

# **PRIDRUŽIVANJE HRVATSKE EUROPSKOJ UNIJI**

**Izazovi sudjelovanja**

**Četvrti svezak**



# **PRIDRUŽIVANJE HRVATSKE EUROPSKOJ UNIJI**

**Izazovi sudjelovanja**

**Četvrti svezak**

*urednica*

**Katarina Ott**

**Institut za javne financije  
Zaklada Friedrich Ebert  
Zagreb, 2006.**

*Izdavači*

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

Zaklada Friedrich Ebert, Zagreb, Praška 8  
<http://www.fes.hr>

*Za izdavače*

Katarina Ott  
Mirko Hempel

*Glavna urednica*

Katarina Ott

*Lektorica*

Zlata Babić

*Vanjska oprema knjige*

Vesna Ibrišimović

*Naklada*

1000 primjeraka

*Priprema i tisak*

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

ISBN 953-6047-45-4 (Institut za javne financije)(cjelina)

ISBN 953-7043-09-6 (Zaklada Friedrich Ebert)(cjelina)

ISBN 978-953-6047-76-5 (Institut)

ISBN 978-953-7043-22-3 (Zaklada)

CIP zapis dostupan u računalnom katalogu Nacionalne  
i sveučilišne knjižnice u Zagrebu pod brojem 622057.

# SADRŽAJ

<b>Autori</b>	<b>vii</b>
<b>Predgovor</b>	<b>xiii</b>
<b>Zahvala</b>	<b>xv</b>
<b>Kratice</b>	<b>xvii</b>
<b>1. Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi sudjelovanja</b>	<b>1</b>
Katarina Ott	
<b>2. Brzo pristupanje ili dobro zastupanje? Procjena iskustva pregovora</b>	<b>27</b>
Tomislav Maršić	
<b>3. Komuniciranje Europe: izazovi europeizacije komunikacije</b>	<b>55</b>
Petra Leppee Fraize	
<b>4. Lobiranje i kanali utjecaja interesnih skupina u proširenoj Europskoj uniji: mogućnosti i izazovi za Hrvatsku</b>	<b>81</b>
Igor Vidačak	
<b>5. Europsko građanstvo</b>	<b>107</b>
Snježana Vasiljević	
<b>6. Euroskepticizam u Hrvatskoj: s onu stranu racionalnosti?</b>	<b>135</b>
Aleksandar Štulhofer	

<b>7. Analiza troškova i koristi kao čimbenik potpore građana ulasku Hrvatske u Europsku uniju</b>	<b>155</b>
Dragan Bagić i Ante Šalinović	
<b>8. Kvaliteta življenja, životno zadovoljstvo i osjećaj sreće u Hrvatskoj i europskim zemljama</b>	<b>181</b>
Ljiljana Kaliterna Lipovčan i Zvezdana Prizmić-Larsen	
<b>9. Hrvatska i Lisabonska strategija: približavanje ciljevima?</b>	<b>199</b>
Ana-Maria Boromisa i Višnja Samardžija	
<b>10. Reforma državnih potpora u Hrvatskoj</b>	<b>227</b>
Ivana Jović i Marina Kesner-Škreb	
<b>11. Zdravstvena politika i reforma u Hrvatskoj: kako vidjeti šumu od drveća?</b>	<b>265</b>
Dubravko Mihaljek	
<b>12. Važnost zaštite okoliša u Hrvatskoj u procesu pristupanja Europskoj uniji</b>	<b>309</b>
Ivana Vlašić i Mirna Vlašić Feketija	
<b>13. O zaštiti osobito osjetljivih europskih mora i potrebi regionalne suradnje u Jadranskome moru</b>	<b>333</b>
Davor Vidas	
<b>Pojmovnik</b>	<b>373</b>
<b>Popis zanimljivih web adresa</b>	<b>388</b>
<b>Indeks</b>	<b>392</b>

## AUTORI

**Dragan Babić**, znanstveni novak na Odsjeku za sociologiju Filozofskog fakulteta u Zagrebu. Trenutno radi doktorsku disertaciju s područja sociologije društvenih pokreta, te sudjeluje u održavanju nastave kolegija Sociologija migracija i Klasične sociološke teorije II. Osim navedenih područja, bavi se i političkom sociologijom, a objavio je i radove s područja metodologije društvenih istraživanja. Istraživanjima javnog mnijenja bavi se od 2000, kada se zaposlio kao istraživač u agenciji Puls. Do sada je kao suradnik agencije Puls proveo veći broj istraživanja o stavovima građana o ulasku u EU, a ovaj rad nastavak je interesa za tu tematiku u sklopu znanstvenog rada.

**Ana-Maria Boromisa**, doktorirala je na Ekonomskom fakultetu u Zagrebu, magistrirala europske studije na College of Europe, Natolin u Poljskoj, a diplomirala na Elektrotehničkom fakultetu u Zagrebu. Zaposlena je u Institutu za međunarodne odnose u Zagrebu, a od 2001. do 2005. bila je članica Vijeća za regulaciju energetske djelatnosti. Predaje na preddiplomskom studiju Fakulteta elektrotehnike i računarstva i poslijediplomskom Master of European Studies na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu. Autorica je brojnih članaka objavljenih u stranim i domaćim publikacijama. Istraživački interesi: proširenje EU, ekonomske prilagodbe EU, sektorske reforme u državama kandidatkinjama te mogući učinci proširenja EU na države jugoistočne Europe.

**Mirko Hempel**, diplomirani afrikanist i ekonomist (Sveučilište u Leipzigu). Radio je u njemačkom Institutu za razvojnu politiku, sa sjedištem u Berlinu i Seoulu/Pusani, gdje je radio studiju o Južnoj Koreji. Godine 1991. počeo je raditi u Zakladi "Friedrich Ebert", najprije u Namibiji, zatim u Botsvani. Vodstvo ureda Zaklade u Erfurtu (Thüringen, Njemačka) preuzeo je 1997. Godine 2000. preselio se u centralu Zaklade u Bonnu, gdje je bio nadležan za Latinsku Ameriku/Karibiku, među ostalim za urede u New Yorku, Ženevi i Meksiku. U ljeto 2001. preuzeo je vodstvo Zaklade u Dakaru/Senegal. Krajem 2004. preselio se u Zagreb, gdje trenutačno obnaša dužnost voditelja Ureda Zaklade za Hrvatsku.

**Ivana Jović**, diplomirala je na Ekonomskom fakultetu u Zagrebu. Zaposlena je kao viša ekonomistica u Uredu Uprave za ekonomska istraživanja i strateško planiranje Privredne banke Zagreb d.d. Iskustva je stjecala u Zavodu za makroekonomske analize i planiranje Ministarstva financija Republike Hrvatske, Uredu Svjetske banke u Zagrebu te u Delegaciji Europske komisije u Hrvatskoj. Kao konzultantica sudjelovala je u projektu Svjetske banke s naslovom *Strengthening Budget Management Project Integrated Performance Measurement and Budgeting Programme*. Istraživački interesi: javne financije te državne potpore u EU i u Hrvatskoj.

**Ljiljana Kaliterna Lipovčan**, od 1999. pomoćnica ravnatelja Instituta društvenih znanosti "Ivo Pilar". Doktorirala je 1989. iz područja psihologije na Filozofskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu. Znanstveni su joj interesi subjektivni pokazatelji kvalitete življenja, psihologija starenja i psihofiziologija rada. Predaje Organizacijsku psihologiju na Hrvatskim studijima Sveučilišta u Zagrebu i u Zagrebačkoj školi ekonomije i menadžmenta. Vodi različite projekte i objavljuje članke u međunarodnim i domaćim časopisima, zbornicima i knjigama. Članica je Nacionalnog vijeća za znanost.

**Marina Kesner-Škreb**, diplomirala je i magistrirala na Ekonomskom fakultetu u Zagrebu. Bila je zaposlena u Zavodu za makroekonomske analize i prognoze, a od 1992. radi u Institutu za javne financije. Autorica je većeg broja radova s područja poreza, industrijske politike i državnih potpora. Članica je dviju radnih skupina za pregovore s EU (za tržišno natjecanje i za poreze). Istraživački interesi: porezni sustav i politika, usklađivanje državnih potpora s pravilima EU, uloga države u gospodarstvu, industrijska politika.

**Petra Leppee Fraize**, magistrirala je 2002. europske studije na Europskom institutu Sussex u Velikoj Britaniji. Zaposlena je u Ministarstvu vanjskih poslova i europskih integracija. Usavršavala se u području europskih integracija na brojnim seminarima u zemlji i inozemstvu. Završila je tečaj Diplomatske akademije u Beču. Održava predavanja s temom EU u sklopu obrazovnih aktivnosti Ministarstva i suradnica je na nekim od projekata informiranja. Suautorica je nekoliko publikacija o temi EU i pristupanju Hrvatske EU, autorica publikacije *Eurolimač*, namijenjene mladima, a sudjelovala je i u projektu Entereurope Instituta za međunarodne odnose u Zagrebu. Članica je nevladine udruge Eu-



ropski edukacijski forum. Područja njezina interesa su politički i institucionalni aspekti procesa europskih integracija, proširenje EU, budućnost Europe i njezino približavanje građanima.

**Tomislav Maršić**, diplomirao je političke znanosti na Freie Universität u Berlinu 2004. Radio je u različitim institucijama vezanim za vanjsku politiku u Njemačkoj i Hrvatskoj, između ostalih u njemačkom Institutu za međunarodne odnose i sigurnost u Berlinu te u Ministarstvu vanjskih poslova i europskih integracija u Zagrebu. Sudjelovao je kao istraživač u projektu o povezanosti korupcije i kulture koji financira Europska komisija u sklopu Šestoga okvirnog programa EU. Njegova područja interesa su europeizacija i istraživanja vezana za prenošenje međunarodnih političkih iskustava.

**Dubravko Mihaljek**, Senior Economist u Monetarnom i ekonomskom odjelu Banke za međunarodna plaćanja (BIS) u Baselu, Švicarska. Prati i analizira makroekonomska i financijska kretanja u globalnom gospodarstvu i priprema analize za guvernere i druge dužnosnike središnjih banaka koji se sastaju u BIS-u. Senior Economist Međunarodnoga monetarnog fonda u Washingtonu od 1990. do 1999. (azijski, europski i fiskalni odjeli). Znanstveni asistent Ekonomskog instituta u Zagrebu od 1982. do 1989. godine. Doktorirao ekonomiju na Sveučilištu u Pittsburghu 1990; magistrirao na Sveučilištu Minnesota 1986; diplomirao na Fakultetu za vanjsku trgovinu u Zagrebu 1981. Autor je brojnih znanstvenih radova s područja makroekonomije, monetarne i tečajne ekonomike, fiskalne teorije i politike, ekonomike proširenja EU, 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 na Ekonomskom fakultetu i Prirodoslovno-matematičkom fakultetu – Matematika Sveučilišta u Zagrebu. Vodi projekte i objavljuje radove sa šireg područja ekonomike javnog sektora. Glavno područje interesa: odnos države i ekonomije, prije svega neslužbeno gospodarstvo, proračun, reforme javnog sektora, lokalne financije, pridruživanje EU, posebice transparentnost i odgovornost javnog sektora te sudjelovanje građana.

**Zvezdana Prizmić-Larsen**, 2000. doktorirala s područja psihologije na Filozofskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu. Trenutačno radi kao istraživačica na Washington University, St. Louis, SAD, gdje i živi. Prije toga radila je kao znanstvena suradnica u Institutu društvenih znanosti “Ivo Pilar” u Zagrebu, te i dalje surađuje u projektima Instituta. Većina objavljenih radova odnosi se na probleme smjenskog rada i njegova utjecaja na zdravlje radnika, psihologiju starenja, a u novije vrijeme bavi se područjem regulacije emocija u svakodnevnom životu.

**Višnja Samardžija**, voditeljica Odjela europskih integracija u Institutu za međunarodne odnose (IMO) u Zagrebu. Bila je pomoćnica ministra u Ministarstvu europskih integracija (2000-2004). Doktorirala (2003) i magistrirala (1998) na Ekonomskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu. Vodi projekte i objavljuje članke o politici EU prema jugoistočnoj Europi te o pridruživanju Hrvatske EU. Urednica je IMO Edicije Europa i članica Uredništva portala EnterEurope, a uređivala je IMO bilten Euroscope. Predaje na programima Europskih studija na Fakultetu političkih znanosti u Zagreb, na Sveučilištu J. J. Strossmayer u Osijeku i na Sveučilištu u Zadru.

**Ante Šalinović**, sociolog s iskustvom u istraživanju tržišta i medija. Diplomirao je na Filozofskom fakultetu u Zagrebu s temom *Euroskeptičizam u Hrvatskoj*. Trenutačno pohađa znanstveni poslijediplomski studij (MBA program) na Ekonomskom fakultetu u Zagrebu. Od 2000. profesionalno se bavi istraživanjem tržišta, javnog mnijenja i medija u više hrvatskih istraživačkih agencija. Od 2003. voditelj je Odjela medijskih istraživanja agencije Puls te se specijalizirao za marketing i istraživanje medija. Kao predavač i slušač sudjelovao je na većem broju međunarodnih simpozija.

**Aleksandar Štulhofer**, redoviti profesor sociologije na Filozofskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu, gdje predaje Sociologiju spolnosti i Sociologiju kulture. Sudjeluje u brojnim istraživačkim projektima s područja sociologije europskih integracija, ekonomske sociologije, dinamike društvenog kapitala i sociologije seksualnosti. Najnovije su mu knjige *Informiranost o HIV/AIDS-u, stavovi i seksualno ponašanje radnika migranata u Republici Hrvatskoj* (2004), *Sexuality and Gender in Postcommunist Eastern Europe and Russia* (2005) i *HIV/AIDS i mladi – Hrvatska 2005.* (2006).

**Snježana Vasiljević**, diplomirala je na Pravnom fakultetu u Zagrebu. Tijekom studija nagrađivana je Dekanovom nagradom kao najbolja studentica te Rektorovom nagradom. Dobitnica je nagrade Američke odvjetničke komore za najbolji rad o spolnoj diskriminaciji. Magistrirala je na Pravnom fakultetu u Cambridgeu, Darwin College. Radila je kao suradnica UNIFEM-a. Zaposlena je na Pravnom fakultetu u Zagrebu, na Katedri za europsko javno pravo. Kao gostujuća istraživačica specijalizirala se na London School of Economics and Political Science, Pravnom fakultetu u Liverpoolu te na Pravnom fakultetu Sveučilišta “Johannes Koepler” u Linzu. Od 2003. stalni je sudski tumač za engleski jezik, a trenutačno radi i kao vanjska suradnica Ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija prevodeći pravnu stečevinu EU. Područja njezina stručnog interesa su diskriminacija u EU, a posebno ravnopravnost žena i muškaraca, rasna diskriminacija te zaštita nacionalnih manjina.

**Igor Vidačak**, doktorirao je na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu, magistrirao europske studije na College of Europe Natolin, Poljska, a diplomirao na Filozofskom fakultetu u Zagrebu. Autor je brojnih članaka u domaćim i stranim publikacijama. Područja njegova istraživanja su interesna reprezentacija i lobiranje u proširenom EU; uloga civilnog društva u procesima odlučivanja u EU; institucionalne reforme Unije; utjecaj pristupanja EU na strukture vladavine i paradigme kreiranja javnih politika u tranzicijskim zemljama.

**Davor Vidas**, direktor je Odjela za pomorstvo i pravo mora norveškog Instituta “Fridtjof Nansen”. Od 1984. radio je na Pravnom fakultetu u Zagrebu, a od 1992. radi u Institutu “Fridtjof Nansen”, u Oslu. Bio je voditelj mnogih timova eksperata, vanjski konzultant međunarodnih organizacija poput OECD-a, UNEP-a, savjetnik norveške Vlade na diplomatskim konferencijama, predavač na svjetskim sveučilištima, u znanstvenim institucijama i na simpozijima. Član je međunarodnog Savjeta instituta za pravo mora na Berkeley Sveučilištu u Kaliforniji, te supredsjedavajući Skupine pravnih stručnjaka za Sredozemlje pri Međunarodnoj uniji za zaštitu prirode (IUCN). Objavio je više knjiga i studija o zaštiti morske okoline, pravu mora i polarnim krajevima, znanstvenih eseja i članaka. Objavio je i zbirku pjesama *Sjeverno svjetlo*.

**Ivana Vlašić**, diplomirala je na Prirodoslovno-matematičkom fakultetu u Zagrebu, na Biološkom odsjeku, smjeru Ekologija. Radno iskustvo stjecala je tijekom dodiplomskog studija u poslovima zaštite okoliša u lokalnoj upravi u Danskoj i u nacionalnim znanstvenim institucijama na Malti. Od 2002. do 2005. obavlja poslove vezane za prepristupne programe pomoći EU u Ministarstvu vanjskih poslova i europskih integracija, Upravi za koordinaciju programa pomoći i suradnje s EU. Boravila je na petomjesečnom stručnom stažu u Općoj upravi za okoliš Europske komisije te na šestomjesečnom radu kao voditeljica projekata u sektoru okoliša i prirodnih resursa u Delegaciji Europske komisije u Zagrebu. Zaposlena je kao načelnica Odjela za programe EU namijenjene promicanju gospodarske i socijalne kohezije u Središnjem državnom uredu za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU.

