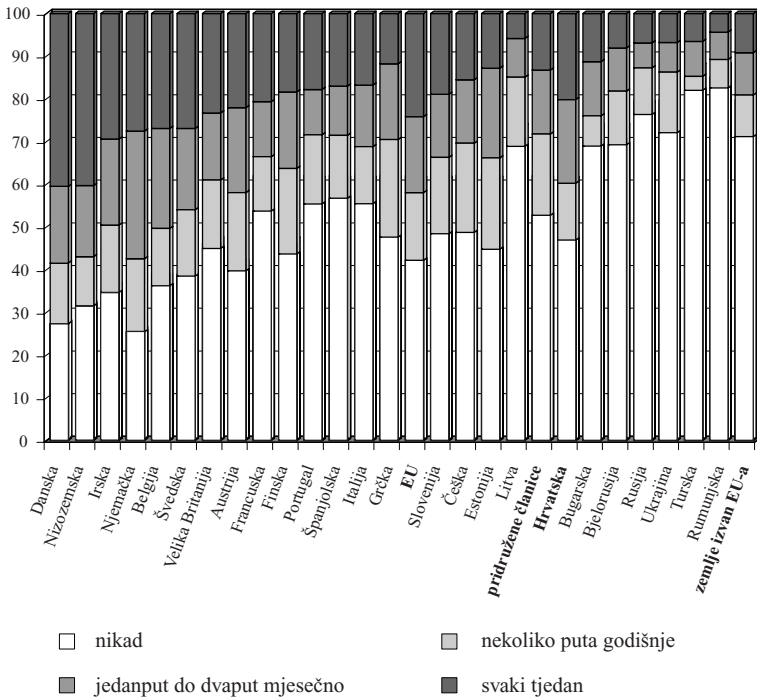
ji i Portugalu). Najviše kršenja normi, tj. najnižu razinu civilnosti, percipiraju ispitanici tranzicijskih društava, podjednako u zemljama pristupnicama i zemljama izvan EU-a.^{vii} Razmotrimo li pobliže grafički prikaz, nepostojanje razlike između zemalja pristupnica i zemalja izvan EU-a (obje se skupine razlikuju od zemalja EU-a / $F=96.2$; $p<.01$ /) posljedica je ekstremno uvriježene percepcije kršenja normi u Mađarskoj. Isključimo li tu zemlju iz analize, razina civilnosti u zemljama pristupnicama postaje statistički značajno viša od zemalja izvan EU-a. U tom je smislu važno naglasiti da je u Hrvatskoj percepcija civilnosti (poštovanja normi) negdje između prosjeka zemalja EU-a i zemalja pristupnica.

Uz povjerenje i poštovanje normi, društvena je umreženost treća i posljednja ključna dimenzija društvenog kapitala. Umjesto uobičajenog načina mjerenja gustoće društvenih mreža, koji se koristi postotkom ispitanika uključenih u neku nevladinu udrugu, ovdje smo se odlučili za drukčiji pristup. Smatrajući da je uvriježeno mjerenje upitne pouzdanosti jer je neosjetljivo na različitu razinu aktivnosti članova (Putnam, 2000), za mjeru umreženosti uzeli smo količinu slobodnog vremena koje ispitanik provodi u aktivnostima udruga kojih je član/članica. Slika 6. prikazuje rezultate usporedne analize vremena provedenoga u civilnim aktivnostima.

Sve tri skupine zemalja razlikuju se prema razini društvene umreženosti ($F=834.63$; $p<.01$). Imajući na umu da je društvena umreženost simptom civilnog društva, poredak je očekivan: gustoća je najveća u zemljama EU-a, a najmanja u zemljama koje ne pripadaju EU. S obzirom na teorijsku i empirijsku povezanost između povjerenja i umreženosti (Fuchs i Klingemann, 2002), nalaz je posve očekivan i naglašava teškoće s kojima se razvoj civilnog društva susreće u društvima deficitarnog povjerenja (Mishler i Rose, 1997).

Kao i u većini prethodnih analiza, Hrvatska se i u tome razlikuje od ostalih zemalja u skupini. Naime, gustoća društvene umreženosti u Hrvatskoj veća je od prosjeka skupine pridruženih članica EU-a. Kako to objasniti? Dva su moguća objašnjenja. Prema prvome, Hrvatska je (kao i Slovenija), za razliku od ostalih postsocijalističkih zemalja, naslijedila kakve-takve temelje civilnog organiziranja – zahvaljujući većoj otvorenosti bivšeg režima – što je omogućilo brži razvoj civilnog sektora. Prema drugom tumačenju, brz razvoj civilnih udruženja ponajprije je posljedica rata, odnosno odgovarajućih lokalnih i internacionalnih humanitarnih inicijativa.

Slika 6. Slobodno vrijeme koje građani provode radeći u nevladinim gradskim udrugama



Sljedeća dva grafikona predočuju podatke vezane za model situacijske reakcije. Tablica 2. donosi usporedni prikaz ocjene demokracije u matičnoj zemlji. Imajući na umu da su demokratski režimi u istočnoj Europi uspostavljeni nakon rušenja komunističke vlasti, riječ je o pokazatelju koji odražava zadovoljstvo ishodom političke tranzicije u tim zemljama. U tom smislu valja biti oprezan u tumačenju razlika između zemalja sa solidnom demokratskom tradicijom i onih s razmjerno malim iskustvom demokratske vlasti. Moguće je, naime, da je prag osjetljivosti na pogreške i zlouporabe demokratske procedure u prvim zemljama niži naprosto zato što su građani naučeni na visoke standarde političkog ponašanja i opću političku stabilnost.

Tablica 2. Zadovoljstvo demokracijom u različitim zemljama (%)

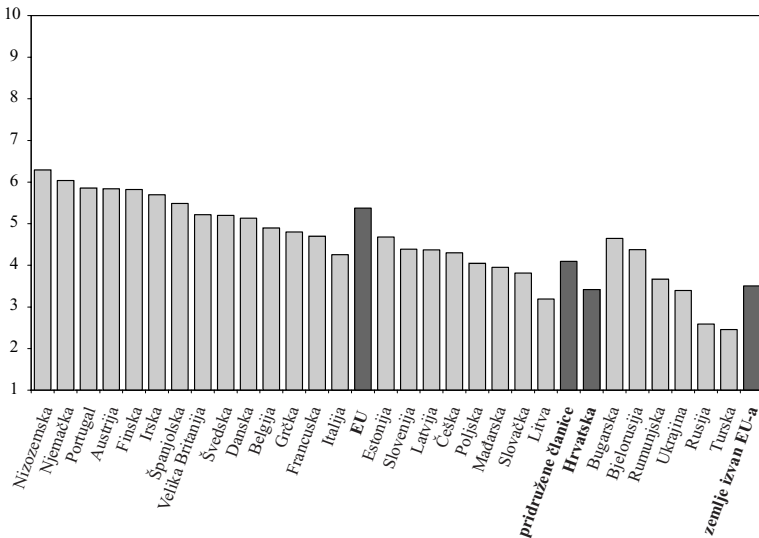
	Vrlo zadovoljni	Zadovoljni	Ne baš zadovoljni	Nezadovoljni
Danska	12,3	54,7	30,0	3,0
Portugal	10,1	66,5	20,2	3,2
Njemačka	10,0	65,4	19,7	4,9
Irska	9,9	53,6	30,0	6,4
Austrija	7,8	69,2	20,2	2,8
Grčka	7,5	47,8	35,8	9,0
Španjolska	6,6	53,9	33,3	6,2
Nizozemska	6,4	67,4	24,2	2,0
V. Britanija	5,5	48,2	35,0	11,3
Francuska	4,4	45,0	39,3	11,3
Finska	4,0	52,6	39,2	4,3
Švedska	2,9	57,0	34,4	5,7
Belgija	2,4	46,9	35,0	15,7
Italija	1,6	34,3	52,7	11,4
Zemlje EU-a	6,5	54,5	32,1	6,9
Poljska	2,0	43,2	41,6	13,1
Estonija	2,0	33,8	51,8	12,3
Mađarska	1,8	29,6	56,2	12,5
Litva	1,6	23,9	52,5	22,0
Latvija	1,3	29,0	59,5	10,3
Slovenija	0,9	44,1	44,4	10,6
Slovačka	0,8	22,6	52,9	23,7
Češka	0,7	36,5	49,7	13,0
Pridružene članice	1,4	32,8	51,1	14,7
Hrvatska	2,2	14,7	58,4	24,6
Bjelorusija	5,8	27,1	39,2	27,8
Turska	3,1	20,7	25,7	50,6
Bugarska	2,9	24,5	49,8	22,7
Rumunjska	1,7	19,2	52,2	26,9
Ukrajina	1,4	14,2	48,5	35,8
Rusija	0,4	6,7	42,9	50,0
Zemlje izvan EU-a	2,5	18,2	45,3	34,1