**Mirna Vlašić Feketija**, diplomirala je na Prirodoslovno-matematičkom fakultetu u Zagrebu i magistrirala znanost zaštite okoliša na Sveučilištu u Lundu, Švedska. Radno iskustvo stjecala je tijekom dodiplomskog studija u poslovima zaštite okoliša u lokalnoj upravi u Švedskoj, kasnije s nevladinim organizacijama za zaštitu okoliša u Hrvatskoj. Od 1998. do 2001. obavlja poslove vezane za EU u Uredu za europske integracije Vlade RH, a nakon toga dvije godine radi kao tajnica Kabineta u Ministarstvu zaštite okoliša i prostornog uređenja. Trenutačno je zaposlena u Vladi RH kao tajnica Koordinacije za pregovore o pristupanju Republike Hrvatske EU.

## PREDGOVOR

Kad su zagrebački ured Zaklade Friedrich Ebert i Institut za javne financije u proljeće 2005. godine predstavili u javnosti treći svezak publikacije u sklopu zajedničkog projekta *Praćenje procesa pridruživanja Hrvatske Europskoj uniji*, teško se mogla predvidjeti dinamika koja je uskoro uslijedila.

Uvečer 17. ožujka 2005, dana kada je prvobitno bilo predviđeno da službeno započnu pregovori između Europske unije i Hrvatske, EU je obznanio odgodu otvaranja pregovora zbog nedostatne suradnje Hrvatske s Međunarodnim kaznenim sudom za bivšu Jugoslaviju. Nije određen novi datum početka pregovora i Hrvatska se našla u kritičnom položaju s obzirom na svoje ambicije da uđe u EU što je prije moguće. No Hrvatska je Vlada, unatoč poteškoćama u pronalaženju i uhićenju optuženoga generala Gotovine, te uz istodobno odupiranje prosvjedima njegovih pristaša u Hrvatskoj, dokazala svoju potpunu odlučnost da učini sve kako bi pregovori započeli. Dana 3. listopada 2005. Unija je službeno otvorila pregovore. Od tada je učinjen veliki korak naprijed: intenzivno je započet i za većinu poglavlja dovršen analitički pregled (screening) te se stječe dojam da je ukupan učinak Hrvatske vrlo pozitivan, možda čak i impresivan.

Ova publikacija, četvrti svezak, naslovljen *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi sudjelovanja*, objavljuje se u trenutku kada je Hrvatska suočena sa stvarnim izazovima transformacije društva prema standardima EU. U drugom polugodištu 2006. postalo je očito da postoje dva preduvjeta za uspjeh vrlo ambicioznog projekta pridruživanja što ga vodi politička elita. S jedne strane, politička klasa mora potaknuti intenzivnije sudjelovanje širokog kruga građana u procesu pridruživanja. S druge strane, mora vrlo jasno prenijeti poruku da su, neovisno o zahtjevima koje valja ispuniti za članstvo u EU, reforme i transformacija društva sami po sebi korisni za zemlju. To podrazumijeva spremnost da se pristupi reformama onih sektora društva u kojima još uvijek postoji nedostatak transparentnosti, manjak sposobnosti da se provode odluke, politizirana uprava, oskudni upravljački kapaciteti i korupcija.

Stoga smatramo izuzetno važnim, osim redovitih službenih izvještaja o napretku pregovora što ih podastiru Vlada i međunarodne organizacije, nastaviti s objavljivanjem neovisnih kritičkih pogleda domaćih stručnjaka. U ovoj se publikaciji tematiziraju još dva značajna pitanja. Jedno je važnost regionalne suradnje i buduća hrvatska ulo-

ga posrednika u transferu znanja i umijeća u druge zemlje jugoistočne Europe. Druga je zadaća da se prevlada velika socijalna isključenost uključivanjem svih dionika u planiranje i provedbu ključnih reformskih koraka.

Pažljiviji pogled na sjever pokazat će da se Hrvatska nalazi u prilično povoljnom položaju da može preuzeti korisne pouke od novih članica EU poput Slovenije, Mađarske, Slovačke, Češke ili Poljske, da navedemo samo neke. U drugoj polovici 2006. većina je tih zemalja suočena sa značajnim poteškoćama koje se mogu opisati kao “poslijepri-  
stupna kriza” (Attila Agh). Za Hrvatsku je velika prednost to što može izbjeći takve pogreške razmjenom stručnjaka i informacija sa skupinom od deset novih članica koje su 2004. pristupile Uniji te bi to u idućim mjesecima trebala još više iskoristiti.

Nadamo se da ćemo ovim četvrtim sveskom zajedničkog projekta *Praćenja procesa pridruživanja Hrvatske Europskoj uniji* pružiti koristan prilog javnoj raspravi u Hrvatskoj i u zemljama EU.

Naposlijetku želim izraziti iskrenu zahvalnost svima koji su pridonijeli ovome projektu, osobito dr. Katarini Ott, ravnateljici Instituta za javne financije i urednici knjige, za njezin doprinos i odličnu suradnju s njezinim Institutom, te prof. dr. Nenadu Zakošek u Fakulteta političkih znanosti za vrijedne savjete i pomoć u uređivanju priloga.

Zagreb, rujna 2006.

Mirko Hempel  
voditelj Ureda Zaklade Friedrich Ebert  
za Hrvatsku i Sloveniju

## ZAHVALA

Kao voditeljica projekta u kojemu iz godine u godinu sve veća skupina hrvatskih autorica i autora prati pripreme za eventualno pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji i kao urednica sada već četvrte knjige koja je proizašla iz tog projekta željela bih zahvaliti svima onima koji su pridonijeli i projektu i ovoj knjizi.

Najprije zahvaljujem zagrebačkom uredu Zaklade Friedrich Ebert, njezinu prethodnom direktoru Rüdigeru Pintaru i sadašnjem direktoru Mirku Hempelu na njihovoj financijskoj potpori, stalnim ohrabrenjima i prijateljskoj suradnji. Bez te pomoći ovaj se projekt ne bi nikada ostvario.

Zahvaljujem također autoricama i autorima ove, ali i prethodnih knjiga, posebice onima koji su sa svojim radovima sudjelovali u više knjiga ili čak u sve četiri. Autori nemaju samo jedan zadatak – napisati radove za knjigu – već predstavljaju svoje radove na tematskim, dobro posjećenim radionicama, a sudjeluju i u radionicama drugih autora. Projekt praćenja pridruživanja Hrvatske EU ne ostvaruje se samo tiskanjem knjiga već i trajnim aktivnostima cijele skupine stručnjaka koji u njemu sudjeluju.

Zahvaljujem Grahamu McMasteru, koji je preveo neka poglavlja s hrvatskoga na engleski i lektorirao sve engleske tekstove. Zahvaljujem Ankici Zerec, koja je prevela jedno poglavlje s hrvatskoga na engleski te Krešimiru Petkoviću, koji je preveo jedno poglavlje s engleskoga na hrvatski. Zahvaljujem i svim autoricama i autorima koji su preveli vlastita poglavlja s engleskoga na hrvatski ili s hrvatskoga na engleski. Ove zahvale vezane za prijevode možda djeluju komplicirano, ali takav je i proces istodobne proizvodnje knjige na engleskome i hrvatskom jeziku.

Zahvaljujem i Zlati Babić, lektorici svih hrvatskih tekstova, Marini Kesner-Škreb, autorici pojmovnika, Martini Fabris, urednici literature, Vesni Ibrišimović, dizajnerici, Tomislavu Kaniškom, kartografu te Marini Nekić, tehničkoj urednici knjige. Zahvaljujem također Saši Jakšiću i Marku Slipčeviću, civilnim ročnicima u Institutu za javne financije, koji su pažljivo iščitavali i hrvatske i engleske verzije svih radova.

Budući da je svako poglavlje imalo barem dvoje anonimnih recenzentata, ove godine uglavnom naših inozemnih kolegica i kolega, posebno zahvaljujem na njihovu samozatajnom radu koji je, iako čitateljima nevidljiv, zapravo neprocjenjiv.

Na kraju, iako ne i najmanje važno, posebice zahvaljujem Marini Nekić, kolegici i prijateljici koja tijekom cijele godine komunicira s autorima, recenzentima, prevoditeljima, lektorima i tiskarom, te vodi sve aktivnosti poput radionica i komunikacije s javnošću.

Katarina Ott  
urednica



## KORIŠTENE KRATICE

ADRIREP	Mandatory ship reporting system in the Adriatic Sea <i>(sustav obveznog javljanja brodova u Jadranskome moru)</i>
AMBO	Albania-Macedonia-Bulgaria oil pipeline <i>(naftovod Albanija – Makedonija – Bugarska)</i>
BDP	bruto domaći proizvod <i>(gross national product)</i>
BNP	bruto nacionalni proizvod <i>(gross domestic product)</i>
BPEG	broad economic policy guidelines <i>(smjernice šire gospodarske politike)</i>
BTC	Baku-Tbilisi-Ceyhan oil pipeline <i>(naftovod Baku – Tbilisi – Ceyhan)</i>
CARDS program	Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation <i>(program financijske i tehničke pomoći EU zemljama jugoistočne Europe)</i>
CIP	Competitiveness and Innovation Programme <i>(program konkurentnosti i inovacija)</i>
COPA	Committee of Professional Agricultural Organisations <i>(Odbor za stručne poljoprivredne organizacije)</i>
DNV	Det norske Veritas
EAP	Environmental Action Programmes <i>(programi aktivnosti za okoliš)</i>
EES	European Employment Strategy <i>(Europska strategija zapošljavanja)</i>
EEZ	Europska ekonomska zajednica <i>(European Economic Community)</i>
EIB	Europska investicijska banka <i>(European Investment Bank)</i>

EIF	Europski investicijski fond ( <i>European Investment Fund</i> )
EMU	Ekonomska i monetarna unija ( <i>Economic and Monetary Union</i> )
EU	Europska unija ( <i>European Union</i> )
EZ	Ekonomska zajednica ( <i>Economic Community</i> )
GFS	Government Finance Statistics ( <i>državna financijska statistika</i> )
HBOR	Hrvatska banka za obnovu i razvoj ( <i>Croatian Bank for Reconstruction and Development</i> )
HGK	Hrvatska gospodarska komora ( <i>Croatian Chamber of Economy</i> )
HNS	hazardous and noxious substances ( <i>opasne i štetne tvari</i> )
HOK	Hrvatska obrtnička komora ( <i>Croatian Chamber of Crafts and Trades</i> )
HUP	Hrvatska udruga poslodavaca ( <i>Croatian Employers' Association</i> )
HZZO	Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje ( <i>Croatian Health Insurance Institute</i> )
HŽ	Hrvatske željeznice ( <i>Croatian Railways</i> )
ICT	information and communication technologies ( <i>informacijska i komunikacijska tehnologija</i> )
IMD	International institute for management development ( <i>Međunarodni institut za razvoj menadžmenta</i> )
IMO	International Maritime Organization ( <i>Međunarodna pomorska organizacija</i> )

INTERTANKO	International Association of Independent Tanker Owners <i>(Međunarodno udruženje neovisnih vlasnika tankera)</i>
IPA	Instrument for Pre-accession Assistance <i>(instrument za pomoć u pretpristupnom razdoblju)</i>
ISPA	Instrument for Structural Policies for Pre-Accession <i>(instrument strukturne politike u pretpristupnom razdoblju)</i>
IWI	International Wellbeing Index <i>(međunarodni indeks blagostanja)</i>
LNG	liquefied natural gas <i>(ukapljeni prirodni plin)</i>
MARPOL	International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973, as modified by the Protocol of 1978 thereto <i>(Međunarodna konvencija o zaštiti mora od onečišćenja s brodova iz 1973, izmijenjena i dopunjena Protokolom iz 1978. godine)</i>
MMF	Međunarodni monetarni fond <i>(International Monetary Fund)</i>
MVPEI	Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija <i>(Ministry of Foreign Affairs and European Integration)</i>
NRP	national reform plans <i>(nacionalni programi reforme)</i>
NWI	National Wellbeing Index <i>(indeks nacionalnog blagostanja)</i>
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development <i>(Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj)</i>
OMC	open method of coordination <i>(otvorena metoda koordinacije)</i>

OPEC	Organization of Petroleum Exporting Countries <i>(Organizacija zemalja izvoznica nafte)</i>
PAP	Public Affairs Practitioners <i>(Praktičari s područja javnih poslova – europsko udruženje lobista)</i>
PEOP	Pan European Oil Pipeline <i>(Paneuropski naftovod)</i>
PHARE program	Pologne-Hongrie: assistance à la restructuration économique <i>(program pomoći određenim tranzicijskim zemljama)</i>
PSSA	Particularly Sensitive Sea Area <i>(osobito osjetljivo morsko područje)</i>
PWI	Personal Wellbeing Index <i>(indeks osobnog blagostanja)</i>
REMPEC	Regional Marine Pollution Emergency Centre for the Mediterranean Sea <i>(Regionalni centar za zaštitu morskog okoliša Sredozemnog mora)</i>
SAD	Sjedinjene Američke Države <i>(United States of America)</i>
SAPARD	Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development <i>(poseban program EU namijenjen rješavanju strukturnih prilagodbi u poljoprivredi i ruralnom razvoju)</i>
SEAP	Society of European Affairs Professionals <i>(Društvo profesionalaca za europske poslove – europsko udruženje lobista)</i>
SEESSP	South East European Social Survey Project
SFRJ	Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija <i>(Social Federative Republic of Yugoslavia)</i>
SGEI	services of general economic interest <i>(usluge općega ekonomskog interesa)</i>

SNA	System of National Accounts <i>(sustav nacionalnih računa)</i>
SOLAS	International Convention for the Safety of Life at Sea, 1974 <i>(Međunarodna konvencija o zaštiti ljudskog života na moru iz 1974. godine)</i>
SSP	Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju <i>(Stabilization and Association Agreement)</i>
SSSH	Savez samostalnih sindikata Hrvatske <i>(The Union of Autonomous Trade Unions of Croatia)</i>
UN	Ujedinjeni narodi <i>(United Nations)</i>
UNDP	United Nations Development Programme <i>(Program UN-a za razvitak)</i>
VIP	Višegodišnji indikativni program <i>(Multi-annual Indicative Programme)</i>
WHO	World Health Organisation <i>(Svjetska zdravstvena organizacija)</i>
WTO	World Trade Organisation <i>(Svjetska trgovinska organizacija)</i>



## Poglavlje 1.

# PRIDRUŽIVANJE HRVATSKE EUROPSKOJ UNIJI: IZAZOVI SUDJELOVANJA

Katarina Ott\*  
*Institut za javne financije*  
*Zagreb*

## SAŽETAK

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

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

### **Ključne riječi:**

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

## **UVOD**

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

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

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



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

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

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

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

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

### **Okvir 1. Kratki prikaz projekta praćenja pridruživanja Hrvatske Europskoj uniji**

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

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

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

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

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

## **RAZVOJ ODNOSA IZMEĐU HRVATSKE I EUROPSKE UNIJE**

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

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

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

## **PROMJENE U HRVATSKOJ U POSljednjih NEKOLIKO GODINA<sup>i</sup>**

### **Ekonomska održivost**

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

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

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

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

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

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

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

## **Zbivanja u javnoj upravi**

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

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

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

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

## **Pravni, socijalni i društveni okvir**

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

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

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

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

## **IZAZOVI SUDJELOVANJA**

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



## Pregovori, komuniciranje i lobiranje

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Suočavanje s euroskepticizmom

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

## Izazovi i mogućnosti zaštite okoliša

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

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

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

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

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

## ZAKLJUČCI

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

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

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

Pokušat ćemo ukratko sažeti implikacije nalaza ovoga projekta.

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

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

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

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

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

## LITERATURA

- Bagić, D. i Šalinović, A., 2006.** “Analiza troškova i koristi kao čimbenik potpore građana ulasku Hrvatske u Europsku uniju” u: K. Ott, ur. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi sudjelovanja*. Zagreb: Institut za javne financije: Zaklada Friedrich Ebert, 155-180.
- Boromisa, A. i Samardžija, V., 2006.** “Hrvatska i Lisabonska strategija: približavanje ciljevima?” u: K. Ott, ur. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi sudjelovanja*. Zagreb: Institut za javne financije: Zaklada Friedrich Ebert, 199-226.
- European Commission, 2005.** *Croatia: 2005 Progress Report* [online]. Available from: [[http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/2005/package/sec\\_1424\\_final\\_progress\\_report\\_hr\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2005/package/sec_1424_final_progress_report_hr_en.pdf)].
- Jović, I. i Kesner-Škreb, M., 2006.** “Reforma državnih potpora u Hrvatskoj” u: K. Ott, ur. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi sudjelovanja*. Zagreb: Institut za javne financije: Zaklada Friedrich Ebert, 227-264.
- Kaliterna Lipovčan, Lj. i Prizmić-Larsen, Z., 2006.** “Kvaliteta življenja, životno zadovoljstvo i osjećaj sreće u Hrvatskoj i europskim zemljama” u: K. Ott, ur. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi sudjelovanja*. Zagreb: Institut za javne financije: Zaklada Friedrich Ebert, 181-198.
- Leppee Fraize, P., 2006.** “Komuniciranje Europe: izazovi europeizacije komunikacije” u: K. Ott, ur. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi sudjelovanja*. Zagreb: Institut za javne financije: Zaklada Friedrich Ebert, 55-80.
- Maršić, T., 2006.** “Brzo pristupanje ili dobro zastupanje? Procjena iskuštva pregovora” u: K. Ott, ur. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi sudjelovanja*. Zagreb: Institut za javne financije: Zaklada Friedrich Ebert, 27-54.
- Mihaljek, D., 2006.** “Zdravstvena politika i reforma u Hrvatskoj: kako vidjeti šumu od drveća?” u: K. Ott, ur. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi sudjelovanja*. Zagreb: Institut za javne financije: Zaklada Friedrich Ebert, 265-308.
- Ott, K., 2003.** “Pridruživanje Europskoj uniji” [online] u: K. Ott, ur. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi ekonomske i pravne prilagodbe*. Zagreb: Institut za javne financije: Zaklada Friedrich Ebert, 1-22. Dostupno na: [<http://www.ijf.hr/Eu/ott.pdf>].