Prema rezultatima, značajne razlike u ocjeni stanja demokracije postoje između sve tri skupine zemalja ($F = 3121.11$; $p < .001$). Bez obzira na pretpostavljenu veću osjetljivost, najveće zadovoljstvo iskazuju upravo ispitanici iz EU-a. Predvidljivo, najmanje je zadovoljstvo zabilježeno u zemljama izvan EU-a, u sredinama u kojima su zaobilazene i zlouporabe demokratskih procedura ne samo najkrupnije već i najče-

šće. Za razliku od prethodnih analiza, u ovoj se Hrvatska nalazi bliže prosjeku zemalja izvan EU-a nego prosjeku zemalja pridruženih članica. Valja podsjetiti da su podaci u Hrvatskoj prikupljeni u travnju 1999. godine, osam mjeseci prije posljednjih izbora.

Sljedeći pokazatelj, zadovoljstvo trenutačnom političkom vlašću, prikazuje slika 7. Kao i u prethodnom primjeru, sve se tri skupine zemalja značajno razlikuju ($F=3064.62$; $p<.01$). Razina zadovoljstva najviša je u zemljama EU-a, a najniža u zemljama izvan EU-a. I ta je prosječna vrijednost za Hrvatsku niža od prosjeka pridruženih zemalja. Od svih prikazanih zemalja samo je u tri zemlje (Litvi, Rusiji i Turskoj) zabilježeno niže zadovoljstvo vlašću od onoga u Hrvatskoj.

Slika 7. Prosječna razina zadovoljstva aktualnom vlašću u različitim zemljama (skala od deset stupnjeva)



Želimo li sažeti nalaze do sada prikazanih analiza, valja ustvrditi kako u gotovo svim mjerenim vrijednosnim dimenzijama postoje značajne razlike između tri skupine zemalja. Dakako, te razlike postoje usporedno s brojnim preklapanjima koja su posljedica zamjetnih razlika unutar svake pojedine skupine zemalja (Laitin, 2002). Treba li na temelju tih nalaza gledati na ishod širenja i budućnost EU-a s optimizmom (Zielonka i Mair, 2002; Laitin, 2002) ili s pesimizmom (Fuchs i Klingemann, 2002; Rohrschneider, 2002)? Prema našem sudu, obje su

pozicije ideologizirane jer primijenjena metodologija – na kojoj se temelje sve dosadašnje studije, uključujući i našu – ne omogućuje razlikovanje kvantitativnih (“razlika u stupnju”) od kvalitativnih razlika.⁸

Kada je riječ o postmaterijalizmu i društvenom kapitalu u Hrvatskoj, njihove su razine uglavnom identične prosjeku zemalja pristupnica, odnosno značajno odstupaju od prosjeka zemalja izvan EU-a. No to ne vrijedi za ocjenu demokracije i vlasti, što smatramo situacijskim učinkom ili, preciznije, odrazom nezadovoljavajućeg upravljanja tranzicijskim procesima tijekom devedesetih godina. Dakako, time ne želimo reći da situacijski učinci ne mogu imati trajnije posljedice, osobito ako nezadovoljstvo vlašću postane kronično obilježje. Kao što Misler i Rose (1997:441) pokazuju, procjena vlasti usko je povezana s povjerenjem i objašnjava veći postotak njegove varijance nego pokazatelji tzv. kulturne inercije (naslijeđe socijalizma).

REZULTATI II: POVJERENJE U EUROPSKU UNIJU

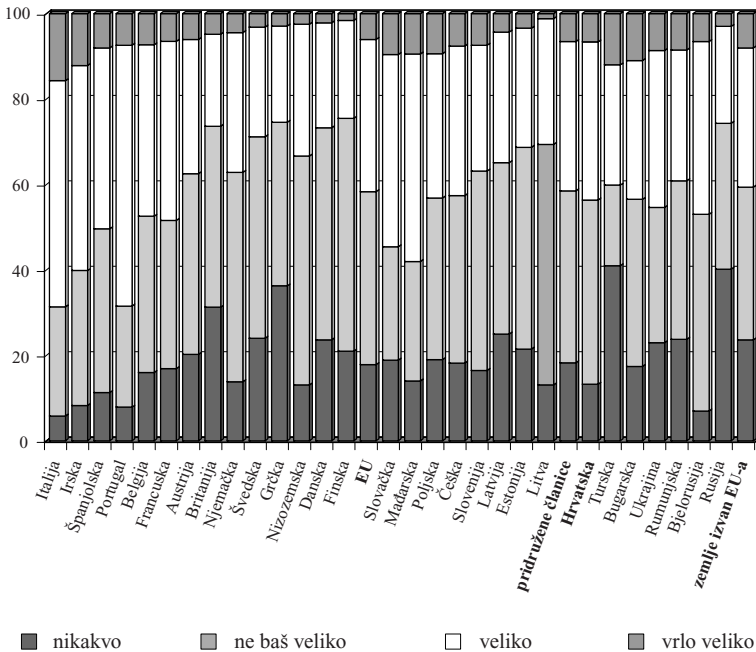
Naš je sljedeći zadatak ispitati povjerenje u EU, koje smatramo ključnim za raspravu o dinamici (i posljedicama) širenja EU-a i ulasku Hrvatske u taj proces. Najprije ćemo pokazati razlike u povjerenju u EU, a zatim ih nastojati rastumačiti analizirajući prediktorsku strukturu, tj. čimbenike koji utječu na povjerenje.

Postojanje povjerenja u EU u tri skupine zemalja, što se vidi na slici 8, pokazuje razlike između zemalja EU-a i pridruženih članica s jedne, te zemalja koje ne pripadaju EU s druge strane. Povjerenje je najviše upravo u zemljama članicama, a potom u pridruženim članicama. Razlika između te dvije skupine zemalja ne doseže statističku značajnost, no obje se razlikuju od posljednje ($F=75.95$; $p<.01$). Povjerenje u EU najmanje je, dakle, u zemljama izvan EU-a. Kakva je situacija u Hrvatskoj? Podaci ohrabruju. Povjerenje u EU u nas je na razini prosjeka zemalja EU-a i pridruženih zemalja.

Činjenica je da uspješnije tranzicijske zemlje iskazuju veće povjerenje u EU od manje uspješnih, najvjerojatnije stoga što građani u integraciji vide jamstvo nastavka reformi kojima su zadovoljni. Koristeći se drugom bazom podataka (*Central and Eastern European Eurobarometar*), Tucker i sur. (2002) pokazuju da isto vrijedi i na mikro-razini, odnosno unutar svake pojedine tranzicijske zemlje. Kao što njihove analize pokazuju, uspješniji individualni akteri (*winner*s) imaju

veće povjerenje u EU od manje uspješnih (*losers*). Na tranzicijsku specifičnost dinamike povjerenja u EU upućuje i Alvarezovo (2002) istraživanje, koje pokazuje, primjerice, da članstvo u sindikatu u zapadnim zemljama smanjuje, a u istočnima povećava povjerenje u EU.