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



## Poglavlje 2.

# **BRZO PRISTUPANJE ILI DOBRO ZASTUPANJE? PROCJENA ISKUSTVA PREGOVORA**

Tomislav Maršić\*

## **SAŽETAK**

U ovom se radu faza pregovora Hrvatske s Europskom unijom razmatra na dvije razine. Najprije se procjenjuju nacionalno organiziranje pregovora, procesi usvajanja pregovaračkih stajališta i relevantni akteri uključeni u taj proces. Komparativnom analizom iskustava Estonije, Slovenije i Mađarske utvrđuju se prakse “najboljeg vođenja pregovora”, a zatim se uspoređuju s hrvatskim vođenjem pregovora kako bi se identificirali potencijalni problemi. U drugom koraku dobiveni se nalazi stavljaju u širi kontekst političkih posljedica strategije pregovaranja te se predlažu alternativni oblici nacionalnog organiziranja pregovora. Utvrdit će se da je hrvatska pregovaračka struktura osmišljena radi zaključivanja pregovora u vrlo kratkom vremenu. Međutim, takav institucionalni postav jednodimenzionalno je koncentriran na administrativnu ekspertizu i samo pojačava probleme u zastupanju i legitimaciji na unutarnjopolitičkom planu. On se stoga ne uspijeva prilagoditi novome strateškom razvoju događaja koji obuhvaća zamor proširenjem u Europskoj uniji i “eurozamor” u Hrvatskoj.

### **Ključne riječi:**

Europska unija, Hrvatska, pregovori o pridruživanju, pregovarački tim, demokratski deficit

## UVOD

Početak pregovora o pridruživanju jedan je od politički najslabijih dijelova procesa pridruživanja jer je to trenutak u kojemu “politička realnost počinje ulaziti u igru” (Grabbe, 2003:4).<sup>i</sup> U ovom se radu istražuje faza pregovora u procesu pridruživanja: pokušavaju se objasniti njezini procesi, institucionalni odgovori Hrvatske i analizirati mogući problemi. U prvom dijelu rada razmatra se proces pregovora o pridruživanju jer je razumijevanje strukturnih uvjeta pregovora preduvjet za daljnju analizu. Nakon toga se poduzima komparativna analiza prošlih institucionalnih aranžmana, s naglaskom na njihovim prednostima i nedostacima.<sup>ii</sup> Zatim se u svjetlu tih nalaza prikazuje pregovaračka struktura u Hrvatskoj te identificiraju potencijalna problematična područja u unutarnjopolitičkom komuniciranju i lancu odlučivanja.<sup>iii</sup> U zaključku se iznose preporuke za planiranje pregovaračke strategije i alternativnih načina nacionalnog organiziranja.

Iz perspektive zemlje pristupnice pregovori o pridruživanju vode se različitim temeljnim normama.<sup>iv</sup> U radu se pažnja usmjerava na sukobljene norme – *brzinu integracije, demokratsku kontrolu i sudjelovanje zainteresiranih strana*, koje su imale važnu ulogu u iskustvima zemalja posljednjeg vala proširenja. Njihovo ostvarenje stavlja kreatora politike pred dilemu; oni trebaju odvagati normativne argumente kako bi našli kompromis između tih kontradiktornih ciljeva.

Primjerice, povećanje *demokratske kontrole* zahtijevalo bi uključivanje više aktera (npr. parlamenta) u strukturu pregovaranja. No to bi dovelo do nepovoljnih učinaka na *brzinu integracije* jer bi proces koordinacije postao složeniji. U isto bi vrijeme povećano sudjelovanje interesnih grupa, kako bi se povećala stručnost i sposobnosti umrežavanja, išlo na štetu *demokratske kontrole* jer ti akteri nisu izabrani predstavnici javnosti.

S obzirom na sve to, može se ustvrditi da je hrvatska pregovaračka struktura osmišljena kako bi se pregovori zaključili u rekordnom roku. Takav institucionalni postav, jednodimenzionalno koncentriran na administrativnu ekspertizu, pojačava probleme unutarnjopolitičkog predstavljanja i legitimacije, ali se usto ne uspijeva uskladiti s novim strateškim razvojem događaja, koji obuhvaća zamor proširenjem u EU i eurozamor u Hrvatskoj. To navodi na zaključak da treba provesti strateške promjene u organizaciji pregovora u Hrvatskoj radi bolje uključenosti parlamenta i smanjenja pritiska primanja u punopravno članstvo,

što je projekt koji ne znači mnogo manje od potpune preobrazbe hrvatskoga političkog sustava.

## **PREGOVORI O PRIDRUŽIVANJU: KRATKI PREGLED POSTUPKA**

Pregovori o pridruživanju su “bilateralni pregovori na državnoj razini”, u kojima su ključni sudionici “kod kuće” glavni pregovarači i njihovi timovi te razmjerno mali broj ministara (Grabbe, 2001:4). To nisu toliko politički, već više tehnički pregovori u smislu “pregovaranja o harmonizaciji” (Lajh, 2003:9). Njihovu stratešku osnovu čine program za proširenje *Agenda 2000* (European Council, 1999) i *Pristupno partnerstvo* (European Commission, 2005a), konkretizirano u (godišnjim) *Nacionalnim programima Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj uniji* (npr. MVPEI, 2006).

Pravi pregovori u smislu “cjenkanja” vode se samo u tri konteksta. Najveći dio pravih pregovora vodi se “kod kuće”, u procesu formiranja nacionalne pozicije koja je usklađena sa stavovima zainteresiranih društvenih aktera.<sup>v</sup> Usto, u skladu s načelom “ništa nije dogovoreno ako sve nije dogovoreno”, u posljednjoj fazi procesa kompletan “posao” mora biti sklopljen, što implicira rješavanje financijskih pitanja. Također, zemlja pristupnica mora se upustiti u neformalne pregovore o otvorenim bilateralnim pitanjima s pojedinim zemljama članicama. Tijekom cijelih pregovora ne smije se podcijeniti ni uloga javnog mnijenja jer ona može značajno utjecati na pregovaračko stajalište zemlje članice ili zemlje pristupnice.

Europska komisija (European Commission, 2002:13) u svome strateškom dokumentu navodi da su “pregovori o pridruživanju [...] temeljeni na načelu da zemlje pristupnice prihvaćaju *acquis* i da ga po pristupanju efektivno primijene”. Dopuštene su neke iznimke (“prijelazna razdoblja”), ali trebaju biti “ograničene vremenom i opsegom i popraćene planom koji jasno određuje etape primjene *acquisa*”.

Iako u ime država članica pregovore vodi Komisija, sve odluke (kao što su otvaranje i zatvaranje pojedinih poglavlja) mora jednoglasno donijeti Vijeće ministara. Ipak, Komisija ima vrlo važnu ulogu u pregovorima jer njezin prijedlog Vijeću obično predodređuje njegovu “zajedničko stajalište” – “odgovor” na pregovaračku poziciju zemlje pristupnice.

Dvije razmjene stajališta obično zaključuju jedno poglavlje iako teži problemi mogu zahtijevati tri runde pregovora (rijetko i više). Poglavlje se zaključuje samo preliminarno, dok se ne zaključe pregovori o svim poglavljima. Nasuprot prethodnom valu proširenja, zaključivanje poglavlja više ovisi o primjeni njihovih sadržaja nego o pukom usvajanju. To je bitna razlika koja znači da se Hrvatska treba temeljitije potruditi pri zaključivanju poglavlja, dok EU ima šire “odstupnice” u procjeni napretka Hrvatske.

Sjednice o proširenju održavaju se na međuvladinim (ili pregovaračkim) konferencijama dva puta za vrijeme predsjednikovanja jedne zemlje članice, jedanput na razini pomoćnika ministara (u ime EU, a glavni pregovarači u ime zemlje pristupnice) i jedanput na ministarskoj razini. Posebna se pozornost pridaje napretku zemalja pristupnica, koji nadgleda Komisija putem izvješća o napretku i stručne procjene.

Kako je EU nepopustljiv pregovarač s vrlo ograničenim prostorom za manevriranje, proces pregovaranja obilježen je “uvjetovanošću” (potrebom da se udovolji zahtjevima EU) i “hijerarhijom” (Grabbe, 1999). Karakterizira ga strukturalna asimetrija u pregovaračkoj moći u korist EU, što je u prošlosti dovelo do slogana “prihvatanje politike umjesto kreiranja politike” (Payne, 2003:34).<sup>vi</sup> S obzirom na to da asimetriju ne uzrokuje samo golema pregovaračka moć EU nego i slabost zemalja pristupnica, posebnu brigu treba posvetiti organizaciji pregovaračkoga tima. Stoga ćemo se u idućem dijelu rada pozabaviti pitanjem kako su tri zemlje – Estonija, Slovenija i Mađarska – organizirale svoje vođenje pregovora za pristupanje EU.

## **PREGOVARAČKE STRUKTURE U KOMPARATIVNOJ PERSPEKTIVI**

### **Estonija**

Estonsko vođenje pregovora obilježila je razmjerno fleksibilna i neformalizirana struktura s jakim nadzorom središnje vlasti (Payne, 2003:30). Pregovaračka struktura bila je decentralizirana, s jakim ulogom resornih ministarstava koja su bila odgovorna za usklađivanje zakona, ispunjavanje zahtjeva za pridruživanje i savjetovanje odgovarajućih radnih grupa pregovaračkog tima (Drechsler i sur., 2002). Tijekom pregovora vođenje tima prešlo je od ministra vanjskih poslova na

predsjednika Vlade, koji je preuzeo vođenje procesa pridruživanja ubrzo nakon početka pregovora. To je dovelo do “plivajućeg” centra koordinacije politike, podijeljenoga između Državnog ureda, predsjednika Vlade i Ministarstva vanjskih poslova.<sup>vii</sup> Takav razvoj događaja djelomično je proizašao iz činjenice da su odnosi s EU počeli kao međunarodni odnosi, a postali su unutarnjim poslovima.

Predsjednik Vlade usmjeravao je cijeli proces i bio je odgovoran za koordinaciju na najvišim razinama na neformalnom tjednom “europskom susretu”, na kojemu je Vlada raspravljala o temama vezanim za EU. Ta koordinacijska uloga znatno je varirala ovisno o pojedinoj Vladi, pa je ona više ishod situacijskih čimbenika nego planirani potez.<sup>viii</sup> Novoustanovljeni Vladin odbor na ministarskoj razini (*Ministarsko povjerenstvo za europske poslove*) djelovao je kao tijelo za raspravu o pripremi pregovaračkih stajališta koje će Vlada usvojiti (Brusis i Emmanouilidis, 2000:5). Njime je predsjedavao predsjednik Vlade, a sastojao se od najvažnijih temeljnih ministarstava.

Ured za europske integracije bio je strukturna jedinica Državnog ureda, podređena predsjedniku Vlade, koja je koordinirala nacionalne pripreme, uglavnom osiguravajući suradnju resornih ministarstava u donošenju politikâ. Državni ured bio je nadređen Povjerenstvu visokih državnih službenika, koje je pripremalo i provjeravalo prezentirane materijale i djelovalo kao koordinirajuće tijelo u kojemu su pronalazena rješenja za složenije probleme međusobnog usklađivanja ministarstava.

Ured za pregovore ministra vanjskih poslova bio je zadužen za opći proces koordiniranja i sinkroniziranja rada izaslanstva za pregovore i radnih grupa. U počecima procesa posredovalo je pri cjelokupnoj komunikaciji između nacionalne razine i razine EU, dok to nije procijenjeno kontraproduktivnim jer je rezultiralo kašnjenjem i slabim vezama između resornih ministarstava i EU.

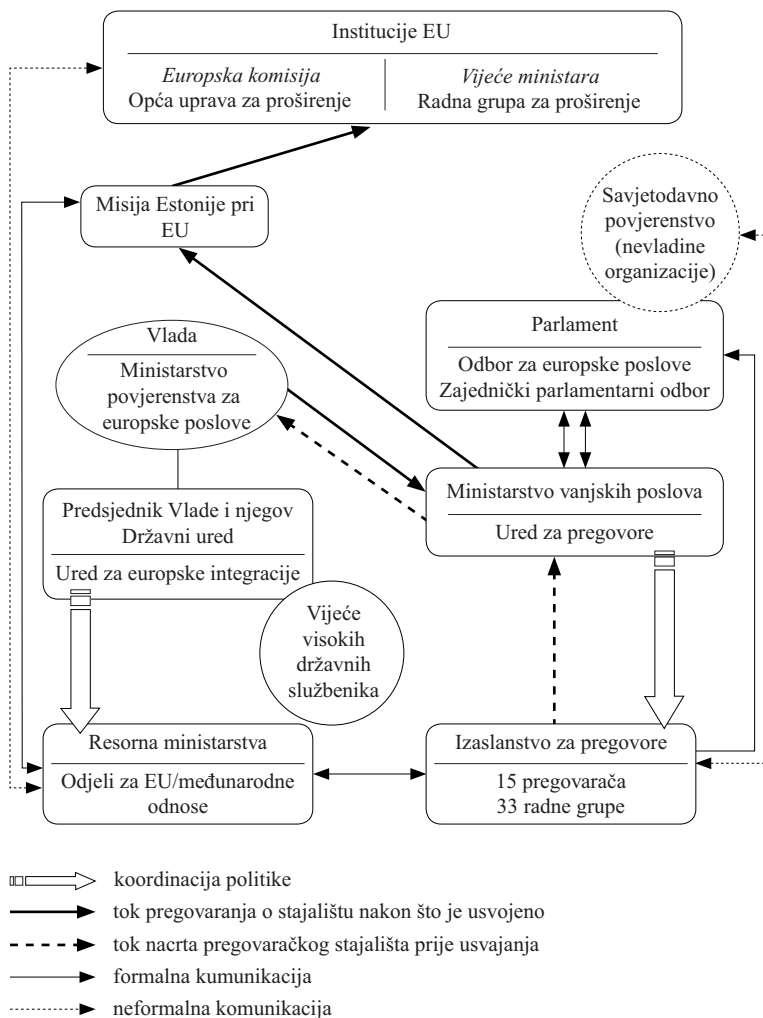
Uloga parlamenta bila je pristajanje i “davanje blagoslova” Vladi u politici prema EU. Odbor za europske poslove imao je dvanaest članova iz svih političkih stranaka, kao i članove iz svih djelatnih odbora.

Misija Estonije pri EU služila je kao vertikalni kanal za informacije između EU i nacionalne vlade i ugošćivala je atašee većine ministarstava koji su prenosili izravne zadatke svojim službenicima. Međutim, odnosi poslanstva s interesnim skupinama ostali su slabi tijekom cijelog procesa.

Jedna od glavnih pouka estonskog iskustva jest da je dobro funkcioniranje koordinacije ovisilo o kakvoći osobnih kontakata na vrhu

političkog odlučivanja. Presudan je bio izravan pristup čelnika Ureda za europske integracije predsjedniku Vlade radi autorizacije pri rješavanju konflikata među ministarstvima. Posebni čimbenici uspješnosti Ureda kao glavnoga horizontalnog koordinacijskog tijela bili su njegova fleksibilnost, mala veličina, otvorenost i brzina odlučivanja.

Slika 1. Pregovaračka struktura Estonije



Izvor: Drechsler i sur., 2002; Brusis i Emmanouildis, 2000; autorova ilustracija

Decentralizirani pristup s jakim ulogom resornih ministarstava pomogao je da se izbjegne stvaranje izoliranih “otoka izvrsnosti”, koji privilegiraju dio osoblja što se bavi pitanjima EU dok ostali uglavnom ostaju slabo upućeni. U isto vrijeme decentralizirani je sustav zahtijevao vrlo učinkovitu koordinaciju jer je postojala opasnost da pojedini akteri zaobiđu probleme koje bi mogao riješiti netko drugi.

Spomenuta dualna priroda sustava pregovora izazvala je probleme u razmjeni informacija jer su se neki dužnosnici ministarstava žalili na zahtjeve za dvostrukim izvještavanjem – Uredu predsjednika Vlade i Ministarstvu vanjskih poslova. U tom smislu estonski primjer pokazuje kako se uspostava neformalnih kontakata pokazala nužnom, ali je istodobno uočeno da se takvim kontaktima stvara mnoštvo službeno nezabilježanih informacija koje su odlaskom pojedine osobe izgubljene za organizaciju.

## Slovenija

Slovensko vođenje pregovora obilježio je visok stupanj formaliziranosti i transparentnosti kao rezultat snažne integracije zainteresiranih strana u društvu i parlamenta.<sup>ix</sup> Odluka o pridruživanju EU imala je jaku socijalnu i političku potporu i nije izazvala velike kontroverze na nacionalnoj razini. Europska integracija značila je postupnu “internalizaciju” europskih pitanja kao “nacionalnih”, te dolazak odgovarajućih horizontalnih i vertikalnih koordinacijskih struktura na njihovo mjesto (Fink-Hafner, 2002). Odluka o osnivanju neovisnog Vladina ureda za europske poslove (v. dalje) pokazala je da se ključni akteri ne žele baviti integracijom u EU na način tradicionalne diplomacije i stala je na kraj neformalnoj koordinacijskoj ulozi Ministarstva za vanjske poslove.

Pregovarački tim bio je osnovan s izričitom namjerom da osigura prevlast eksperata nad političkim ili sektorskim interesima – jedan od ključnih kriterija za odabir osoblja bila je nepripadnost nekoj od političkih stranaka. Tim je bio zadužen za donošenje nacrtu pregovaračkih stajališta, a sastojao se od 31 radne grupe na čelu kojih su bili visoki državni službenici iz odgovarajućih ministarstava i drugih državnih institucija. Pregovaračka stajališta usklađivala su se na sastancima svih radnih grupa i formulirala uz vrlo aktivno sudjelovanje odgovarajućih ministarstava. Zatim bi se nacrti pregovaračkih stajališta podnosili Vla-

di i parlamentu na usvajanje. Sva pregovaračka stajališta bila su u cijelosti objavljena.

Predsjednik Vlade nije obraćao pozornost na manje probleme već se usmjeravao na strateška pitanja. Održavao je stalnu vezu s ključnim akterima, posebno s odgovarajućim ministarstvima na tjednim “europskim sastancima” i rješavao konflikte među ministarstvima.

Veći dio koordinacije politikâ odradio je Vladin ured za europske poslove, na čelu kojega je bio ministar bez portfelja. Iako je ispočetka bio uspostavljen u sastavu Ministarstva vanjskih poslova, tijekom pregovora polako je postao neovisan.

Ministarstvo vanjskih poslova usmjeravalo je formalnu komunikaciju između Ljubljane i Bruxellesa preko Misije Slovenije pri EU. Stručnjaci u poslanstvu većinom su bili imenovani iz resornih ministarstava i davali su analize te pružali tehničku potporu. Slovensko je veleposlanstvo u Belgiji imalo više neformalnu ulogu u jačanju mreže Slovenske udruge za gospodarstvo i istraživanje, koja se pokazala kao važnim kanalom informiranja, a financijski su je podržavala dva ministarstva.

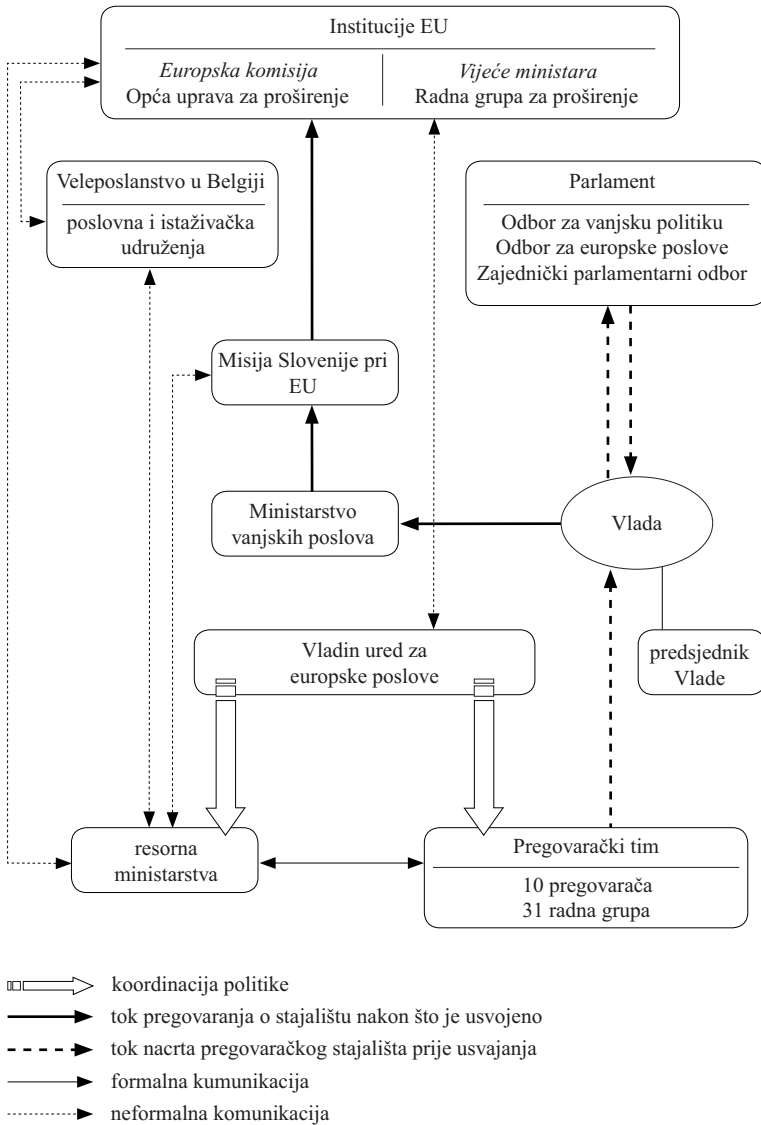
Parlament je imao zadaću usklađivanja slovenskog zakonodavstva s *acquisom* te raspravljanja i usvajanja pregovaračkih stajališta nakon što se o njima raspravljalo na Parlamentarnom odboru za vanjsku politiku. Odbor za europske poslove sudjelovao je u javnoj raspravi i koordinirao europska pitanja unutar Parlamenta u cjelini.

Tijekom procesa pridruživanja resorna su ministarstva ostala glavnim središtima artikulacije nacionalnih stajališta, dok su glavna strateška pitanja bila u nadležnosti predsjednika Vlade. Ministar vanjskih poslova bio je formalno glavni pregovarač i postavljao je političke smjernice za pregovore dok je “europski ministar” sazivao više tehničke sastanke o napretku pregovora. Unatoč središnjem položaju Ureda Vlade za europska pitanja, slovenska pregovaračka struktura razvila je mnoštvo centara, dok su resorna ministarstva zadržala vodeću ulogu u formulaciji pregovaračkih stajališta.

Formalna komunikacija, koja se vodila preko Ministarstva vanjskih poslova, pokazala se katkad previše krutom pa su se polako razvili komplementarni neformalni kanali komuniciranja, pogotovo između državnih aktera i tijela EU u Bruxellesu. Veze Misije Slovenije pri EU olakšale su brže reakcije na zahtjeve EU i nakon ulaska u punopravno članstvo postale još važnije.



Slika 2. Pregovaračka struktura Slovenije



Izvor: Fink-Hafner i Lajh, 2002; Brusis i Emmanouilidis, 2000; autorova ilustracija

## Mađarska

Mađarski pregovori o pridruživanju dobili su potporu širokoga nacionalnog konsenzusa za pridruživanje EU općenito i za pregovaračka stajališta napose (Ágh, 2003). Nakon promjene vlasti 1998. godine vođenje pregovora poprimilo je centraliziranu strukturu, s Ministarstvom vanjskih poslova u središtu, s vrlo malom uključenošću trećih strana i interesnih grupa (Payne, 2003:31).<sup>x</sup> Važnost vodeće uloge Ministarstva bila je izravna posljedica razmjerno male uključenosti “udaljenog” predsjednika Vlade. Vlada je malo kad potanko raspravljala o procesu pridruživanja – predsjednik Vlade uključivao se samo u teme koje su bile važne za dnevnu politiku. Ministar vanjskih poslova obavještavao je ostale ministre o pregovorima i brinuo se o detaljima pojedinih *policy* pitanja.

Ministarstvo vanjskih poslova koordiniralo je vertikalne odnose s EU, vodilo poslanstvo za pregovore i izvještavalo Vladu i parlament o tijeku pregovora, a u isto je vrijeme bilo domaćin središnjim tijelima u vođenju poslova vezanih za EU.

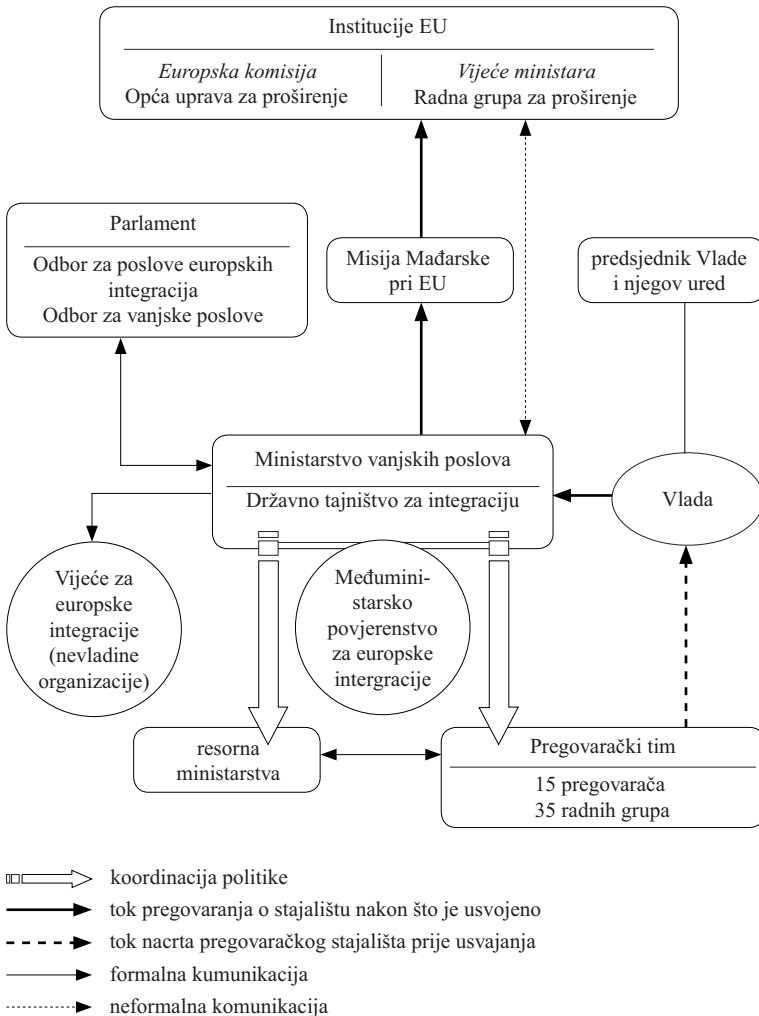
Najvažnije od njih bilo je Državno tajništvo za integraciju, koje je postalo središtem Vladina odlučivanja i jedinstvenim koordinatorom procesa i politike u radu resornih ministarstava.<sup>xi</sup> Na čelu Tajništva bio je državni tajnik, koji je bio izravno odgovoran ministru vanjskih poslova. Predsjedao je Međuministarskim povjerenstvom za europske integracije koje je bilo zaduženo za koordinaciju na razini visokih javnih službenika. Činile su ga grupe stručnjaka raspoređene prema poglavljima *acquisa*, s državnim tajnicima koji su vodili odjele za europske integracije u resornim ministarstvima na čelu.

Za vođenje pregovora o pridruživanju formalno je bilo zaduženo Povjerenstvo za pregovore, na čijem čelu je bio ministar vanjskih poslova. Imalo je dvanaest stalnih članova iz Državnog tajništva i iz redova visokih državnih službenika koji su predstavljali najvažnija ministarstva i državne agencije. Većina stvarnih pregovora vođena je na neformalan način, s osobljem i poslanicima Europske komisije te stalnim predstavnicima država članica Unije. Glavni pregovarač služio se raznim osobnim pregovaračkim kontaktima u Bruxellesu i na temelju vlastite procjene situacije na mjestu događaja pripremao izvješća za Vladu.

U tzv. Vijeću za europske integracije Ministarstvo vanjskih poslova vodilo je redovite konzultacije s predstavnicima sindikata, udrugeta poslodavaca, gospodarskim komorama itd. (---, 2001). Svi mini-

stri bili su dužni obratiti se ekonomskim i socijalnim partnerima ako su formulirali stajališta koja pripadaju području stručne nadležnosti spomenutih partnera.

Slika 3. Pregovaračka struktura Mađarske



Izvor: Ágh, 2003; Brusis i Emmanouilidis, 2000; autorova ilustracija

Parlamentarni odbor za poslove europskih integracija ustanovljen je sa zadaćom nadgledanja harmonizacije mađarskih zakona s *acquisom* i podizanja razine obaviještenosti javnosti (Besseney Williams, 2000:13). Odboru je manjkalo stručnog osoblja i financijskih sredstava da ispuni te zadaće i bio je jedan od parlamentarnih odbora s najslabijim utjecajem – ideju da ga se transformira u Veliki odbor odbacio je predsjednik Vlade Órban. Parlament u cijelosti nije uspio djelovati kao posrednik za organizirane interese (Ágh, 1999:843).

Načelo “jednoglasnog istupanja” rezultiralo je vođenjem cjelokupne komunikacije preko Državnog tajništva, što je ministra vanjskih poslova, člника Državnog tajništva i glavnog pregovarača učinilo ključnim igračima. Iako je zbog vodeće uloge Tajništvo usmjeravalo proces pridruživanja, Ministarstvo vanjskih poslova nije bilo više od resornog ministarstva bez ovlasti i opunomoćenja da razriješi konflikte između ministarstava. Istodobno je “udaljeni” pristup predsjednika Vlade depolitizirao i profesionalizirao proces (Ágh, 2003:107).

## **HRVATSKA: POGLED U KOMPARATIVNOJ PERSPEKTIVI**

Hrvatska je pregovaračka struktura, slično mađarskoj, visokocentralizirana, s dominantnom ulogom Ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija (dalje u tekstu Ministarstvo vanjskih poslova) (Vlada RH, 2005a).<sup>xii</sup> Strukturu karakterizira visoka koncentracija proceduralne i političke moći u rukama malog broja osoba na strateškim mjestima s visokom razinom kontrole.

Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija je amalgam bivšeg Ministarstva vanjskih poslova i bivšeg Ministarstva europskih integracija, koja su spojena u ožujku 2005. na osnovi *ad hoc* odluke. Jedna od intervjuiranih osoba izjavila je da se nakon spajanja sposobnost koordinacije, u smislu davanja naloga resornim ministarstvima da izrade nacрте potrebnih zakonskih akata, pogoršala jer se brzina harmonizacije zakonodavstva smanjila. Usto, državni službenici odgovorni za koordiniranje pretprijetnih fondova EU požalili su se na znatne komplikacije u radnom procesu zbog postojanja u biti dvaju ministarstava. Ostale kritike govore da će organiziranje pristupanja putem Ministarstva vanjskih poslova umjesto preko posebnog ministarstva odaslati pogrešnu poruku (*stručni intervju*). To potvrđuju iskustva Slovenije

i Estonije: prva je osnovala Vladino tijelo koje je vodio ministar bez portfelja, a u drugoj je tijekom pregovora o pridruživanju moć prešla od Ministarstva vanjskih poslova na predsjednika Vlade.

Ministrica vanjskih poslova i europskih integracija ima važnu ulogu jer je izravno odgovorna za vođenje sjednica unutar Državnog izaslanstva dok istodobno predsjedava središnje tijelo za koordinaciju politike (Koordinacija). Tjednim sastancima Koordinacije prisustvuju svi ministri, glavni pregovarač i pregovarač s odgovarajućeg područja koje je na dnevnom redu (bez prava glasa). Koordinacija je odgovorna za usklađivanje pregovaračkog tima i resornih ministarstava, a odlučuje se glasovanjem većine. Koordinacija se bavi temama za koje nije pronađeno rješenje na razini visokih državnih službenika (*stručni intervju*).

Imajući na umu iskustvo Mađarske, Ministarstvu vanjskih poslova bi (u svojstvu predsjedavajućeg u Koordinaciji), kao gotovo samo resornom ministarstvu, moglo manjkati autoriteta da pronađe učinkovita rješenja u sporovima među ministarstvima. U usporedbi sa zemljama s vrhovnom koordinacijom politike na razini visokih državnih službenika izravno povezanih s predsjednikom Vlade (ili ministrom bez portfelja, kao u slovenskom primjeru), ustanovljavanje koordinacije na ministarskoj razini nije neuobičajen izbor u kontekstu ovdje procijenjenih pregovaračkih struktura, ali u smislu transparentnosti i stabilnosti to nije nužno najbolje rješenje. Politizirana koordinacija može dobro funkcionirati u ozračju široke nacionalne potpore, ali može biti lako destabilizirana ako konsenzus izostane. Međutim, treba priznati da je potrebno održati određenu razinu političke kontrole jer “rasprave između birokracija nužno ne pridonose razvoju zajedničkih vrijednosti kao osnovi za nove strukture upravljanja” (Grabbe, 2003:4). U tom kontekstu vjerojatno je najzanimljiviji nalaz ove komparativne analize da je učinak slično usmjerene strukture, u smislu odlučivanja o pregovaračkom stajalištu, u Mađarskoj bio razmjerno spor (Payne, 2002:33), a razmjerno brz u Sloveniji, gdje je parlament kao dodatni veto-igrač potvrđivao i usvajao nacrt svakog stajališta.

Uloga predsjednika Vlade do sada je bila donekle slična “udaljenom” predsjedniku Vlade u Mađarskoj, koji se uključivao samo u teme s velikim utjecajem na dnevnu politiku. On dobiva obavijest na tjednom sastanku Vlade, na kojemu su europska pitanja prva na dnevnom redu (*stručni intervju*). Ipak, u svjetlu prikazanih iskustava, s jačanjem dinamike i zgušnjavanjem dnevnog reda predsjednik Vlade mogao bi se aktivnije uključiti u poslove pregovora.

Pregovarački tim sastoji se od 15 pregovarača, veleposlanika u Misiji pri EU u Bruxellesu (Misija), a vodi ga glavni pregovarač s dvojicom zamjenika. Glavni pregovarač upravlja radnim grupama koje sudjeluju u *screeningu* i donose nacрте pregovaračkih stajališta. On ima dvostruku ulogu koja obuhvaća pripremu stajališta i izravno pregovaranje o njima s Komisijom i državama članicama. Petnaestero pregovarača sastaje se svakog tjedna na *pregovaračkom susretu*, na kojemu se raspravlja o napretku pregovora (*stručni intervju*). Kao što se može vidjeti iz opisanih primjera, resorna ministarstva imaju više neizravnu, ali jaku ulogu, jer njihova praktična ekspertiza rezultira vodećim tehničkim položajem i visokom predstavljenošću među članovima radnih grupa.