Slika 8. Povjerenje u Europsku uniju u različitim zemljama (%)



Kako objasniti razlike u povjerenju u EU? Da bismo identificirali čimbenike koji su najsnažnije povezani s povjerenjem i odgovorili na početno pitanje, u regresijsku smo jednadžbu uvrstili pokazatelje svih triju eksplanatornih modela (modela postmaterijalističke promjene, modela društvenog kapitala i modela situacijske reakcije), dodatni pokazatelj situacijske reakcije (indeks oportunitizma) i mjeru gospodarske razvijenosti (BDP po stanovniku). Rezultate provedene multivarijatne analize prikazuje tablica 3. Premda zbog veličine ukupnog uzorka (oko 35 000 ispitanika) sedam od devet pokazatelja doseže unaprijed zadanu razinu statističke značajnosti ($p < .01$), najsnažniji je prediktor povjerenja u EU povjerenje u institucije unutar zemlje. Taj se nalaz

poklapa s već spomenutom Andersonovom tezom (1998), prema kojoj se građani, zbog nedostatka informacija o EU, koriste procjenom lokalnih institucija i vlasti kao *proxijem*. Slijede dva pokazatelja situacijske reakcije – zadovoljstvo demokracijom i zadovoljstvo vlašću. Njihova je povezanost s povjerenjem u EU bitno slabija, no pokazuje specifičan utjecaj tranzicije na poimanje EU-a.

Protivno očekivanju, pokazatelj gospodarske razvijenosti (BDP) nije se pokazao čimbenikom koji snažno utječe na povjerenje u EU. Kako to protumačiti? Ostavljajući po strani raspravu o tome koliko je BDP pouzdan pokazatelj gospodarskog stanja, moguće je da je utjecaj BDP-a neizravan, tj. da se većim dijelom iskazuje utjecajem negospodarskih, tzv. *egzogenih* varijabli.^{ix} Analiza tablice korelacija upućuje na značajnu poveznost stupnja gospodarske razvijenosti sa sociokulturnim pokazateljima.^x Dakako, za provjeru teze o neizravnom učinku bit će potreban novi rad i primjena tehnika modeliranja (Arminger & Clogg, 1995).

Tablica 3. Čimbenici povjerenja u Europsku uniju

	b	Beta
Generalizirano povjerenje	.05*	.03*
Povjerenje u institucije	.62*	.36*
Povjerenje u norme (civilnost)	.04*	.03*
Umreženost	.01	.02
Zadovoljstvo demokracijom	.12*	.11*
Zadovoljstvo vlašću	.03*	.08*
Oportunizam	-.02*	-.03*
Postmaterijalizam	.09*	.06*
GDP po stanovniku (1999)	.00*	.06*

*p<.01; R² =.18

Sažimljući nalaze analiza povjerenja u EU, važno je naglasiti dvije stvari. Prvo, povjerenje u EU značajno je veće u skupini tranzicijski uspješnih zemalja. Zemlje koje još uvijek traže izlaz iz tranzicijske recesije i anomalije obilježava veće nepovjerenje. Drugo, naše analize pokazuju da su sociokulturni čimbenici važan prediktor razine povjerenja. Budući da zbog niza metodoloških ograničenja nije moguće precizno odrediti (ni razdvojiti) *ukupni* utjecaj gospodarskih i negospodarskih čimbenika, pre vlast posljednjih u prikazanoj regresijskoj analizi valja uzeti s oprezom.

U svakom slučaju, naši rezultati ne daju pravo Laitinu (2002:76) koji tvrdi da problemi s integracijom novih članica EU-a, bude li ih

uopće, sigurno neće biti “posljedica kulturnih razlika”.^{xi} Ne odbacujući mogućnost političkih frikcija, koje se trenutačno najbolje mogu opisati kao strah novih članica od drugorazrednog statusa (Zielonka i Mair, 2002), sociokulturne su razlike stvarne i u određenim bi uvjetima mogle postati generator razmimoilaženja.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

U prethodnim smo odjeljcima nastojali odgovoriti na dva pitanja: koliko je Hrvatska u vrijednosnom smislu udaljena od EU-a i što, zapravo, utječe na povjerenje u EU. Odgovor na prvo pitanje jest da smo u većini dimenzija – izuzetak je zadovoljstvo političkom vlašću – identični društvima koja upravo postaju članice EU-a (10 zemalja pristupnica). Kada je pak riječ o povjerenju u EU, temeljnim se čimbenikom pokazalo povjerenje ispitanika u institucije matičnih društava. Anderson (1998) ponudio je logično tumačenje tog nalaza: procjenu institucija o kojima nemamo dovoljno informacija i/ili iskustva donosimo na temelju procjene rada usporedivih institucija o kojima imamo podatke. Drugim riječima, ispitanici, osobito oni slabijeg obrazovanja, o transnacionalnim institucijama često sude na temelju stajališta o nacionalnima.

Oba naša odgovora jasno upućuju na važnost mjera kojima bi se povećala vrijednosna konvergencija s EU-om. Smisao tih mjera, dakaako, nije samo olakšanje i ubrzanje integriranja Hrvatske u EU već, ponajprije, ostvarenje veće razine društvenog povjerenja, gospodarske uspješnosti i političke stabilnosti. Premda se to može činiti trivijalnim, potrebno je jasno istaknuti kako želja za promjenom nekih vrijednosnih sklopova nije motivirana “političkom korektnošću”, odnosno potrebom da se dopadnemo onima u čiji klub želimo ući, već nastojanjem da se unaprijedi hrvatska stvarnost. Zajedničku *EU kulturu* autori rada ne shvaćaju kao vrijednost po sebi, već kao nešto što svakodnevni život u okupljenim društvima čini ugodnijim i uspješnijim.

Iz dosadašnje rasprave proizlazi šest kratkih preporuka. Njihov poredak, valja upozoriti, ne odražava važnost već vrijeme potrebno za provođenje.

Borba protiv korupcije. Cilj je zaustaviti širenje cinizma i oportunističke, osobito među mlađim generacijama (Štulhofer i Rimac, 2002). Kako bi se to postiglo, potrebno je intenzivirati djelovanje postojećih službi, osobito novog odjela za borbu protiv korupcije, dijelom

i medijskom zastupljenošću. Kampanja bi trebala biti sustavna, što znači da je valja započeti u jednom sektoru, a potom prenositi u druge.

Unaprjeđivanje otvorenosti i neovisnosti, ali i kritičnosti i odgovornosti medija. Cilj je omogućiti bolje razumijevanje društvenih odluka i, pritiskom javnosti, unaprijediti proces njihova donošenja. Kvalitetniji mediji utječu na povećanje povjerenja u institucije na dva načina: povećavajući povjerenje u vlastiti rad, te povećavajući kvalitetu donošenja odluka, što (dugoročno) rezultira rastom povjerenja građana u vlast.

Povećanje djelotvornosti pravosuđa. Ciljevi su povećanje povjerenja građana u institucije i, osobito, poticanje generaliziranog povjerenja. Činjenica je, naime, da se povjerenje ne može razvijati u sredini u kojoj se može lako izigrati. Ako tzv. neplatiše (*free riders*) nisu brzo i učinkovito sankcionirani, povjerenje i kooperativnost kopne. Trenutačno, trajanje sudskih procesa u Hrvatskoj gura društveno povjerenje prema rubu iracionalnosti.

Povećanje informiranosti javnosti o EU. Cilj je povećanje kvalitete povjerenja u EU boljim poznavanjem njegove uloge i aktivnosti, te većim korištenjem njegovih programa i pravosudnih usluga. Premda je, prema podacima Ministarstva za europske integracije, više od 95% građana čulo za EU, znanje hrvatske javnosti o djelatnostima, strukturi i procedurama EU-a, prema našem mišljenju, još je uvijek skromno. Najvažniju ulogu u sustavnom informiranju o EU mora preuzeti obrazovni sustav.