Velika većina visokopozicioniranih službenika u pregovaračkoj strukturi potječe izravno iz državne uprave ili njezinih podružnica. Od 15 pregovarača 11 ih je iz državnih institucija, dvoje iz znanstvenog sektora i dvoje iz ekonomskih interesnih grupa. Unutar 35 vođa radnih grupa omjer je 26:7:1, dok je jedna osoba samozaposlena (Vlada RH, 2005c). Odabir pregovarača bio je uvelike utemeljen na kriterijima članstva u državnoj upravi i državnim agencijama i nije, kao npr. u Sloveniji, isključivao one koji su pripadnici političkih stranaka. Stručni intervjui potvrdili su da su katkad za odabir pregovarača ili vođa radnih grupa bile presudne osobne veze, a ne stručnost. Unatoč tome, Europska komisija više je puta istaknula stručnost pregovaračkog tima. Bez obzira na stranačku involviranost u ustanovljavanju strukture tima, vjerojatno će biti moguće zadržati stranačku politiku izvan pregovaračkog tima. *Vice-versa*, važnije je pitanje hoće li se pregovarački tim moći zadržati izvan stranačke politike na dugi rok (v. dalje).

Tajništvo pregovaračkog tima središte je procesa koordinacije i primarni izvor tehničke i administrativne potpore Državnom izaslanstvu, pregovaračkom timu i radnim grupama. Vodi ga pomoćnica ministrice vanjskih poslova (izravno odgovorna ministrici), koja istodobno djeluje i kao pregovaračica. Komunikacija unutar hrvatske pregovaračke strukture usmjerava se isključivo preko Tajništva, koje na neki način ima ulogu "službe za usamljena srca" jer pronalazi i spaja partnere među institucijama. Tako djeluje kao žarište mreže za horizontalne kontakte (npr. između radnih grupa i resornih ministarstava), kao i za vertikalnu komunikaciju s institucijama EU u Bruxellesu (*stručni intervju*).

Takav se sustav pokazao previše krutim u Sloveniji i Estoniji, gdje je doveo do kašnjenja i ostalih poteškoća u komunikaciji između nacionalne administracije i europskih javnih službenika (koju Tajništvo

želi kontrolirati). Primjer Estonije pokazao je da slabi kontakti između resornih ministarstava ili radnih grupa i administracije EU mogu dovesti do stvaranja izoliranih “otoka izvrsnosti” u nacionalnoj administraciji. Unatoč želji Tajništva da zadrži kontrolu nad tijekom informacija, razvili su se izravni i neformalni komunikacijski kanali između nekih tijela pregovaračke strukture (npr. između članova radnih grupa i javnih službenika u Bruxellesu), koji zaobilaze Tajništvo ne bi li uštedjeli vrijeme i pojednostavnili proceduru.

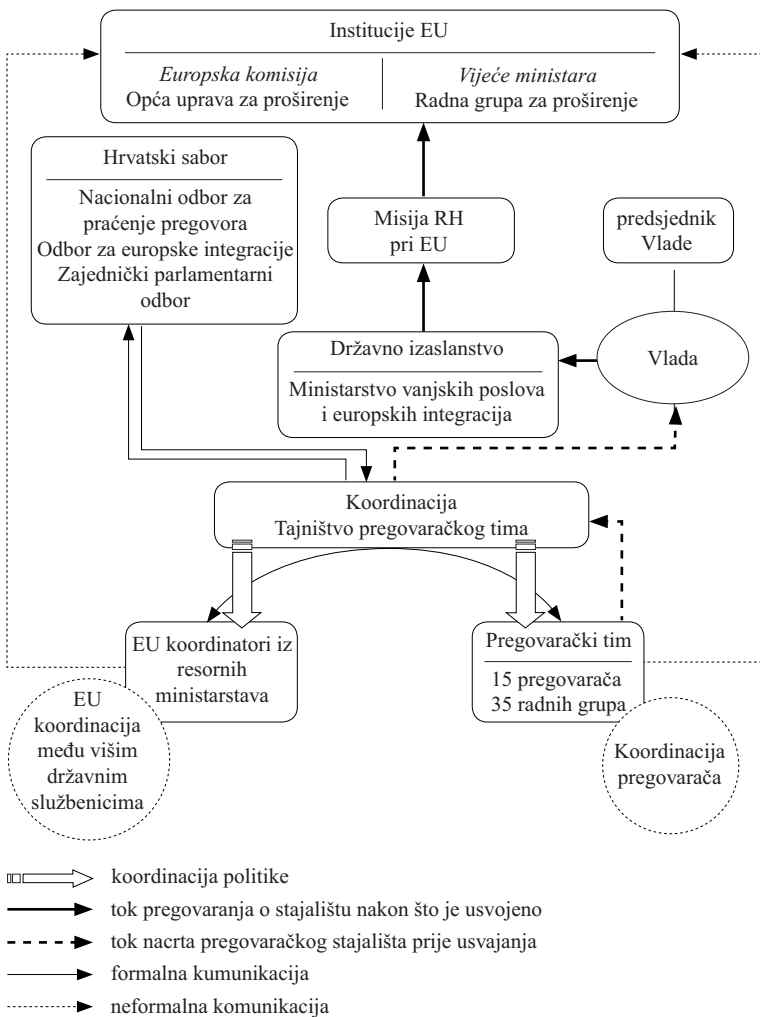
Sve zemlje oslonile su se na institucionaliziranje formalnoga ili neformalnog tijela za interesne grupe koje predstavlja organizacije radnika i poslodavaca u procesu pregovora. Takva su tijela u svim slučajevima bila ograničena na nadziranje, širenje informacija i stvaranje interesnih mreža s institucijama EU u Bruxellesu. Interesne grupe u Hrvatskoj nisu organizirane u izvanjsko tijelo nego šalju predstavnike u nacionalni parlamentarni odbor (no bez prava glasa). Iako se čini da interesne grupe predstavljaju velik dio članova radnih grupa, one djeluju *unutar* strukture i na taj su način “pod kontrolom” dominirajućih državnih aktera.<sup>xiii</sup>

*Nacionalni odbor za praćenje pregovora o pristupanju EU* uspostavljen u Hrvatskom saboru, zadužen je za nadziranje i davanje smjernica u donošenju pregovaračkih stajališta. Sastoji se od predsjednikâ Odbora za vanjske poslove, Odbora za europske integracije, Odbora za međuparlamentarnu suradnju, kao i od petero pripadnika vladajućih i petero pripadnika oporbenih stranaka, a odlučuje jednoglasno. Njegovi dodatni članovi, predstavnici Ureda predsjednika, akademske zajednice, sindikata i udruga poslodavaca, imaju samo status promatrača, bez prava glasa. Predsjedavajući Odbora, koji je predstavnik najveće oporbene stranke u Saboru, redovito se sastaje s predsjednikom Republike, predsjednikom Vlade, predsjednikom Sabora, voditeljicom Državnog izaslanstva i glavnim pregovaračem. Dok su u stručnim intervjuima članovi Odbora potvrdili da je Vladina politika informiranja do tada bila zadovoljavajuća, predsjedavajući je izrazio nezadovoljstvo činjenicom da Odbor prima samo informacije koje je “Vlada odobrila” (Šarić, 2006). Odbor nije osmišljen da bi imao nezavisnu kontrolnu ulogu jer nekim njegovim članovima nedostaje stručnosti i angažmana (*ibid.*), a nedostatak tehničkih i analitičkih kapaciteta onemogućuje stvaranje protuteže ovisnosti o Vladinim izvorima.<sup>xiv</sup>

Simptom slabosti parlamenta očituje se u “čvrstom stisku” Ministarstva vanjskih poslova. Dizajn strukture uklapa se u potrebe ambiciozno zamišljenoga vremenskog roka koji ne dopušta širenje rasprave o potencijalno kontroverznim temama. No treba imati na umu da

su se fleksibilnost (Estonija) i otvorenost (Slovenija) pokazali važnim čimbenicima za uspješnost pregovora. U zaključnom odjeljku dat ćemo mišljenje zašto bi moglo biti poželjno razmotriti drugačiji strateški pristup pregovorima koji bi omogućio potpuniji, uravnoteženiji i integrativniji pristup.

Slika 4. Pregovaračka struktura Hrvatske



Izvor: Vlada RH, 2005a i autorovi intervjui; autorova ilustracija



Tablica 1. *Usporedba glavnih obilježja pregovaračkih struktura*

	Estonija	Slovenija	Mađarska	Hrvatska
Odgovorna osoba u Vladi	predsjednik Vlade i ministar vanjskih poslova	“europski” ministar (bez portfelja)	ministar vanjskih poslova	ministar vanjskih poslova
Tijelo za koordinaciju politike	Ured za pregovore i Ured za europske integracije	Vladin ured za europske poslove	Državno tajništvo za integraciju	Koordinacija Tajništvo
Tijelo za koordinaciju procesa	Ured za europske integracije	Vladin ured za europske poslove	Državno tajništvo za integraciju	Tajništvo
Koordinacijsko tijelo na razini visokih državnih službenika	Vijeće visokih državnih službenika	Vladin ured za europske poslove	Međuministrarsko povjerenstvo za europske integracije	Europska koordinacija visokih državnih službenika (neformalno tijelo)
Glavni pregovarač	zamjenik glavnog tajnika u Ministarstvu vanjskih poslova	ravnatelj znanstvenog instituta	čelnik Misije pri EU	veleposlanik u Misiji pri EU
Broj pregovarača	15	11	18	15
Broj radnih grupa	33	31	31	35
Strukture potpore	Radna grupa za pregovore o pridruživanju u Ministarstvu vanjskih poslova	pododbori s 9 državnih tajnika ili podtajnika na čelu	Radna grupa za strategiju integracije (neovisno savjetodavno tijelo)	Tajništvo
Uključenost interesnih grupa	slaba	jaka	srednja	slaba

*Izvor: Lippert, 2001; Brusis [et al], 2000; autorovi intervjui*

## POSljedICE ZA STRATEGIJU INTEGRIRANJA: BRZO PRIDRUŽIVANJE ILI DOBRO ZASTUPANJE?

Postojeća pregovaračka struktura odraz je prioriteta strategije integracije usmjerene na veliku brzinu integracije, koja je izvorno bila zamišljena u kontekstu promjene vlasti 2000. Otada se, međutim, situacija znatno izmijenila. Dok se u ono vrijeme mogućnost priključivanja EU zajedno s Rumunjskom i Bugarskom činila ambicioznom, ali ipak ostvarivim ciljem, ta opcija više nije otvorena. Unatoč tome, Vlada i Sabor planiraju pristupanje EU u najkraćem vremenu od svih do sada primljenih članica.<sup>xv</sup> Međutim, dva trenda, jedan domaći i jedan unutar EU, učinit će vrlo upitnim taj zamišljeni vremenski raspored.

Na unutarnjopolitičkom području postoji tiho ignoriranje vrlo raširenog “euroskepticizma” među hrvatskim građanima, a dalekosežne reforme nametnut će još veći pritisak i napor hrvatskoj populaciji. Dok je 2000. godine razina javne potpore integraciji u EU bila ohrabrujuća, danas ankete daju prilično nestabilnu sliku. To je vrlo ozbiljan problem ako ga se stavi u kontekst jačanja trendova koji su se mogli zamijetiti za vrijeme faze pregovora u srednjoj i istočnoj Europi. Stoga zabrinutost javnosti treba shvatiti vrlo ozbiljno zbog realne mogućnosti da bi Sporazum o pridruživanju mogao biti odbijen na referendumu, što se, primjerice, dogodilo u Norveškoj.<sup>xvi</sup> Usprkos tome, glavna mjera koju Vlada poduzima da bi se suprotstavila takvom stanju jest pokušaj zaključenja pregovora što je brže moguće.

Istodobno se u raspravama unutar institucija EU i zemalja članica o tzv. zamoru proširenjem odražava smanjenje razine javne potpore daljnjem proširenju država (jugo)istočne Europe. Važan pozadinski razlog tome jest neriješena unutarnja struktura odlučivanja u EU, koja se još temelji na EU-15 iz vremena samita u Nici 2000. godine. Kako su pokušaji reforme pali zajedno s odbijanjem Ustavnog ugovora u Francuskoj i Nizozemskoj, EU će morati prilagoditi svoj sustav odlučivanja prije no što bude spremna prihvatiti nove članice.<sup>xvii, xviii</sup> To se očituje u raspravama o “kapacitetu za proširenje”, u kojima glasovi koji pozivaju na zamrzavanje proširenja nakon pridruživanja Bugarske i Rumunjske dobivaju sve veću potporu.<sup>xix</sup>

Rješavanje tog temeljnog problema težak je i najvjerojatnije dug proces u kojemu će javno mnijenje u državama članicama imati odlučujuću ulogu. U tom kontekstu treba izvući pouku iz odbijanja Ustavnog

ugovora kao projekta nametnutoga odozgo, koje pokazuje opasnosti što nastaju kada političke elite zanemaruju predstavljanje u izbornom tijelu i ne uspijevaju stvoriti legitimnost, nezaobilaznu pri planiranju reformi velikih razmjera.

Opća usmjerenost na što brže pridruživanje svim mogućim sredstvima dio je dominantnih normi procesa proširenja. Ta se usmjerenost temelji na labavoj postavci da će sporiji tempo ugroziti cijeli proces tranzicije. Međutim, upravo suprotno – u prošlosti je upravo malim državama nedostajalo kapaciteta da zadovolje vremenski raspored i provedu kvalitativnu reformu. U primjeru Estonije “preopterećenje i vremenski pritisak bili su glavni razlozi za slabu kvalitetu zakonodavstva i nezadovoljavajuću kvalitetu analize politikâ” (Raik, 2004:588), dok Ágh (1999) upravljanje pristupanjem EU u srednjoj i istočnoj Europi vidi kao “tipičan slučaj preopterećenja države ili vlade, koji je stoga bio [...] politički kontraproduktivan [...]”. Opisanu situaciju u Hrvatskoj, s Ministarstvom vanjskih poslova koji, smanjujući broj harmoniziranih zakona, pokazuje da ima poteškoća s kapacitetima za koordinaciju, treba shvatiti upravo u tom kontekstu.

Na dubljoj je razini ustrajanje na pristupnoj strategiji tipa “tko će prije” u sukobu s ciljem jačanja demokracije (vidi, između ostalih, Beichelt, 2003) jer stvara pritisak na proces pregovora na unutarnjem planu, čineći ga “ekskluzivom izvršne vlasti” (Lippert, Umbach i Wessels, 2001:994). Posljedica toga je činjenica da se demokratski deficit<sup>xx</sup> institucionalnog sustava EU, koji je sam preopterećen pretjeranom moći odlučivanja egzekutive, slabom parlamentarnom kontrolom i dugim “lancima legitimacije”<sup>xxi</sup> (za pregled v. Føllesdal, 2004), na mala vrata izvozi u Hrvatsku u obliku pritiska za prilagođivanje procesu odlučivanja u EU,<sup>xxii</sup> a to se događa uz rizik isključivanja svih zainteresiranih strana, ponajprije građana i njihovih predstavnika u parlamentu.

Djelomičan odgovor na taj problem bilo je osnivanje Nacionalnog odbora.<sup>xxiii</sup> Kako je navedeno, to tijelo nema pravo veta i više nalikuje “debatnom klubu”. To je u skladu s “tradicionalnom” političkom marginaliziranošću Sabora u političkom sustavu Hrvatske, unatoč poboljšanjima u posljednjem desetljeću (Zakošek, 2002:97). Slaba uključenost Sabora u proces pridruživanja nastavlja tu tradiciju odgovarajućom ovisnošću o povijesnom trendu, koju dobro ilustrira izjava mađarskog predsjednika Vlade da “...u praksi često nije parlament taj koji kontrolira vladu, već je upravo obratno” (Besseney Williams, 2001: 31).<sup>xiv</sup>

Dok su stare zemlje članice imale priliku postupno razviti mehanizme parlamentarne kontrole rada vlade na nacionalnoj razini kao odgovor na postupnu europsku integraciju, zemlje pristupnice poput Hrvatske prilagođuju se političkom sustavu EU u vrlo kratkom vremenu. To, međutim, ne ostavlja prostora za dobru prilagodbu zakonodavne kontrole jer institucionalni procesi ovisni o preuzetom putu (*path-dependent*) zahtijevaju dulje vremensko razdoblje. U isto vrijeme učinkovita je nacionalna parlamentarna kontrola najvažniji institucionalni način nadziranja vlade kojim se osigurava zastupljenost i legitimnost, a ona uvelike ovisi o nacionalnom političkom sustavu i općoj snazi parlamenta, koja je, kako je već rečeno, u Hrvatskoj prilično slaba (za raspravu o uvjetima učinkovite kontrole v. Raunio, 2005).

Također, mala odgovornost parlamentarnih zastupnika u procesu pregovora dovest će do iskušenja da se pitanja pregovora zlorabe u političke svrhe umjesto da se vodi ozbiljna rasprava usmjerena na rješavanje problema. Navodna snaga Nacionalnog odbora – njegova politička težina koja se odražava u tome što je uvelike sastavljen od visokih stranačkih dužnosnika – može biti njegova najveća slabost. Stranački političari teško će propustiti priliku da se natječu u obrani navodnih “nacionalnih” interesa ako ih se ne učini odgovornima za stvarne odluke o pregovaračkim stajalištima. To je uvelike pojačano ustrojem Nacionalnog odbora kao tijela s ograničenim pristupom neovisnoj ekspertizi i obvezom donošenja jednoglasnih odluka.