Unaprjeđivanje obrazovne i civilizacijske razine populacije. Ciljevi su poticanje vrijednosne konvergencije i povećanje kapaciteta javnosti za pribavljanje i razumijevanje informacija. Za ostvarivanje tih zadataka nužna je temeljita reforma obrazovnog sustava na svim razinama. Imajući na umu da Hrvatska izrazito zaostaje za obrazovanim prosjekom EU-a (10% visokoobrazovanih u Hrvatskoj prema 17% u EU; ***, 2003a: 5; ***, 2003b: 13), osobito važnim smatramo promjene u sustavu visokog obrazovanja. Tu reformu, koja je nedavno počela, treba usmjeriti na povećanje obuhvata i propusnosti s jedne, te na uvođenje edukacijskih inovacija s druge strane.

Povećanje učinkovitost izvršne vlasti. Kao i u prethodnoj točki, cilj je obnova povjerenja građana u institucije vlasti, osobito u Vladu, povećanjem zadovoljstva učinkom donositelja odluka. Kako bi se to postiglo, nužno je provesti niz akcija sa zadatkom:

- ostvarivanja veće profesionalnosti ljudi na vlasti, što, osim uspostave kulta stručnosti i profesionalne etike, obuhvaća i brižljivo razdvajanje

političkih od gospodarskih uloga (usp. stranačko nominiranje ravnatelja javnih poduzeća); u sredini u kojoj su stranački interesi iznad javnih, profesionalnost je nužno deficitarna;

- ostvarivanja veće transparentnosti rada ministarstava i Vlade, te, poglavito, ažurnijega i potpunijeg obraćanja javnosti kako bi se objasnili i argumentirali razlozi za donošenje određene odluke;
- stroge personalizacije odgovornosti za propuste i pogreške učinjene u “zoni odgovornosti” pojedinog djelatnika/djelatnice – bez obzira na to je li riječ o neadekvatnoj institucionalnoj praksi ili pogrešnoj odluci; promašaji vlasti za koje nitko ne odgovara i neresponzivnost institucija sustava temeljni su izvor nepovjerenja građana.

-
- i* Inglehart je nedavno pokazao kako se “Zapad” i “Istok” zamjetno razlikuju u zastupljenosti postmaterijalističkih vrijednosti (Inglehart & Baker, 2000).
- ii* Za empirijsku potvrdu usp. Deflem i Pampel (1996).
- iii* Ovdje ostavljamo po strani niz kritika upućenih koncepciji društvenog kapitala, osobito u Putnamovoj verziji, koje upućuju na njezinu teorijsku nejasnoću i prevelik obujam, pojednostavnjeno empirijsko mjerenje, zanemarivanje negativnih oblika društvenog kapitala (mafija) itd. (Grix, 2001; Woolcock, 1998; Hospers & Van Lochem, 2002).
- iv* Društveni kapital (social capital) možemo definirati kao skup kulturnih obilježja koja stvaraju i održavaju povjerenje i suradnju unutar društvene zajednice (Štulhofer, 2001). Društveni je kapital obilježje zajednice i kao takav održava se u svakodnevnim interakcijama.
- v* Naše se shvaćanje kategorije civilnosti bitno razlikuje od onoga što ga predlažu Billante i Saunders (2002), za koje je ono poglavito kognitivno i bihevioralno poštovanje drugih članova zajednice.
- vi* Indeks obuhvaća ova kršenja normi: zahtijevanje državnih povlastica na koje se nema pravo, varanje na porezu, podmićivanje kako bi se izbjeglo plaćanje poreza, uporaba narkotika, odlaganje smeća na javnim površinama, prebrza vožnja, vožnja pod utjecajem alkohola, izbjegavanje plaćanja vožnje javnim prijevozom, laganje iz koristoljublja i primanje mita.
- vii* Na nedostatak povjerenja u tranzicijskim zemljama do sada su upozorili mnogi autori (Rose-Ackerman, 2001; Mishler & Rose, 1997; Fuchs & Klingemann, 2002; Mishler & Rose, 1997), naglašavajući negativan učinak rasprostranjene korupcije.
- viii* To najbolje ilustrira empirijski upitan pokušaj argumentiranja fundamentalne razlike u percepciji demokracije na “Zapadu” i “Istoku” (Fuchs i Klingemann, 2002).
- ix* To, drugim riječima, pretpostavlja sekvencijski utjecaj gospodarskih i negospodarskih čimbenika na povjerenje u EU.
- x* BDP je povezan s generaliziranim povjerenjem ($r=.12$), povjerenjem u institucije ($r=.12$), civilnošću ($r=.04$), društvenom umreženošću ($r=.27$), postmaterijalističkim vrijednostima ($r=.21$) te zadovoljstvom demokracijom ($r=.36$) i vlašću ($r=.37$).
- xi* Laitinova (2002) tvrdnja da zajednička europska kultura (common culture) već postoji temelji se poglavito na evidenciji o konvergenciji popularnog ukusa u europskim zemljama. Laitin, naime, smatra da se dokazi o zajedničkoj kulturi mogu naći u prevlasti engleskog jezika, preferiranju američkih filmova i globalnoj pop kulturi.

Premda na jednome mjestu upozorava na nepopularnost europskog filma, Laitin i ne pomišlja da bi se kulturne novosti koje uočava mogle mnogo bolje opisati terminom amerikanizacija. To, prema našem shvaćanju, upućuje na nešto posve različito od strukture koju bismo mogli nazvati zajedničkom europskom kulturom.

LITERATURA

- *** **2003a.** *Razvoj i znanost u Hrvatskoj*. Zagreb: Ministarstvo znanosti i tehnologije RH.
- *** **2003b.** *Hrvatska u 21. stoljeću - znanost*. Zagreb: Ured za strategiju razvitka RH.
- Abramson, P. and Inglehart, R., 1995.** *Value Change in Global Perspective*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Alvarez, R., 2002.** "Attitudes Toward the EU: The Role of Social Class, Social Stratification, and Political Orientation". *International Journal of Sociology* 32 (1), 58-76.
- Anderson, C., 1998.** "When in Doubt, Use Proxies". *Comparative Political Studies* 31 (5), 569-607.
- Arminger, G. and Clogg, C., 1995.** *Handbook of Statistical Modeling for the Social and Behavioral Sciences*. New York: Plenum.
- Coleman, J., 1990.** *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Billante, N. and Saunders, P., 2002.** "Why Civility Matters". *Policy* 18 (3), 32-36.
- Deflem, M. and Pampel, F., 1996.** "The Myth of Postnational Identity: Popular Support for European Unification". *Social Forces* 75 (1), 120-143.
- Fuchs, D. and Klingemann, H-D., 2002.** "Eastward Enlargement of the European Union and the Identity of Europe". *West European Politics* 25 (2), 19-54.
- Fukuyama, F., 1995.** *Trust*. New York: Free Press.
- Fukuyama, F., 2000.** "Social Capital and Civil Society". *IMF Working Paper* Z13.
- Grix, J., 2001.** "Social Capital as a Concept in the Social Sciences: The Current State of the Debate". *Democratization* 8 (3), 189-210.
- Hospers, Gert-Jan and Van Lochem, M., 2002.** "Social Capital and Prosperity: Searching for a Missing Link". *New Economy* 9 (1), 52-56.
- Inglehart, R., 1995.** "Changing Values, Economic Development and Political Change". *International Social Science Journal* (145), 379-403.
- Inglehart, R., 1997.** *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Inglehart, R. and Baker, W., 2000.** "Modernization, cultural change, and the persistence of traditional values". *American Sociological Review* 65 (1), 19-51.

- Laitin, D., 2002.** "Culture and National Identity: 'The East and European Integration'". *West European Politics* 25 (2), 55-80.
- McLaren, L., 2002.** "Public Support for the European Union: Cost/Benefit Analysis or Perceived Cultural Threat?" *Journal of Politics* 64 (2), 551-566.
- Mishler, W. and Rose, R., 1997.** "Trust, Distrust, and Skepticism: Popular Evaluation of Civil and Political Institutions in Post-Communist Societies". *Journal of Politics* 59 (2), 418-451.
- Misztal, B., 1996.** *Trust in Modern Societies*. Cambridge: Polity Press.
- Prentoulis, N., 2001.** "On the Technology of Collective Identity: Normative Reconstructions of the Concept of EU Citizenship". *European Law Journal* 7 (2), 196-218.
- Putnam, R., 1993.** *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, R., 2000.** *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.
- Rimac, I. i Črpić, G., 2000.** "Pregled postotaka i aritmetičkih sredina: Europsko istraživanje vrednota". *Bogoslovska smotra* 52 (2), 191-232.
- Rohrschneider, R., 2002.** "The Democracy Deficit and Mass Support for an EU-wide Government". *American Journal of Political Science* 46 (2), 463-475.
- Rose-Ackerman, S., 2001.** "Trust and Honesty in Post-Socialist Societies". *Kyklos* 54 (2-3), 415-444.
- Štulhofer, A., 2001.** *Nevidljiva ruka tranzicije*. Zagreb: Hrvatsko sociološko društvo.
- Štulhofer, A., 2001.** "Dinamika sociokulturnog kapitala 1995.-1999." u M. Meštrović, ur. *Globalizacija i njene refleksije u Hrvatskoj*. Zagreb: Ekonomski institut.
- Štulhofer, A. i Rimac, I., 2002.** "Oportunizam, institucije i moralni troškovi: sociokulturna dimenzija neslužbenog gospodarstva u Hrvatskoj 1995-1999". *Financijska teorija i praksa* 26 (1), 213-228.
- Torsvik, G., 2000.** "Social Capital and Economic Development". *Rationality and Society* 12 (4), 451-476.
- Tucker, J., Pacek, A. and Berinsky, A., 2002.** "Transitional Winners and Losers: Attitudes Toward EU Membership in Post-Communist Countries". *American Journal of Political Science* 46 (3), 557-571.
- Woolcock, M., 1998.** "Social Capital and Economic Development". *Theory and Society* 27, 151-208.
- Zielonka, J. and Mair, P., 2002.** "Introduction: Diversity and Adaptation in the Enlarged EU". *West European Politics* 25 (2), 1-19.

POJMOVNIK EUROPSKE UNIJE

ACQUIS COMMUNAUTAIRE → PRAVNA STEČEVINA ZAJEDNICE

AGENDA 2000 – dokument Europske komisije koji sadržava program aktivnosti vezanih za razvoj EU te financijski okvir za proširenje novim državama članice u razdoblju 2000-2006. godine.

BIJELA KNJIGA (*White Paper*) – dokument EU s prijedlozima budućih aktivnosti na pojedinom području.

CARDS (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*) – novi program tehničko-financijske pomoći EU za jugoistočnu Europu (države korisnice: Albanija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Srbija i Crna Gora i Makedonija), namijenjen provedbi procesa stabilizacije i pridruživanja. Prioriteti su CARDS programa: obnova, povratak izbjeglica i prognanika, stabilizacija regije; uspostava institucionalnoga i zakonodavnog okvira (demokracija, ljudska prava, prava manjina, pomirba, civilno društvo, neovisnost medija, borba protiv organiziranoga kriminala); održivi gospodarski razvoj i ekonomska reforma usmjerena prema tržišnom gospodarstvu; socijalni razvoj; prekogranična, transnacionalna i regionalna suradnja.

EKONOMSKA I MONETARNA UNIJA (*Economic and Monetary Union, EMU*) – proces kojim zemlje članice EU usklađuju svoje ekonomske i monetarne politike s krajnjim ciljem usvajanja jedinstvene valute, eura. Ugovorom iz Maastrichta potpuno je razrađen cilj monetarne unije, metoda i vremenski okvir njezina stvaranja. Za provedbu europske monetarne politike zadužena je Europska središnja banka koja je 1999. godine fiksirala tečajeve i uvela jedinstvenu valutu. Od siječnja 1991. EMU ima 11 zemalja članica, a Grčka se pridružila 1993. godine. Jedinstvenu valutu nisu usvojile tri zemlje članice: Danska, Švedska i Velika Britanija.

EUROPSKA KOMISIJA (*European Commission*) – izvršno tijelo EU zaduženo za inicijative, provedbu osnivačkih ugovora, upravljanje i kontrolu. Sastavljena je od 20 članova (po dva iz Francuske, Njemačke, Italije, Španjolske i Velike Britanije te po jedan član iz ostalih ze-

malja). Članove Komisije sporazumno dogovaraju zemlje članice, a potvrđuje ih Europski parlament kojemu je Komisija odgovorna. Mandat članova Komisije traje pet godina. U sklopu institucionalnog trokuta Unije (Europska komisija, Vijeće EU i Europski parlament), Komisija predstavlja Europsku zajednicu.

EUROPSKA SREDIŠNJA BANKA (*European Central Bank, ECB*) – upravlja europskim sustavom središnjih banaka, a zadaća joj je određivanje tijekova gotovog novca, vođenje deviznih transakcija, upravljanje službenim inozemnim pričuvama zemalja članica te osiguravanje urednoga platnog prometa. Osnovana je 30. lipnja 1998, kada je preuzela odgovornost provođenja europske monetarne politike.

EUROPSKA STRATEGIJA ZAPOŠLJAVANJA (*European Employment Strategy, EES*) – dio širega političkog programa što ga je Unija pokrenula 1997. godine u Luxembourg, a potvrdila 2000. u Lisabonu, s ciljem stvaranja EU kao najdinamičnijega i najkonkurentnijeg područja svijeta te za poticanje većeg zapošljavanja i socijalne kohezije.

EUROPSKA UNIJA (*European Union, EU*) – nadnacionalna zajednica nastala kao rezultat procesa suradnje i integracije koji je 1951. godine započelo šest zemalja (Belgija, Francuska, Njemačka, Italija, Luksemburg i Nizozemska). Nakon više od 50 godina i četiri vala proširenja (1973. Danska, Irska i Velika Britanija; 1981. Grčka; 1986. Portugal i Španjolska; 1995. Austrija, Finska i Švedska) EU danas ima 15 zemalja članica. Naziv Europska unija uveden je Ugovorom o Europskoj uniji iz Maastrichta (1992. g.). Prvi stup EU čine tri zajednice: Europska zajednica za ugljen i čelik, Europska ekonomska zajednica i Europska zajednica za atomsku energiju; drugi stup čine zajednička vanjska i sigurnosna politika, a treći – suradnja u pravosuđu i unutarnjim poslovima.

EUROPSKA ZAJEDNICA (*European Community*) – izraz koji se rabio u neslužbenom govoru (do pregovora o Europskoj uniji) kao zajednički naziv za tri zajednice: Europsku zajednicu za ugljen i čelik (ECSC), utemeljenu ugovorom u Parizu 1951. godine, te za Europsku ekonomsku zajednicu (EEC) i Europsku zajednicu za atomsku energiju (Euratom), utemeljene u Rimu 1957. godine. U službenoj komunikaciji EU spomenute se tri zajednice skraćeno nazivaju Zajednicom.

EUROPSKI GOSPODARSKI PROSTOR (*European Economic Area, EEA*) – nastao 1992. godine sporazumom što ga je potpisalo tadašnjih 12 država EZ-a i EFTA-e radi stvaranja jedinstvenog tržišta na kojemu bi se poštovala sloboda kretanja ljudi, roba, usluga i kapitala. Danas se EEA sastoji od 18 država: 15 država EU i 3 države članice EFTA-e (Island, Lihtenštajn, Norveška). Na području EEA-e primjenjuje se oko 80% propisa jedinstvenog tržišta EU.

EUROPSKI MONETARNI SUSTAV (*European Monetary System, EMS*) – dogovor kojim su zemlje članice EU vezale svoje valute kako bi izbjegle velike fluktuacije deviznih tečajeva i inflaciju. Taj monetarni sustav osnovan 1979. godine preteča je Ekonomske i monetarne unije.