Potencijal za konflikte već se pokazao u oštrim političkim sukobima između dvije velike stranke, koji su doveli do nekoliko objava vođa oporbe da će Nacionalnom odboru uskratiti potporu. S obzirom na rani stadij u kojemu se pregovori nalaze, postoji mogućnost da se stranačko prepucavanje o pregovaračkim stajalištima neće prebaciti u parlament. Rasprostranjena percepcija među građanima da je zakonodavno tijelo samo “stroj za izglasavanje zakona” i da se srozalo na “arenu za skandale” rezultira daljnjim odvrćanjem od politike i jačanjem tekućih trendova delegitimizacije.<sup>xxv</sup> Istraživanja na tom području sugeriraju da se euroskepticizam među hrvatskim biračima može uvelike povezati s nepovjerenjem u nacionalne institucije, posebno u parlament (v. Štulhofer, 2006). Slaba spremnost parlamenta da učinkovito kontrolira Vladu u procesu pregovora i da adekvatno zastupa građane mogla bi još pojačati taj začarani krug i učiniti ga pukom “fasadom demokracije” (Rüb, 2001:47).

U svjetlu iznesenih argumenata trebalo bi razmotriti promjenu u strategiji pristupanja, koja bi mogla obuhvatiti sljedeće elemente.

- *Okretanje od politike tipa “što prije to bolje” prema politici “uđimo što bolje”*. Koliko god poticajan bio ambiciozan datum ulaska u EU, u postojećoj se situaciji čini da preopterećuje i građane Hrvatske i Uniju. Treba imati na umu da samo članstvo u EU neće riješiti goruće probleme Hrvatske, nego će to učiniti intenzivno razdoblje reformi koje je otvorilo mogućnosti za rješavanje problema, kao i jedinstvena dinamika procesa pristupanja, koju bi trebalo iskoristiti kao sredstvo samodiscipliniranja. Skraćivanje tog razdoblja znači manje vremena za osmišljavanje reformi, njihovo usklađivanje i primjenu na socijalno podnošljiv način. Eventualni porast skepticizma unutar EU prema daljnjem proširenju ne bi trebao izazvati grozničave reakcije nego bi na nj trebalo reagirati povećanjem odlučnosti u provedbi cjelovitih reformi, u kombinaciji s političkim lobiranjem na visokoj razini.
- *Okretanje od pristupa usmjerenog “odozgo prema dolje” prema pristupu usmjerenom “odozdo prema gore”* ustanovljivanjem parlamentarnog veta. Ne smije se zaboraviti da legitimnost zahtijeva mogućnost da građani kontroliraju političke procese i njihove sadržaje, tj. kontrolu koja treba biti “stvarna, a ne simbolička” (Dryzek, 2000:79 i dalje). Parlament koji učinkovito nadzire vladu mogao bi imati važnu ulogu u kanaliziranju (često difuznih) euroskeptičnih stavova mnogih građana, vraćajući legitimnost i reintegrirajući velik dio društva na hrvatskom putu u EU. Nadalje, takav pristup osujetio bi moguće, vrlo štetne tendencije strančarstva jer bi učinio zastupnike odgovornima i prisilio ih da njihova djela slijede riječi.
- *Internalizacija europskih poslova*. U političkom sustavu Hrvatske europska se integracija još uvijek smatra pitanjem vanjske politike, pri čemu je kontrola legislative obično slaba ili je uopće nema, a uloga parlamenta svodi se na ratifikaciju međunarodnih sporazuma. Kako iznesena iskustva u procesu pridruživanja sugeriraju, pitanja europske integracije unutarnja su pitanja svake zemlje jer će odluke donesene u Bruxellesu jednog dana biti iznad onih koje se donose u Zagrebu. Stoga bi Nacionalni odbor u Saboru trebalo unaprijediti u *Veliki odbor* čije bi sjednice bile otvorene za javnost i koji bi imao posebne sektorske pododbore, kao i odgovarajuće resurse i analitičku potporu.
- *Preispitati je li “čvrst stisak” Vlade potreban* te učiniti vođenje pregovora transparentnijim i fleksibilnijim. To obuhvaća (a) poboljšanje uvjeta za “pregovore kod kuće” jačanjem sustavnog sudjelovanja, uključivanjem interesnih grupa odnosno aktera s područja zna-

nosti i drugih zainteresiranih strana te (b) smanjenje krute kontrole procesa koordinacije pregovora, što podrazumijeva dopuštanje fleksibilnijih kontakata između nacionalne razine i razine EU, čime bi se izbjeglo stvaranje izoliranih “otoka izvrsnosti”. U isto vrijeme svu neformalnu komunikaciju treba snimati kako važne informacije ne bi bile izgubljene za organizaciju.

- 
- \* *Zahvaljujem Katarini Ott i dvojici anonimnih recenzenata na korisnim komentarima i sugestijama koji su poboljšali ovaj rad.*
  - i *Implicitna postavka ovoga rada jest da je pristupanje EU poželjno.*
  - ii *Primjeri za komparativnu analizu odabrani su na osnovi komparativnoga istraživačkog projekta Organiziranje za proširenje EU: izazov za zemlje članice i zemlje pristupnice (Upravljanje Europom od kuće) (Organising for EU Enlargement: A Challenge for the Member States and the Candidate States, Managing Europe From Home), komparativne studije šest zemalja o utjecaju EU na strukture i procese nacionalnih javnih politikâ, provedene u sklopu Petog okvirnog istraživačkog programa EU (The EU’s Fifth Research Framework Programme – FP5; vidi: <http://www.oeye.net>). U ovom je radu za prikaz upravljanja pristupanjem upotrijebljeno više studija o državama kandidatkinjama, kako bi se ostvarile prednosti primjene jedinstvenog metodološkog pristupa u sva tri primjera.*
  - iii *U tu su svrhu u siječnju i veljači 2006. godine provedeni dubinski stručni intervjui s pojedincima na svim razinama pregovaračke strukture i u Nacionalnom odboru Hrvatskoga sabora za praćenje pregovora o pristupanju, od članova radnih grupa preko visokopozicioniranih javnih službenika, do političara. Imena intervjuiranih autor u radu ne spominje, ali ih zna.*
  - iv *Kao takve Raik (2004:567) identificira, primjerice, neizbježnost, brzinu, efikasnost i stručnost.*
  - v *To se posebno pokazalo na mađarskom iskustvu, u kojemu je stvarna razlika između nacionalne razine i razine EU nestala tijekom pregovora, što je Uniju učinilo “samo još jednom (ali moćnom) zainteresiranom stranom u nacionalnim pregovorima o uspostavljanju pregovaračkog stajališta mađarske vlade” (Pálvölgyi i Rózsás, 2003:22).*
  - vi *Policy-taking instead of policy-making.*
  - vii *Kako bi se strukturirala ovdje poduzeta komparativna analiza, invest ćemo razlikovanje koordiniranja procesa i koordiniranja politike (za slična razlikovanja v. Brusis i Emmanouilidis, 2000:12; Davis, 1997:126 i dalje). Koordiniranje procesa znači upravljanje procedurama i integriranje najvažnijih aktera u pojedinim etapama pregovaračkog procesa. Koordinacija politike obuhvaća stratešku formulaciju politike i “političku” koordinaciju u smislu održavanja funkcionalnosti koordiniranih tijela.*
  - viii *Dok je predsjednik Vlade Mart Laar (na dužnosti 1999-2002) trebao nadjačavati tadašnjeg ministra vanjskih poslova koji je bio član druge stranke, njegov nasljednik Siim Kallas bio je član iste stranke kao i šef diplomacije, te se stoga mogao više posvetiti problemima pregovaranja. Ipak, još za Laarova mandata uloga predsjednika Vlade kontinuirano se pojačavala, dosegnuvši svoj vrhunac u 2002.*
  - ix *Primjerice, civilno društvo i nezavisni stručnjaci bili su izrijekom pozvani da sudjeluju u formulaciji nacрта pregovaračke pozicije.*

- x *Ovaj se rad bavi samo pregovaračkom strukturom relevantnom za pregovore o pridruživanju, tj. onom za vrijeme mandata predsjednika Vlade Orbána.*
- xi *Prilikom preustroja vlasti 2002. godine preimenovano je u Državno tajništvo za integraciju i vanjske ekonomske odnose.*
- xii *Treba napomenuti da u vrijeme pisanja ovoga članka (veljača-ožujak 2006. godine) ta struktura još nije bila u potpunosti funkcionalna. Ipak, iskustvo s prethodnim oblicima upravljanja pokazuje da promjene unutar institucionalnog uređenja mogu (i vjerojatno hoće) nastati unutar procesa pregovaranja ili putem političkih odluka (npr. promjena u Vladi) ili putem neformalnog razvoja događaja koji dovodi do kvazičinjenica. No teorijski dizajn sam po sebi i iskustva iz prvih postupaka screeninga daju dovoljno jasnu sliku glavnih obilježja strukture.*
- xiii *Prema izvješću glavnog pregovarača Vladi, od 1.591 osobe u radnim grupama, njih 701 nije u "sustavu državne uprave" (Vlada RH, 2005b:2). Ipak, treba uzeti u obzir činjenicu da jedan dio od 701 osobe koje nisu državni službenici dolazi iz znanstvenih ustanova, što ostavlja pozadinu članstva u radnim grupama nejasnom. Možda je zanimljivo primijetiti da se čak 869 članova bavi poglavljima povezanim s poljoprivredom.*
- xiv *Do sada je zaposlen samo jedan tajnik, a planira se otvaranje još pet radnih mjesta (stručni intervju). No to ne može nadoknaditi izostanak potrebne stručne potpore.*
- xv *Vlada očekuje da će pregovore privesti kraju brže od ikoje zemlje kandidatkinje iz prethodnog kruga priključenja zbog institucionalnoga i policy učenja i dijela acquisa koji je već prenesen; planira zaključiti pregovore u svim poglavljima do kraja 2007. godine, kako bi Hrvatska sudjelovala u izborima za Europski parlament 2009.*
- xvi *Na referendumu u Norveškoj u studenom 1994. godine sporazum o pridruživanju odbijen je tijesnom većinom (47,7% za).*
- xvii *Zajedno s odbijanjem Ustavnog ugovora odbijen je i Protokol o ulozi nacionalnih parlamenta u Europskoj uniji, koji je za nacionalne parlamente predviđao veća prava na informiranost, sudjelovanje u "prvom čitanju" prijedloga EU i "suspicijarnu kontrolu" koja je u određenim okolnostima podrazumijevala čak i pravo veta.*
- xviii *Francuska i Njemačka već su izrazile svoje preferencije prema "produbljenju" nasuprot daljnjem proširenju, a Njemačka je pokazala neke znakove promjene u pristupu "zapadnom Balkanu", primjenjujući svoj koncept privilegiranog partnerstva, izvorno zamišljenoga kao model za odnose s Turskom.*
- xix *Kapacitet za proširenje donedavno je bio samo teorijski aspekt kriterijâ iz Kopenhage koji su određivali osnovne uvjete za pristupanje EU. Taj je koncept imao važnu ulogu u dopuni strategije proširenja EU iz 2005. godine (European Commission, 2005b) izvješćem Europskog parlamenta iz sredine ožujka 2006. godine (Europski parlament, 2006). U njemu se govori da EU može prihvatiti nove članice samo ako se one mogu integrirati. Imajući na umu razvoj rasprave o proširenju, samo će dalje "produbljivanje" integracije unutar EU omogućiti njegovo daljnje proširenje.*
- xx *U skladu s razlikovanjem koje nudi Scharpf (1996), o demokratskom se deficitu raspravlja na europskoj i nacionalnoj razini.*
- xxi *Termin lanac legitimacije odnosi se na vezu između onih koji donose odluke i onih na koje se te odluke odnose. Kritičari upozoravaju da je ta veza između suverena na nacionalnoj razini i političkih aktera na razini EU previše duga i netransparentna.*
- xxii *Mehanizmi tog izvoza su emuliranje ("preslikavanje" institucija EU) i uvjetovanost (zahtjevi EU daju prednost institucionalnim oblicima koji pak preferiraju izvršnu vlast). Primjeri mješavine tog dvojega jesu institucionalne posljedice proizišle iz*

*SSP-a. Njime predviđena tijela upravljanja su Vijeće stabilizacije i pridruživanja (tijelo za donošenje političkih odluka koje se sastoji od visokih službenika izvršne vlasti) i Odbor za stabilizaciju i pridruživanje (državni službenici iz odgovarajućih ministarstava), dok treće tijelo, Zajednički parlamentarni odbor, daje samo neobvezujuće prijedloge Vijeću stabilizacije i pridruživanja.*

- xxiii *Odluka o osnivanju Odbora donesena je nakon rasprave od nekoliko minuta na kasnoj sjednici Sabora. U 15-minutnoj pauzi stranačke vođe, predsjednik Vlade, ministrica vanjskih poslova i glavni pregovarač donijeli su odluku iza zatvorenih vrata i tako zatekli saborske zastupnike, koji su zatražili dodatnu jutarnju sjednicu kako bi opširnije raspravili o tom pitanju (Hrvatski sabor, 2005c).*
- xxiv *U kontekstu rasprave o suzbijanju demokratskog deficita na nacionalnoj razini i na razini EU jači nacionalni parlamenti (zemalja članica) obično se povezuje s intergovernmentalnim modelima europske integracije, koji također podrazumijevaju jake nacionalne vlade i jako Vijeće ministara. Suprotstavljeni model parlamentarizacije uključuje jačanje aktera na europskoj razini, kao što su Europski parlament i Komisija. Kako se ovaj rad odnosi na pretpristupno razdoblje, argumenti u korist jačanja nacionalnog parlamenta ne bi trebali izazvati konotacije intergovernmentalne perspektive.*
- xxv *U tom kontekstu ima svjedočanstava da je zadovoljstvo demokracijom na višoj razini u konsenzusnim demokracijama, u kojima se stajališta oporbe uključuju u odluke vlade (v. Anderson i Guillory, 1997).*



## LITERATURA

- , **2001**. "Getting Closer to EU Membership. An Interview with Endre Juhász, Ambassador of Hungary to the EU and Chief Negotiator for Accession" [online]. *Hungarian Quarterly*, 42 (163), 3-12. Available from: [<http://www.hungarianquarterly.com/no163/1.html>].
- Ágh, A., 1999**. "The Hungarian approach to EU accession". *Journal of European Public Policy*, 6 (5), 839-854.
- Ágh, A., 2003**. *Anticipatory and adaptive Europeanization in Hungary*. Budapest: Hungarian Centre for Democratic Studies.
- Anderson, C. J. and Guillory, C. A., 1997**. "Political Institutions and Satisfaction with Democracy: A Cross-National Analysis of Consensus and Majoritarian Systems". *American Political Science Review*, 91 (1), 66-81.
- Beichelt, T., 2003**. "Die EU-Osterweiterung: eine Bürde für Repräsentation und Legitimation in den Beitrittsländern?" *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, (34), 257-270.
- Besseney Williams, M., 2000**. "Exporting the Democratic Deficit?": Hungary's Experience with European Integration. Paper presented at the Conference of Europeanists Bi-Annual Conference, March 30-April 11, Chicago.
- Brusis, M. and Emmanouilidis, J. A., 2000**. "Negotiating EU Accession: Policy Approaches of Advanced Candidate Countries from Central and Eastern Europe". CAP Working Paper, Munich.
- Commission of the European Communities, 2002**. *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.
- Commission of the European Communities, 2005a**. *Proposal for a Council Decision on the Principles, Priorities, and Conditions contained in the Accession Partnership with Croatia*. SEC (2005) 1424.
- Commission of the European Communities, 2005b**. *Communication from the Commission. 2005 enlargement strategy paper*. COM (2005) 561.
- Davis, G., 1997**. "Executive Coordination Mechanisms" in: P. Weller, H. Bakvis and R. A. W. Rhodes. *The Hollow Crown. Countervailing Trends in Core Executives*. Basingstoke ; New York: Macmillan : St. Martin's Press.
- Delegation of the European Commission to the Republic of Croatia, 2005**. "Accession negotiations: From screening to end game". Pre-

sentation for the Seminar of the DG Enlargement in Zagreb, 1-2 December 2005, Zagreb.

- Drechsler, W. [et al.], 2002.** “The Europeanisation of the Estonian Core Executive” [online]. *Occasional Paper*, No. 2.1-09.03. Available from: [[http://www.oecue.net/papers/managing\\_europe\\_from\\_home\\_the\\_.pdf](http://www.oecue.net/papers/managing_europe_from_home_the_.pdf)].
- Dryzek, J. S., 2000.** *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- European Council, 1999.** “Conclusions of the Presidency”. Berlin. *European Council*, (3-4).
- European Parliament, 2006.** *European Parliament resolution on the Commission’s 2005 enlargement strategy paper*. Provisional Edition: P6\_TA-PROV(2006)0096).
- Fink-Hafner, D. and Lajh, D., 2002.** “Managing Europe From Home. The Europeanisation of the Slovenian Core Executive” [online]. *Occasional Paper*, No. 6.1-09.03. Available from: [<http://www.oecue.net/papers/slovenia-theeuropeanisationoft.pdf>].
- Føllesdal, A., 2004.** “Legitimacy Theories of the European Union”. *Arena Working Papers*, WP 04/15.
- Grabbe, H., 1999.** “A Partnership for Accession? The Implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants”. *Robert Schuman Centre Working Paper*, No. 12/99. Florence: European University Institute.
- Grabbe, H., 2001.** “How does the Europeanisation affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity”. *Journal of Public Policy*, 8 (4), 1013-1031.
- Grabbe, H., 2003.** “The Implications of EU Enlargement” in: S. White, P. Lewis and J. Batt, eds. *Developments in Central and Eastern European Politics 3* [online]. London: Palgrave. Available from: [[http://www.cer.org.uk/pdf/grabbe\\_CEE\\_oct02.pdf](http://www.cer.org.uk/pdf/grabbe_CEE_oct02.pdf)].
- Hrvatski Sabor, 2005a.** *Odluka o osnivanju Nacionalnog odbora* [online]. Dostupno na: [<http://www.sabor.hr/default.asp?gl=20050606-0000004>].
- Hrvatski Sabor, 2005b.** *Izjava Hrvatskoga sabora i Vlade Republike Hrvatske o zajedničkom djelovanju u procesu pregovora za članstvo u Europskoj Uniji* [online]. Dostupno na: [<http://www.sabor.hr/default.asp?gl=200502020000001>].
- Hrvatski Sabor, 2005c.** *Rasprave po točkama dnevnog reda. Prijedlog odluke o osnivanju Nacionalnog odbora – Predlagatelj: Predsjedništvo Hrvatskoga sabora. Saziv V, Sjednica 12*. Zagreb: Hrvatski sabor.