EUROPSKI PARLAMENT (*European Parliament*) – predstavničko tijelo stanovnika EU. Zastupnici u Parlamentu biraju se izravnim glasanjem još od 1979. godine, a broj zastupnika koji se bira u pojedinoj zemlji članici razmjern je udjelu stanovnika te zemlje u ukupnom broju stanovnika EU. Europski parlament trenutno ima 626 zastupnika, a njegove su ovlasti razmatranje prijedloga Europske komisije, sudjelovanje u donošenju propisa, imenovanje i razrješenje članova Europske komisije, pravo upita vezanih za rad Europske komisije i Vijeća EU, podjela ovlasti u donošenju godišnjeg proračuna i nadzor (zajedno s Vijećem) njegove provedbe. U sklopu institucionalnog trokuta Unije (Europska komisija, Vijeće EU i Europski parlament) Parlament predstavlja građane Unije.

EUROPSKI SPORAZUMI → UGOVORI O PRIDRUŽIVANJU

EUROPSKO UDRUŽENJE SLOBODNE TRGOVINE (*European Free Trade Association, EFTA*) – međunarodna organizacija koja ujedinjuje tržišta Islanda, Lihtenštajna, Norveške i Švicarske u zonu slobodne trgovine te je istodobno platforma za sudjelovanje njezinih triju članica (bez Švicarske) u Europskome gospodarskom prostoru zajedno s 15 država EU. EFTA je osnovana Konvencijom u Stockholmu 1960. godine kao alternativa tadašnjem EEZ-u.

EUROPSKO VIJEĆE (*European Council*) – pojam je nastao u praksi, a potom je utemeljen Jedinstvenim europskim aktom (Single European Act, 1986. g.). Čelnici država ili vlada zemalja članica EU sastaju se

najmanje dvaput godišnje s predsjednikom Europske komisije kako bi raspravili o bitnim pitanjima za EU.

EVOLUTIVNA KLAUZULA (*Evolutionary Clause*) – formulacija iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Njome država koja započinje pridruživanje izražava svoju opredijeljenost za pristup EU, a EU to prihvaća.

KRITERIJI IZ KOPENHAGENA (*Copenhagen Criteria, Accession Criteria*) – načela i mjerila utvrđena na sastanku Europskog vijeća u Kopenhagenu 1993. godine. Čelnici država članica EU složili su se da će primiti u članstvo zemlje središnje i istočne Europe ako ispune ove političke i ekonomske kriterije: (1) stabilnost institucija koje osiguravaju demokraciju, pravnu državu, poštovanje ljudskih prava i prava manjina; (2) postojanje djelotvornoga tržišnoga gospodarstva i (3) sposobnost preuzimanja obveza koje proizlaze iz pravne stečevine Zajednice, uključujući provedbu političkih, ekonomskih i monetarnih ciljeva. EU zadržava pravo odlučivanja kada će prihvatiti nove članove.

KRITERIJI IZ MAASTRICHTA (*Maastricht Criteria*) – načela utvrđena ugovorom potpisanim u Maastrichtu 1992. godine, kada su zemlje članice uspostavile EU te dogovorile ove kriterije za uspostavu ekonomske i monetarne unije te jedinstvene valute: (1) stopa inflacije može biti najviše 1,5% veća od prosječne stope inflacije za tri zemlje EU s najnižom inflacijom; (2) dugoročne kamatne stope ne smiju biti veće od 2% s obzirom na prosjek triju zemalja EU s najnižom inflacijom; (3) deficit državnog proračuna ne smije biti veći od 3% BNP-a; (4) javni dug ne smije biti veći od 60% BNP-a; (5) nacionala se valuta mora nalaziti u normalnom rasponu ERM-a (*Tečajni mehanizam*) tijekom dvije prethodne godine.

PAKT O STABILNOSTI (*Stability Pact for South Eastern Europe*) – politički dokument usuglašen 10. lipnja 1999. u Kölnu, sa strateškim ciljem približavanja zemalja jugoistočne Europe euroatlantskim strukturama i jačanja međusobne suradnje. Pakt postavlja okvir za suradnju država jugoistočne Europe, država članica EU, SAD-a, Ruske Federacije, međunarodnih organizacija (uključujući i međunarodne financijske institucije) te raznih regionalnih inicijativa. U Hrvatskoj je za koordinaciju svih aktivnosti u vezi s Paktom zaduženo Ministarstvo vanjskih poslova.

PAKT O STABILNOSTI I RASTU (*Stability and Growth Pact*) – osnova za treći stupanj uspostave Ekonomske i monetarne unije koji je započeo 1. siječnja 1999. Cilj mu je osiguranje proračunske discipline zemalja članica nakon uvođenja jedinstvene valute. Prema njegovim odredbama, Europsko vijeće može kazniti zemlju članicu koja ne poduzme mjere smanjivanja prevelikog deficita.

PHARE PROGRAM – program pomoći ustanovljen 1989. godine, nakon pada komunizma u zemljama srednje i istočne Europe, a cilj mu je obnova tih zemalja. Isprva je obuhvaćao samo Poljsku i Mađarsku pa se nazivao *Pologne-Hongrie: Assistance à la restructuration économique* (odakle i današnji akronim). S vremenom se proširio na današnje zemlje srednje i istočne Europe (osim Poljske i Mađarske, to su Albanija, Bugarska, Češka, Estonija, Makedonija, Latvija, Litva, Rumunjska, Slovačka i Slovenija, pri čemu je u Albaniji i Makedoniji 2000. godine PHARE program zamijenjen CARDS-om). Osim pomoći u obnovi gospodarstava tih zemalja, PHARE je glavni financijski instrument pretprijetne strategije za deset zemalja srednje i istočne Europe koje su podnijele molbu za članstvo u EU. Ciljevi PHARE programa za razdoblje 2000-2006. ponajprije su usmjereni na izgradnju institucija nužnih za proces približavanja ekonomskim integracijama te na financiranje investicija u zemljama kandidatkinjama za članstvo.

PRAVNA STEČEVINA ZAJEDNICE (franc. *acquis communautaire*, engl. *Community Acquis*) – skup prava i obveza koji sve zemlje članice obvezuje i povezuje unutar EU. Ona ne obuhvaća samo zakone u užem smislu već i zajedničke ciljeve utvrđene pojedinim osnivačkim ugovorima. Svaka država koja želi postati članicom EU mora prihvatiti odluke iz osnivačkih ugovora i uskladiti svoje zakonodavstvo s Pravnim stečevinom Zajednice.

PRIDRUŽENE ZEMLJE (*Associated Countries*) – zemlje koje su zaključile sporazume o pridruženom članstvu, dakle zemlje kandidatkinje za članstvo iz srednje i istočne Europe.

PRISTUPNA STRATEGIJA (*Pre-accession Strategy*) – oblik pomoći koja treba olakšati ekonomsku i političku tranziciju zemalja srednje i istočne Europe. Europsko vijeće usvojilo ju je 1994. godine, a zasniva se na produblivanju suradnje pridruženih zemalja i institucija EU, raz-

voj ugovora o pridruživanju, financijsku pomoć putem PHARE programa i pripreme za integraciju u jedinstveno tržište.

PRISTUPNO PARTNERSTVO, PRISTUPNI ORTAKLUCI (*Accession Partnerships*) – glavni instrument pretpriprustne strategije zemalja kandidatkinja i EU. Namjena mu je određivanje prioriteta i potrebne financijske pomoći za svako područje tijekom njegove prilagodbe zakonodavstvu Unije. Svaka zemlja mora razraditi detaljan program primjene Pravne stečevine Zajednice, odrediti vremenski raspored zadataka te potrebna ljudska i financijska sredstva.

RIMSKI UGOVORI (*Treaties of Rome*) – potpisani su 1957. godine u Rimu pri osnivanju Europske atomske zajednice (EEC) i Europske zajednice za atomsku energiju (EURATOM). Njima je ustanovljena carinska unija između zemalja Europske zajednice za ugljen i čelik (ECSC) i postavljeni ciljevi za stvaranje zajedničkog tržišta koje bi osiguravalo slobodno kretanje ljudi, roba, usluga i kapitala. Ugovori o EEC-u i EURATOM-u često se nazivaju Rimskim ugovorima.