- Laffan, B., 2003.** "Impact of the EU on Executive Government. A Comparative Analysis" [online]. *Occasional Paper*, No. 0.1-09.03. Available from: [<http://www.oeue.net/papers/acomparativeanalysis-the-impact.pdf>].
- Lajh, D., 2003.** "Negotiating European Issues, National Strategies and Priorities. The Abolition of Duty Free Shops, the Slovenian Negotiations" [online]. *Occasional Paper*, No. 6.2-11.03. Available from: [<http://www.oeue.net/papers/sloveniatheabolitionofdutyfree.pdf>].
- Liha, A. i Rukan, P., 2004.** "Pripreme za pregovore o punopravnom članstvu u EU". Osvrt na međunarodnu konferenciju *Negotiating EU Accession: Which Road for Croatia* 18. 11. 2004, Zagreb.
- Lippert, B., Umbach, G. and Wessels, W., 2001.** "Europeanization of CEE executives: EU membership negotiations as a shaping power". *Journal of European Public Policy*, 8 (6), 980-1012.
- MVPEI, 2006.** *Nacionalni program Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj Uniji* [online]. Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija. Dostupno na: [[http://www.mvpei.hr/ei/download/2-006/04/13/NPPEU\\_-\\_2006.pdf](http://www.mvpei.hr/ei/download/2-006/04/13/NPPEU_-_2006.pdf)].
- Pálvölgyi, T. and Rózsás, A., 2003.** "Negotiating European Issues. National Strategies and Priorities. Free Movement of Capital. Hungarian Negotiations" [online]. *Occasional Paper*, No. 5.2-11.03. Available from: [<http://www.oeue.net/papers/hungary-nationalstrategie-sandp.pdf>].
- Payne, D., 2003.** "Negotiating European Issues. National Strategies and Priorities. A Comparative Analysis" [online]. *Occasional Paper*, No. 0.2-11.03. Available from: [<http://www.oeue.net/papers/acomparativeanalysis-nationals.pdf>].
- Raik, K., 2004.** "EU Accession of Central and Eastern European Countries: Democracy and Integration as Conflicting Logics". *East European Politics and Societies*, 18 (4), 567-594.
- Raunio, T., 2005.** "Holding Governments Accountable in European Affairs: Explaining Cross-National Variation". *Journal of Legislative Studies*, 11 (3/4), 319-342.
- Rüb, F., 2001.** *Schach dem Parlament*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Scharpf, F., 1996.** "Economic Integration, Democracy and the Welfare State" [online]. *MPIfG Working Paper*, No. 2. Available from: [<http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp96-2/wp96-2.html>].
- Šarić, M., 2006.** "EU poslužila za političke obrane". *Večernji list*, 29. 03. 2006.

- Štulhofer, A., 2006.** “Euroskepticizam u Hrvatskoj: s onu stranu racionalnosti?” u: K. Ott, ur. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi sudjelovanja*. Zagreb: Institut za javne financije : Friedrich Ebert Stiftung, 135-154.
- Vlada RH, 2005a.** *Odluka o imenovanju članova državnog izaslanstva Republike Hrvatske za pregovore o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj Uniji, članova pregovaračke skupine za vođenje pregovora o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj Uniji, voditelja radnih skupina za pripremu pregovora po pojedinim poglavljima pregovora – pravne stečevine Europske Unije, članova ureda glavnog pregovarača i članova tajništva pregovaračke skupine*, NN 49/05 [online]. Dostupna na: [<http://www.nn.hr/clanci/sluzbeno/2005/09-51.htm>].
- Vlada RH, 2005b.** *Odluka o uspostavljanju strukture za pregovore o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj Uniji*, NN 49/05 [online]. Dostupna na: [<http://www.nn.hr/clanci/sluzbeno/2005/0950.htm>].
- Vlada RH, 2005c.** *Izješće o tijeku pregovora o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji* [online]. Dostupno na: [<http://www.vlada.hr/Download/2005/12/22/132-01.pdf>].
- Zakošek, N., 2002.** *Politički sustav Hrvatske*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

### Poglavlje 3.

## **KOMUNICIRANJE EUROPE: IZAZOVI EUROPEIZACIJE KOMUNIKACIJE**

Petra Leppee Fraize\*

*Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija  
Zagreb*

Najveći problem komunikacije jest iluzija da je do komunikacije uopće došlo.

*George Bernard Shaw*

### **SAŽETAK**

U ovom je radu obrađena problematika komuniciranja Europe s europskom javnosti, pitanja koje zbog danas prepoznatog postojanja komunikacijskog jaza u Europskoj uniji dobiva sve veće značenje. U radu se analiziraju dosadašnja iskustva i praksa Europske unije, njegovih država članica, država kandidatkinja i Hrvatske u prenošenju europskih pitanja javnosti. Analiza navodi na nekoliko zaključaka. Prvo, dosadašnja praksa jednako je utjecala na demokratsko obilježje Europske unije i na dobivanje potpore javnosti, kao i na svakodnevno funkcioniranje Unije. Drugo, brojni su čimbenici kojima se objašnjavanju poteškoće pri ostvarivanju uspješne komunikacije Europe. Treće, kao mogućnost premošćivanja komunikacijskog jaza valjalo bi uzeti u obzir europeizaciju komunikacije. U današnje vrijeme sve značajnijom postaje europska politika komuniciranja koja se ne usredotočuje samo na podučavanje činjenica već i na podizanje interesa javnosti za europska pitanja. Takva je politika važna da bi projekt europske integracije i ubuduće bio opravdan i imao potporu javnosti.

**Ključne riječi:**

komunikacija, informacija, demokratski deficit, komunikacijski deficit, europeizacija, Ustav (Ugovor o Ustavu za Europu), Europska unija, Hrvatska

**UVOD**

Od samih početaka procesa europskih integracija do sredine 1990-ih godina EU je doživljavao kao elitistički projekt te je, primjereno tome, komuniciranje prema javnosti velikim dijelom bilo marginalizirano i nije se provodilo sustavno. Tijekom posljednjeg desetljeća, usred razvoja procesa (širenja ovlasti EU i opsega područja njegova djelovanja) i jačanja osvješćivanja javnosti, usvajale su se različite opće komunikacijske strategije i one usmjerene na specifične sadržaje.

Komunikacije do sada nisu bile sasvim uspješne jer se nisu temeljile na načelima dobre komunikacije. Umjesto da su se usredotočile na interese i potrebe građana, EU i države članice pružale su informacije koje su same željele prikazati. Istodobno, provedba komunikacijskih strategija bila je neprimjerena i rascjepkana.

Posljednjih godina, djelomično zahvaljujući unutarnjim događanjima u EU, poput proširenja 2004. godine i ratifikacije Ustavnog ugovora (dalje u tekstu Ustav), komunikacija je postala važna stavka na listi prioriteta institucija EU (primjerice, Barrosova komisija prva je imenovala posebnog potpredsjednika za komunikaciju), predsjedništava poput irskoga, nizozemskoga i austrijskoga, te država članica.<sup>1</sup> EU je usvojio nov pristup informiranju i komuniciranju te predstavio nove prijedloge vezane za jačanje otvorenosti, transparentnosti, odgovornosti i sudjelovanja europskih građana u donošenju odluka o budućnosti Europe. Unatoč tome, zbog različitih razloga i prepreka uspjeh komuniciranja Europe još je uvijek ograničen.

Rad obrađuje pet pitanja vezanih za komunikaciju. Prvo, uvođi pojam demokratskoga i komunikacijskog deficita. Drugo, naglašava važnost koncepta komuniciranja i komunikacijske politike. Treće, daje uvid u to što su EU, njegove članice, države kandidatkinje i Hrvatska do sada učinile na tom području. Četvrto, identificira neka obilježja komunikacije koja su često razlog njegovih ograničenja. Konačno, istražuje koncept europeizacije u kontekstu komunikacije i njezinih mogućih poboljšanja. U zaključku se skreće pozornost na elemente koji se trebaju uzeti u obzir prilikom osmišljavanja i provođenja komunikacij-

skih strategija te predlaže europeizaciju kao jedan od načina poboljšanja komuniciranja Europe.

## DEMOKRATSKI I KOMUNIKACIJSKI DEFICIT

Posljednjih se godina raspravlja o konceptu *demokratskog deficita* u EU. Značajni naponi koji su se ulagali u njegovu analizu redovito su dovodili do zaključka da se uz taj pojam nužno veže pojam nedostataka *legitimiteta* EU. Taj se nedostatak odražava u činjenici da oni koji posjeduju moć u EU nisu dovoljno odgovorni za svoje odluke koje nisu primjerene željama i potrebama građana niti su podvrgnute kontroli javnosti (de Vreese, 2003; 2004). Rasprave o toj temi potaknule su uvođenje promjena u razvoj EU, poput izravnih izbora za Europski parlament (dalje u tekstu Parlament) 1979. godine ili prijedloga Ustava da se izbor predsjednika Europske komisije (dalje u tekstu Komisija) ubuduće veže za rezultate izbora za Parlament. Te su promjene trebale poslužiti stvaranju izravnije veze među institucijama nekada Europskih zajednica, kasnije Europske unije, i europskih građana.

Danas je, čini se, EU jednako obilježen komunikacijskim deficitom. Komunikacija je jedno od kompleksnih pitanja koja su uzrokovala političku krizu s kojom se Europa danas suočava. Demokratski i komunikacijski deficit u mnogočemu se preklapaju i imaju slične simptome. Kako bi očuvao demokratska obilježja i opravdao svoje postojanje, EU mora poboljšati komunikaciju sa svojim “korisnicima”, tj. s građanima. Demokracija je više od pukog davanja mogućnosti građanima da donesu odluku na referendumu – ona “nije mehanički proces prikupljanja interesa kojim se definira odluka većine” (Kurpas, Meyer i Gialoglou, 2004:1). Uvjeti demokracije mogu se ispuniti samo kada su upotpunjeni komunikacijom. U mjeri u kojoj europske institucije i države pružaju informacije, trebale bi izbjegavati “šopanje” građana znanjem utemeljenim na promidžbi. Umjesto toga valjalo bi “udomačiti” europska pitanja i učiniti ih značajnima za građane i njihov svakidašnji život. Prije svega, svakako bi trebalo podizati svijest javnosti o pitanjima EU, čime bi se pridonijelo legitimitetu i održivosti projekta europskih integracija. Time se stvara i temelj na osnovi kojega građani mogu oblikovati svoje mišljenje ili se čak aktivno i odgovorno uključiti u upravljanje Unijom.

Povijest EU svjedoči o primjerima komunikacijskog deficita: negativni rezultati referenduma (Ugovor iz Maastrichta u Danskoj 1992, Ugovor iz Nice u Irskoj 2001, uvođenje eura u Švedskoj 2003,

Ustav u Francuskoj i Nizozemskoj 2005); rekordno nizak izlazak birača na posljednje parlamentarne izbore (manje od 50%) i referendume o pristupanju Uniji tijekom 2003. (npr. u Mađarskoj 46%); uočava se smanjivanje razine povjerenja građana u europske institucije (European Commission, 2005:19-20); pada opća potpora članstvu u EU i bilježi se porast negativnog mišljenja o EU diljem Europe, ne samo u tradicionalno *euroskeptičnim* zemljama poput Velike Britanije i Danske, već i u zemljama osnivačicama poput Francuske i Italije.<sup>11</sup> Neprimjerna komunikacija odražava se, nadalje, u različitom doživljavanju istog koncepta. Primjerice, tijekom postupka ratifikacija putem referenduma o jednom te istom Ustavu, francuski su glasači tvrdili da će moć njihove zemlje pod Ustavom oslabiti, dok su Nizozemci upozoravali da će Ustav velikim državama poput Francuske omogućiti da budu još utjecajnije (Mulvey, 2005). Konačno, usprkos činjenici da se tijekom godina pojačao osjećaj građana o vlastitoj informiranosti, njihovi odgovori na pitanja pokazuju da su svijest građana i njihovo znanje o EU još uvijek relativno niski (European Commission, 2002:86-99).

Komunikacijski jaz između EU i građana nije novost, no danas je, čini se, veći nego ikada. Kao što svjedoči sastanak Europskog vijeća u lipnju 2005. godine, taj se jaz podudara s općim stanjem duboke krize u EU i nužno zahtijeva hvatanje u koštac s pitanjima koja nisu ograničena samo na ustavna. Riječ je ponajprije o pitanju sposobnosti EU da uspješno apsorbira deset novih članica te o pitanju općeg *zamora proširenjem*. Čini se da je zasićenost "stare" Europe uzastopnim pristupanjima novih zemalja jedan od uzroka nekih aktualnih pitanja poput najava da će se proces daljnjih proširenja usporiti. Ipak, *zamor* se može promatrati i kao rezultat nedovoljne, neuspješne i često pristrane komunikacije u starim državama članicama prije proširenja. Nadalje, građani se osjećaju udaljenima od institucija EU i postupka donošenja odluka. Apatičnost glasača pokazuje da se važnost odluka Zajednice i njihov utjecaj na nacionalne politike još uvijek nisu ukorijenili među građanima. Različita su viđenja kako riješiti problem pomirenja globalne konkurentnosti i inovacije sa socijalnom sigurnošću i održivom zaštitom okoliša. Nejasna je vizija *konačnosti* europskog projekta i bezuspješno se pokušava stvoriti zajedničko stajalište prema svrsi i ciljevima EU (Palmer, 2005). Sve to stavlja pitanje komunikacije u središte europske krize.



## VAŽNOST KOMUNIKACIJE

Važnost komuniciranja Europe višestruka je. Prvo, kao što je već spomenuto, manjak i neuspjeh primjerenoga i sustavnog komuniciranja može utjecati na koncept demokracije u EU (npr. nizak izlazak birača na parlamentarne izbore), ali i imati praktičan odjek na svakodnevno funkcioniranje EU (npr. “razvodnjen” postupak ratifikacije Ustava koji koči EU u smislu njegova učinkovita funkcioniranja u budućnosti).

Drugo, pravo na informaciju, sloboda izražavanja i komunikacija među građana i vlastodržaca srž su demokracije u Europi i potporanj političkih sustava na europskoj i nacionalnoj razini.<sup>iii</sup> U skladu s tim načelima, svi europski građani imaju pravo na nepristrane i potpune informacije o EU, pristup informacijama na materinskom jeziku, izražavanje stavova, priliku da ih se sasluša i mogućnost dijaloga s donositeljima odluka. U konačnici, odluke EU utječu na različita područja javnog života i stoga zaslužuju kontrolu javnosti i njezinu uključenost (Kurpas, Meyer i Gialoglou, 2004:2).

Iako se katkad upotrebljavaju kao istoznačnice, postoji jasna razlika između informacije i komunikacije. Informacija podrazumijeva jednosmjernan tijek činjenica i brojeva kojim se predstavlja određena politika, pojedina mjera i njihova provedba (često se vežu za pristup “odozgo prema dolje”). Komunikacija se, pak, sastoji od informacija koje se predočuju u obliku ključnih poruka i prilagođavaju se određenoj publici te stoga zahtijevaju interaktivni pristup. U kontekstu EU taj se dvosmjerni proces odražava u činjenici da Bruxelles istodobno *šalje* i *prima* informacije.

Treće, komunikacija je nužna kako bi se pružilo takvo znanje o EU koje može ojačati potporu Uniji. Kao što je pokazao prvi irski referendum o Ugovoru iz Nice, anti-EU strana spretno je iskoristila nedostatak znanja odaslavši jednostavnu ali snažnu poruku: *Ako ne razumijete, recite ne*. Budući da su europska pitanja sve važnija, održavanje referenduma mogao bi postati novi trend. Neovisno o tome hoće li referendumi imati učinak na pojedinačnu zemlju (npr. Francuska namjerava organizirati referendum za svako daljnje proširenje EU nakon pristupanja Hrvatske), ili na grupu zemalja (nedavno neuspjeli referendumi jednako su snažno utjecali na one koji su poduprli Ustav i one koji su ga odbacili), neznanje birača moglo bi postati pogubno za buduće donošenje političkih odluka.

Četvrto, komunikacija je jedan od instrumenata kojim se pridobiva potpora za određene usvojene mjere i povećava vjerojatnost nji-

hove uspješne provedbe. Trenutačno postoji rastući trend održavanja javnih prosvjeda i referenduma kao načina da se izrazi stav i donese odluka o pitanjima članstva, ključnih politika, odobravanja ugovora i dokumenata vezanih za Ustav. U tom je kontekstu javno mnijenje postalo važno mjerilo za političke odluke i često se uzima u obzir prilikom kreiranja politika (de Vreese, 2004:3). U gotovo svim europskim državama opaža se tendencija prema izravnoj demokraciji na štetu parlamentarne reprezentacije, kao i nezadovoljstvo stranačkom politikom. Samim time to prestaje biti isključivo problemom EU, no istodobno naglašava općenitu vrijednost komunikacije – komunikacija je važna zato što je važno javno mnijenje. Stoga je izazov komunikacije olakšati razmjenu, postupak učenja i dijalog (European Commission, 2006:13).