SOCIJALNI PROTOKOL (*Social Policy Protocol*) – usvojen je 1991. godine u Maastrichtu, a potpisalo ga je 11 zemalja EU (bez Velike Britanije). Naknadno su ga potpisale Austrija, Finska i Švedska. Njime zemlje potpisnice izražavaju svoju namjeru da povećaju zaposlenost, poboljšaju životne i radne uvjete itd. Ta je problematika naknadno uključena u Ugovor iz Amsterdama, pa je Socijalni protokol prestao zasebno postojati.

SPORAZUM O OSNIVANJU SREDNJOEUROPSKE ZONE SLOBODNE TRGOVINE (*Central Europe Free Trade Agreement, CEF-TA*) – osnovni ciljevi CEFTA-e su usklađivanje razvoja ekonomskih odnosa između zemalja potpisnica, podizanje životnog standarda i osiguranje boljih mogućnosti zapošljavanja, povećanje produktivnosti, porast financijske stabilnosti te uklanjanje trgovinskih zapreka između zemalja potpisnica. CEFTA ostvaruje jednu od pripremnih aktivnosti na putu ka punopravnom članstvu u EU. U prosincu 1992. Sporazum su potpisale tadašnja Čehoslovačka, Mađarska i Poljska, 1996. Slovenija, 1997. Rumunjska, a 1999. Bugarska. Hrvatska je potpisala Ugovor o pristupanju CEFTA-i 12. prosinca 2002, a punopravnom je članicom postala 1. ožujka 2003. godine.

SPORAZUM O STABILIZACIJI I PRIDRUŽIVANJU, SSP (*Stabilization and Association Agreement, SAA*) – nova generacija europskih sporazuma ponuđena zemljama jugoistočne Europe u sklopu procesa stabilizacije i pridruživanja. Sporazumom se uređuju opća načela, politički dijalog, regionalna suradnja, slobodno kretanje roba, kretanje radnika, osnivanje pravnih osoba, pružanje usluga i kapitala, usklađivanje zakona, provedba zakona i pravila tržišnog natjecanja, pravosuđe i unutarnji odnosi, politika suradnje i financijska suradnja. Sporazum zemlji potpisnici daje status potencijalnog kandidata za članstvo u EU. Hrvatska je potpisala takav sporazum s EU 29. listopada 2001.

TEČAJNI MEHANIZAM (*Exchange Rate Mechanism, ERM*) – začetak Ekonomske i monetarne unije. To je sustav prilagodljivih tečajeva u kojemu su tečajevi zemalja članica fluktuirali unutar definiranih granica. Očekivalo se da će taj sustav stabilizirati tečajeve, kontrolirati inflaciju te potaknuti trgovinu. Slično ERM-u, razvijen je sustav ERM II kao pomoć zemljama koje nemaju euro da se, poštujući zajedničke ekonomske kriterije, pripreme za članstvo u Uniji.

TRANZICIJSKI INDIKATORI – sustav kvalitativnih pokazatelja za zemlje u tranziciji. Objavljuje ih EBRD, a u skladu s njima, vrijednostima od 1 do 4+ vrednuje se restrukturiranje i privatizacija poduzeća, liberalizacija tržišta i stanje financijskih institucija.

UGOVOR O EUROPSKOJ UNIJI, UGOVOR IZ MAASTRICHTA (*Treaty on the European Union, EU Treaty*) – ugovor kojim je uspostavljena Europska unija i definirani ciljevi Ekonomske i monetarne unije, jedinstvena valuta, zajednička vanjska i sigurnosna politika, zajednička obrambena politika, uvođenje državljanstva Unije te uska suradnja u pravosuđu i unutarnjim poslovima. Zemlje članice potpisale su ga 1992. godine i ratificirale 1993. godine.

UGOVORI O PRIDRUŽIVANJU, EUROPSKI SPORAZUMI (*Association Agreements, European Agreements*) – poseban oblik sporazuma o pridruživanju između EU i pojedinih zemalja srednje i istočne Europe te baltičkih zemalja. Osnovni je cilj sporazuma priprema pridruženih zemalja za priključivanje EU. Temelji se na načelima poštovanja ljudskih prava, demokracije, pravne države i tržišnoga gospodarstva. Europski su sporazumi sklopljeni s deset zemalja: Bugarskom, Če-

škom, Estonijom, Mađarskom, Latvijom, Litvom, Poljskom, Rumunjskom, Slovačkom i Slovenijom.

URUGVAJSKA RUNDA (*Uruguay Round*) – trgovinski pregovori koji su započeli 1986. godine u Urugvaju. Dogovor su tek 1994. godine potpisali ministri 125 zemalja na sastanku u Maroku. Iako su pregovori trajali mnogo godina, smatra se da su bili uspješni jer su obuhvatili niz trgovinskih pitanja i najavili osnivanje WTO-a.

VIJEĆE EUROPE (*Council of Europe*) – međuvladina organizacija koja u zemljama članicama potiče razvoj demokracije, poštovanje ljudskih prava i pravila pravne države te promiče europsko kulturno naslijeđe. Vijeće Europe osnovalo je 1949. godine deset europskih zemalja (Belgija, Danska, Francuska, Irska, Italija, Luksemburg, Norveška, Nizozemska, Velika Britanija i Švedska), a danas ima 43 članice. Sve zemlje EU članice su i Vijeća Europe čije je sjedište u Strasbourgu.

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE (*Council of the European Union*) (u tekstovima često Vijeće ili Vijeće ministara) – najvažnije tijelo EU koje donosi odluke. Članovi Vijeća resorni su ministri 15 zemalja članica, koji se sastaju ovisno o određenim temama: radi vanjskih poslova, poljoprivrede, industrije i sl. Bez obzira na različit sektorski sastav ministara Vijeća, ovisan o temi o kojoj se raspravlja, Vijeće djeluje kao jedinstvena institucija. Svaka zemlja članica predsjedava Vijećem šest mjeseci. Ugovorom iz Amsterdama glavni tajnik Vijeća djeluje kao visoki predstavnik za zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku. U sklopu institucionalnog trokuta Unije (Europska komisija, Vijeće EU i Europski parlament) Vijeće EU predstavlja države članice.

ZAJEDNIČKA POLJOPRIVREDNA POLITIKA, ZPP (*Common Agriculture Policy, CAP*) – cilj joj je osiguranje razumnih cijena poljoprivrednih proizvoda za europske potrošače, odgovarajućih prihoda za poljoprivrednike te primjena načela jedinstvenih cijena, financijska solidarnost i preferencijski pristup poljoprivrednim proizvodima s područja EU. Jedna je od važnijih zajedničkih politika EU na čiju provedbu otpada oko 45% proračuna EU.

Zanimljive web stranice

Naziv institucije	URL	Opis
CEFTA	http://www.cefta.org/	stranice posvećene Srednjeeuropskom ugovoru o slobodnoj trgovini
Europska komisija u RH	http://www.delhrv.cec.eu.int/	
EFTA	http://www.efta.int/structure/main/index.html	stranice Europskog udruženja za slobodnu trgovinu
Ekonomski i socijalni odbor EU	http://www.esc.eu.int/	korisni linkovi vezani za Europski parlament, EU i Europsku komisiju
EU Business	http://www.eubusiness.com/	vijesti iz Europe i EU-a
EU u SAD-u	http://www.eurunion.org/	publikacije, informacije o EU u SAD-u; popis web stranica zemalja članica EU
EUobserver	http://www.euobserver.com/	stranice o EU s najnovijim vijestima iz Europe
Europska investicijska banka	http://eib.eu.int/	
Europska središnja banka	http://www.ecb.int/	
Europska unija	http://europa.eu.int http://europa.eu.int/comm/enlargement/enlargement.htm	službene stranice Europske unije stranice o proširenju EU-a
Statistički ured EU	http://europa.eu.int/comm/eurostat/	
Vijeće EU	http://ue.eu.int/	
Europska komisija	http://europa.eu.int/comm/index_en.htm	službeni internetski portal Europske komisije

	http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/newsletter/weekly_arch.htm	Newsletter Opće uprave za proširenje Europske komisije
Europski parlament	http://www.europarl.eu.int/	zadaci, članovi, obavijesti
Europski pokret	http://www.europeanmovement.org/	
Ministarstvo za europske integracije	http://www.mei.hr	
	http://www.mei.hr/default.asp?ru=16 http://www.mei.hr/download//2002/06/05/E-H_Glosar-final.pdf	pojmovnik europskih integracija englesko-hrvatski glosar SSP-a
NYU School of Law – Jean Monnet Center	http://www.jeanmonnetprogram.org/calendar/index.html	godišnji kalendar konferencija i seminara vezanih za europske integracije
Pakt o stabilnosti	http://www.stabilitypact.org/	
PUMA	http://www.oecd.org/puma/	stranice OECD-a o upravljanju i organiziranju javnog sektora
SIGMA	http://www1.oecd.org/puma/sigmaweb/index.htm	stranice OECD-a i EU o projektu reforme državne uprave i javnog sektora u zemljama srednje i istočne Europe
Ured slovenske vlade za informiranje	http://evropa.gov.si/	javne rasprave o EU i slovenskom procesu priključivanja
Sud Europske zajednice	http://curia.eu.int/	
Sud revizora EU	http://www.eca.eu.int/	

Indeks pojmova

A

Aarhuška konvencija 221-228

B

bankarstvo 33-39

Bolonjska deklaracija 262-263

Bolonjski proces 262-263

C

CARDS 130-131

carine 50

D

demokracija 134-136

društvene

vrijednosti 10-11, 287-312

međunarodne usporedbe . 293-304

model situacijske reakcije . 292-293

postmaterijalistički model . 289-291

preporuke 307-309

teorija društvenog

kapitala 291-292

teorijski okvir 289-293

državne potpore 59

E

ekonomski rast 22-29

EU

ekonomski kriteriji 166-167

fiskalna pravila 62-66

kriteriji za članstvo 162-165

politički kriteriji 165-166

povjerenje u 287-312

pravne prilagodbe 167

reforme javne uprave 145-147

socijalna politika 79-84

transferi Hrvatskoj 52-56

trenutni problemi 4-5

uvjeti 128-131

uvjetovani pristup 164

zahtjevi javnoj upravi 161-165

zaštita manjina 239-242

zaštita potrošača 192-196

Europski sud

za ljudska prava 112-115

Europski visokoškolski

prostor 263-267

F

fiskalna politika 47-73

preporuke 66-67

fiskalna pravila EU 62-66

fiskalni učinci

pridruživanja 49-61

G

gospodarski rast

strategije 27-29

governance 8, 125-157

definicija 127

Hrvatska 131-144

načela 129

preporuke 150-151

H

Hrvatska

carine 50

demokracija 134-136

državne potpore 59

fiskalna politika 47-73

governance 131-144

izdaci za infrastrukturu 59-60

izdaci za okoliš 59-60

javna uprava 131-144, 160-161

ocjena 182

problemi 142-144

korupcija 137-139

nejednakost 89-90

politička stabilnost 139-140

porez na dodanu vrijednost . . 49-50

pravosuđe 102-103

prednosti i nedostaci 13-14

preporuke

fiskalnoj politici 66-67

javnj upravi. 150-151, 183-184

- pravosuđu 115-119
 socijalnoj politici 92-95
 visokom školstvu 277-278
 za društvene
 vrijednosti 307-309
 za pridruživanje 14-16
 za zaštitu manjina 251-253
 za zaštitu okoliša 228-230
 za zaštitu potrošača 206-207
 problemi javne
 uprave 142-144, 179-181
 problemi u zaštiti okoliša 225-228
 promjene u godinu dana 11-13
 proračun 47-73
 proračunski prihodi 49-56
 proračunski rashodi 56-60
 siromaštvo 85-89
 socijalna politika 84-90
 trošarine 51-52
 učinci učlanjenja 60-61, 72-73
 usklađenost javne
 uprave 168-178
 Ustavni zakon o pravima
 manjina 245-250
 visoko školstvo 268-269
 problemi 271-275
 vladavina prava 132-134
 zadovoljavanje kriterija EU
 ekonomskih 173-178
 političkih 169-173
 zaštita manjina
 nakon Ustavnog
 zakona 245-250
 politička prava 247-250
 prije ustavnog zakona 244-245
 zahtjevi EU 242-244
 zaštita okoliša 212-221
 informacijski sustav 217-219
 institucionalni okvir 215-217
 sudjelovanje javnosti 220-221
 sustav obrazovanja 219-220
 zaštita potrošača 202-206
 zaštita vlasničkih prava 133
- I**
- infrastruktura 59-60
 institucionalne prilagodbe 1-18
- investicije 24-27
 izvoz 27-29
- J**
- javna uprava 8, 125-157, 159-189
 Hrvatska 131-144, 160-161
 međunarodne usporedbe 140-142
 ocjena Hrvatske 182
 ocjena sposobnosti 165-168
 preporuke 150-151, 183-184
 problemi 142-144
 problemi u Hrvatskoj 179-181
 reforme 144-149
 EU 145-147
 kandidatkinje 147-149
 zahtjevi EU 161-165
- K**
- kapitalni tokovi 39-43
 korupcija 137-139
 kriteriji EU 162-165
 ekonomski 166-167
 politički 165-166
 pravne prilagodbe 167
- M**
- makroekonomija 6, 19-45
 manjine 9-10
 međunarodna perspektiva
 zaštite 236-244
 nakon Ustavnog
 zakona 245-250
 politička prava 247-250
 prije Ustavnog zakona 244-245
 zaštita 235-257
 EU i kandidatkinje 239-242
 mediji 136
- N**
- nejednakost
 Hrvatska 89-90
- O**
- okoliš 9, 59-60, 211-234
 ovršni postupak 110
- P**
- parnični postupak 108-109

platna bilanca	29-33
politička stabilnost	139-140
porez na dodanu vrijednost	49-50
povjerenje u EU	287-312
prava potrošača	193
pravosuđe	7, 99-123
dugotrajni postupci	102-103
međunarodne usporedbe	103-106
preporuke	115-119
ubrzanje postupaka	106-107
pridruživanje	
fiskalni učinci	49-61
preporuke	14-16
procesno zakonodavstvo	107-112
ovršni postupak	110
parnični postupak	108-109
stečajni postupak	111-112
proračun	47-73
deficit	6-7
prihodi	49-56
rashodi	56-60

S

siromaštvo	
Hrvatska	85-89
sloboda medija	136
socijalna politika	7, 75-98
EU	79-84
Hrvatska	84-90
preporuke	92-95
sociokulturne vrijednosti	287-312
stečajni postupak	111-112
strategije rasta	27-29

T

transferi	52-56
trošarine	51-52

U

učlanjenje	
učinci	60-61, 72-73

V

visoko školstvo	10, 259-285
Bolonjski proces	262-263
Europski prostor	263-267
Hrvatska	268-269

kvalifikacije	280
mogućnosti upisa	281
preporuke	277-278
problemi	271-275
sustavi	279
školarine i potpore	283
transferi kreditnih bodova	282
vladavina prava	7, 99-123
Hrvatska	132-134
preporuke	115-119
vlasnička prava	133

Z

zakonodavstvo	
ovršni postupak	110
parnični postupak	108-109
procesno	107-112
stečajni postupak	111-112
zaštita manjina	9-10, 235-257
EU i kandidatkinje	239-242
međunarodna	
perspektiva	236-244
nakon Ustavnog zakona	245-250
politička prava	247-250
preporuke	251-253
prije Ustavnog zakona	244-245
zahtjevi EU	242-244
zaštita okoliša	9, 211-234
Aarhuška konvencija	221-228
informacijski sustav	217-219
institucionalni okvir	
u Hrvatskoj	215-217
preporuke	228-230
problemi u Hrvatskoj	225-228
stanje u Hrvatskoj	212-221
sudjelovanje javnosti	220-221
sustav obrazovanja	219-220
zaštita potrošača	8-9, 191-210
EU	192-196
Hrvatska	202-206
i proširenje EU	196-202
kandidatkinje	198-202
preporuke	206-207
zaštita vlasničkih prava	133
znanost	10, 259-285