O tome postoji li izravna korelacija između komunikacijskih politika i javne potpore EU može se raspravljati. Također se može dovesti u pitanje i pretpostavka da dobro informiran građanin nužno podupire EU. Za potrebe ove rasprave opća je pretpostavka da (dobra) komunikacijska strategija i znanje pozitivno utječu na prihvaćanje EU.

## **Komuniciranje Europe u Europskoj uniji**

Iako je projekt integriranja što su ga pokrenule zapadnoeuropske demokratske države započeo prije više od pedeset godina, analiza informiranja i komunikacijske politike u EU pokazuje da se proces europskih integracija većim dijelom svog razvoja nije komunicirao sve donedavno. Uvjeti u kojima je proces pokrenut (poraće Drugoga svjetskog rata, početak hladnog rata) omogućili su da proces započne bez izravnog odobrenja ili utjecaja građana. S vremenom je europska suradnja počela pozitivno utjecati na gospodarsku i političku stabilnost. Građane se poticalo da zahtijevaju pravo da budu informirani o nacionalnoj politici i uključeni u proces donošenja odluka. Međutim, europska se integracija dugo smatrala projektom europske političke elite, dok su građani pokazivali malo interesa za europska pitanja i nisu bili uključeni u razvoj različitih integracijskih aspekata (proširenja, ugovore, politike itd.).

Nakon negativnoga danskog referenduma o Ugovoru iz Maastrichta pojačano se nastojalo “učiniti Europu shvatljivom”. Ideja je bila potaknuti raspravu o pitanjima Zajednice, poboljšati sudjelovanje javnosti u procesu donošenja odluka i jačati povjerenje u europsku administraciju. Ipak, do sredine 90-ih godina za stvaranje i provedbu

politike vezane za komuniciranje Europe bile su uglavnom odgovorne europske institucije čiji je spektar aktivnosti bio ograničen. Stvaranjem zasebne Opće uprave za tisak i komunikaciju, Komisija je objedinila svoje aktivnosti analize javnog mnijenja i tiska, informativnih kampa-nja i svakodnevne političke komunikacije.

Prvi poticaj za jačanje komunikacije došao je u vrijeme stvaranja monetarne unije, kada je 1998. godine usvojena *Komunikacija o informacijskoj strategiji za euro*. Komunikacija koja je objašnjavala razloge i mehanizme uvođenja zajedničke europske valute bila je prilično uspješna. Provodila se decentralizirano i prilagodila informacije pojedinim državama i specifičnostima ciljnih skupina. Nasuprot tome, *Komunikacijska strategija za proširenje u razdoblju 2000-2006* (2000) nije uspjela definirati koje specifične i konkretne korake treba poduzeti, te su predstavništva EU u državama članicama, same države članice i države kandidatkinje bile prepuštene same sebi da razviju instrumente komunikacije. Godine 2002. *Informacijska i komunikacijska strategija za Europsku uniju* potaknula je na stvaranje koherentne i sveobuhvatne europske politike informiranja i komuniciranja. Strategijom je bilo predviđeno da EU osmisli svoje poruke utemeljene na prioritetnim pitanjima i da ih proširi u suradnji s državama članicama. Uzimajući u obzir problem trajnog neznanja i nezainteresiranosti za europska pitanja, *Deklaracija o budućnosti Europe* iz Laekena (2001) pozvala je na temeljitu i široku javnu raspravu o budućnosti EU. Kao rezultat toga održana je Konvencija radi izrade nacrt novog ugovora.<sup>iv</sup> Tekst Ustava obuhvatio je niz mjera čija je svrha unaprijediti demokraciju u EU. Primjerice, nacionalnim parlamentima i Europskom parlamentu dodijeljena je veća uloga te je pojačana važnost koncepta europskog državljanstva.<sup>v</sup> Konvencija se smatrala neuobičajeno otvorenom i transparentnom inicijativom za pokretanje široke javne rasprave o budućnosti Europe. Konvencija očito ipak nije uspjela u potpunosti ispuniti kriterije uspješne komunikacije jer se Europa već dvaput suočila s odbijanjem Ustava i nekoliko odgođenih procedura ratifikacije. Sve je to pridonijelo trenutačnoj političkoj krizi u EU i potaknulo novu raspravu o komunikacijskoj politici Europe.<sup>vi</sup>

U lipnju 2005. godine Europsko je vijeće najavilo razdoblje promišljanja kojemu je cilj da se “razjasni sadržaj europskog projekta i dade svježi politički zamah za nastavak reformi” u idućim mjesecima (De Clerck-Sachsse, 2005a). Modernizacija službe Komisije za komunikaciju i njezine prakse zacrtana je Akcijskim planom za poboljšanje komuniciranja Europe Europske komisije (2005). Tri osnovna načela

na kojima se temelji novi plan jesu: ne samo informiranje već i slušanje građana te uzimanje njihovih stavova u obzir; *komuniciranje* utjecaja politika EU na svakodnevni život građana i njihove vrijednosti na razumljiv način; djelovati lokalno, prilagođavajući poruke, kanale komuniciranja i prenositelje poruka nacionalnom i lokalnom stanovištu i njihovim potrebama. Dodatni je naglasak stavljen na jačanje predstavništava Komisije u državama članicama. U listopadu 2005. godine pokrenut je Plan D za demokraciju, dijalog i debatu. Taj akcijski plan za komunikaciju potiče, strukturira i usmjerava postojeće rasprave o Europi na razini Zajednice i država na temelju dodatnog “d”, decentralizacije, jer glavnu odgovornost za učinkovito raspravljanje imaju multiplikatori mišljenja na državnoj, regionalnoj i lokalnoj razini. Nedavno objavljena Bijela knjiga o europskoj komunikacijskoj politici (veljača 2006) nudi mogućnost savjetovanja. Cilj joj je potaknuti sve zainteresirane da izraze svoje mišljenje i do srpnja 2006. godine pošalju komentare na predstavljeni nacrt te tako sudjeluju u zajedničkom oblikovanju Europe.<sup>vii</sup> Bijela knjiga identificira pet područja u kojima bi trebalo poduzeti zajedničke korake utemeljene na načelima uključenosti, raznolikosti i sudjelovanja: definiranje zajedničkih načela, moć u rukama građana, rad s medijima i novim tehnologijama, razumijevanje europskoga javnog mnijenja i zajedničko djelovanje. Kako bi osigurala uspjeh, Knjiga čak predviđa okvirne dokumente poput neobvezujuće Povelje o komunikaciji, koja bi definirala pravo građana na nepristranu i potpunu informiranost o europskim pitanjima, ili Pravila postupanja o komunikaciji, koja bi na dobrovoljnoj bazi obvezala različite sudionike u EU da poštuju dobru praksu komunikacije.<sup>viii</sup>

Rezultati različitih komunikacijskih aktivnosti na svim razinama i ishod nacionalnih rasprava poslužiti će kao temelj za usvajanje konkretnoga akcijskog plana koji bi definirao poduzimanje daljnjih koraka za budućnost Europe u kontekstu Ustava.

## **Komuniciranje Europe u članicama Europske unije i državama kandidatkinjama**

Studije pokazuju da države članica EU i države kandidatkinje komunikaciji pristupaju na individualan način te se stoga i njihovi uspjesi razlikuju (Brnčić, 2005). Nakon prvih odbijanja Ugovora iz Maastrichta i Nice, Danska i Irska uspješno su riješile problem nedovoljne informiranosti i nezainteresiranosti građana pokrenuvši temeljite

i opsežne kampanje. Nakon dugog razdoblja “samozatajnog” komuniciranja, Nizozemska danas temelji svoju komunikaciju na decentralizaciji i mreži vladinih i nevladinih organizacija koje svoje aktivnosti prilagođuju ciljnim skupinama. Suprotno finskom i švedskom decentraliziranom modelu komunikacije, Austrija je nakon pristupanja EU smanjila svoje informacijske i komunikacijske aktivnosti i u konačnici pridonijela padu javne potpore. Tijekom pretpristupnog razdoblja Cipar je, dijelom zbog usredotočenosti na unutarnjopolitička pitanja, zanemario važnost komunikacije, dok Slovačka, unatoč razrađenoj strategiji i uložnim financijskim sredstvima, nije uspjela iskoristiti te prednosti. Slovenija se smatra uspješnim primjerom transparentnoga i usklađenog procesa komunikacije. Mađarska je uložila velik trud i novac u suradnju s medijima i u razvijanje informacija specijaliziranih za različite ciljne skupine. Malta je osnovala *Malteški centar za informiranje* kao neovisnu instituciju čija su neutralnost, stručnost, prilagodljivost potrebama građana, dobra suradnja s medijima, proračun i uključenost u proces pregovaranja pridonijeli uspjehu komunikacijske strategije. Korisno je ukratko opisati primjere jedne uspješne i jedne manje uspješne komunikacijske strategije.

Tijekom pripremanja građana za drugi referendum o Ugovoru iz Nice Irska je pokrenula *Nacionalni forum o Europi*. Tim su se forumom različiti nacionalni i europski sudionici – irski dužnosnici, europski i nacionalni zastupnici, predstavnici civilnog društva i akademije diljem EU i izvan njega – koristili kao okvirom za raspravu o EU i irskom članstvu u Uniji. Otvorenost *Foruma* prema javnosti omogućila je građanima da se aktivno uključe u rasprave, a njegova je vrijednost bila u stvaranju uvjeta u kojima su nacionalna tijela mogla raspravljati o pitanjima jednako važnima za nacionalnu, kao i za europsku razinu. Građani su postali svjesni da je promišljanje pitanja o kojima se raspravljalo važno za njihovu budućnost i da odjeci njihovih odluka nadilaze nacionalne granice (Brnčić, 2005). Nadalje, 2002. godine dodatni je poticaj komuniciranju Europe dala organizacija civilnog društva pod nazivom *Irski savez za Europu* (Laffan, 2004). “Koalicija ljudi dobre volje i na raspologanju”, sa samo dva zaposlenika i skupinom dobrovoljaca provela je kvalitativno istraživanje. Njihov je cilj bio analizirati što je bilo pogrešno tijekom prvog referenduma i predvidjeti pitanja koja bi se mogla pokazati značajnima u bliskoj budućnosti. Savez je uložio mnogo truda u stvaranje novoga, energičnog i prepoznatljivog imidža, dok se njihova skupina zadužena za medije brinula da Savez bude dovoljno zastupljen u medijskim nastupima. Ideja je bila voditi

pozitivnu kampanju, ali i suprotstaviti argumente protivničkoj strani. Savez je sudjelovao na sastancima *Foruma* dovodeći govornike i sudionike, a nastojao je i da njegovi članovi redovito djeluju “na terenu”. Vjerodostojnost Saveza potkrijepili su iskustvo starijih članova potpomognuto energijom i talentom mlađih, ali i spremnost da se pod jednako raspravlja o općim pitanjima integracije kao i o tehničkim detaljima Ugovora.

Mađarska je Vlada tradicionalno imala političku i javnu potporu integracijskom procesu. Ipak, samo tri mjeseca prije odlučujućeg referenduma o pristupanju EU 2003. godine proširili su se euroskeptični stavovi koji su pridonijeli padu potpore. Prvo, osim što su prethodne Vladine komunikacijske strategije zbog ograničenih sredstava i slabog učinka bile neuspješne, kampanja za referendum bila je prekasno pokrenuta (sredina ožujka 2003) i provodila se na prilično centraliziran način. Drugo, elita i mediji nisu uspjeli iskoristiti dugo razdoblje pristupanja da građanima daju barem osnovna znanja o EU. Potpisivanje Ustava u Rimu i odobravanje sastava Komisije od strane Parlamenta bila su prva dva europska događaja u povijesti mađarskih medija koja su objavljena na naslovnica mađarskog tiska. Zbog centralizirane komunikacijske kampanje prije referenduma i nadmetanja političkih stranaka uoči prvih europskih izbora u Mađarskoj 2004. godine građani se nisu uspjeli uključiti u intelektualne i političke rasprave o budućnosti Europe (Hegedüs, 2004). Treće, tijekom pregovora s Unijom javne su rasprave uglavnom bile ograničene na pitanja vremenskih rokova i uvjeta pristupanja. U raspravama o potrebnim usklađivanjima naglasak se stavljao na socio-gospodarska i pravna pitanja, dok se pitanje “političke harmonizacije” uvelike zanemarivalo. Pozivajući se na “objektivnost”, mediji su često opisivali pristupanje pojednostavnjenom i tehničkom dihotomijom prednosti (koristi) i gubitaka (troškova) (Hegedüs, 2003). Konačno, što je bilo posljedica unutarnjopolitičkih nadmetanja, nije ostalo dovoljno mjesta za dublje intelektualne i razumne rasprave, a građani su zadržali europsimistična stereotipna mišljenja.

## KOMUNICIRANJE EUROPE U HRVATSKOJ

U skladu s činjenicom da je članstvo u EU jedan od dva glavna strateška vanjskopolitička cilja, Hrvatska se suočava sa sličnim izazovima komunikacije kao i bilo koja država članica EU i država kandidatkinja. Komuniciranje Europe nije samo obveza, nego i instrument za

pridobivanje potpore potrebne za donošenje konačne odluke o pristupanju EU. Javni interes za sadržaj i moguće učinke hrvatskog pristupanja Uniji jača. Usporedno s razvojem tog procesa, zadaci informiranja i potrebe građana za informacijama postaju sve konkretniji. Sukladno tome, u siječnju 2006. godine usvojena je nova *Komunikacijska strategija* za razdoblje 2005-2007.<sup>ix</sup> Njezin je cilj prilagoditi informativne i komunikacijske aktivnosti vezane za EU novim potrebama javnosti i unijeti promjene u pristup komunikacijskoj politici: pojačati informiranje javnosti tako da obuhvati što veći broj građana (npr. televizijske emisije); razviti sektorski pristup ovisno o potrebama specifičnih ciljnih skupina i pokrenuti nove aktivnosti koje će pratiti dinamiku procesa pregovaranja (npr. izrađena je nova internetska stranica o pristupnim pregovorima).<sup>x</sup> Nadalje, osnovan je Nacionalni forum kako bi potaknuo javnu raspravu o hrvatskom pristupanju Uniji na svim razinama upravljanja, sve do trenutka održavanja referenduma. Forum, između ostalih, obuhvaća ministre, zastupnike, poslovni sektor, akademske krugove, regionalne predstavnike, civilno društvo te studente, čiji raznoliki i specijalizirani stavovi pridonose kvaliteti rasprave.<sup>xi</sup>

Usporedbom rezultata dvanaest istraživanja koja se provode od 2000. godine uočava se određeni razvoj javnog mnijenja.<sup>xii</sup> U razdoblju između 2000. i 2003. godine, dok je EU uglavnom shvaćan kao najpoželjnija alternativa prošlosti, potpora građana članstvu u EU bila je razmjerno postojana (72-79%). Potpora se smanjila na 51% u vrijeme kada je Hrvatska dobila status zemlje kandidatkinje, a najnižu je vrijednost dosegla u lipnju prošle godine (42%), uoči odgode otvaranja pristupnih pregovora. Vidljivo je da se mišljenje građana kako će članstvo u EU donijeti opći i gospodarski napredak i viši životni standard poljuljalo te je s prijašnjih gotovo dvije trećine palo na manje od polovice.

Provedena istraživanja ne objašnjavaju zašto je opća potpora javnosti u padu te bi stoga trebalo provesti dodatno temeljito istraživanje. Takva bi analiza zasigurno potvrdila da su neki od razloga opći i slični onima s kojima su se suočile i druge države prije svog ulaska u EU. U razdoblju pristupanja pozornost građana postupno skreće s apstraktnog simbolizma na konkretnu i nerijetko bolnu realnost članstva. Također, zacijelo bi se pronašla i pitanja svojstvena određenoj zemlji koja negativno utječu na javno mnijenje, kao što su naknadno dodan protokol Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju, pojačan međunarodni pritisak radi suradnje s Međunarodnim kaznenim sudom za bivšu Jugosla-

viju, tradicionalan način proizvodnje sira i vrhnja i prodaja nekretnina strancima.

Posljednji val istraživanja, proveden u prosincu 2005. godine, pokazuje da gotovo 49% građana podupire, a 44% ne podupire priključivanje Hrvatske EU. Ispitanci smatraju da je informiranje o EU u medijima kao najznačajnijem izvoru znanja o Uniji još uvijek ograničeno.<sup>xiii</sup> Kreatori mišljenja trebali bi se koristiti rezultatima istraživanja i odgovoriti na pitanja koja su građani ocijenili prioritetnima, poput učinka priključenja na gospodarski razvoj i svakodnevni život, prava i obveze koja proistječu iz članstva u EU, kao i utjecaj članstva na hrvatsku unutarnju politiku i njezin suverenitet.

Cilj komunikacije jest “stvoriti” dobro informiranoga građanina spremnog za donošenje konačne odluke na referendumu o ulasku Hrvatske u EU. Posljednjih su godina ti napori dopunjeni velikim brojem raznolikih aktivnosti koje provode regionalna i lokalna tijela te sve razvijenije civilno društvo u zemlji.

## OBILJEŽJA KOMUNICIRANJA EUROPE

Danas EU komuniciranju i transparentnosti pridaje više pozornosti nego ikada prije. Paradoksalno, niska opća potpora EU pojavljuje se u vrijeme kada je svijest o pitanjima komunikacije u Bruxellesu na visokoj razini. Ustav, čija je ideja potekla iz osjećaja da se EU otuđio od svojih građana, u konačnici je neke od njih dodatno udaljio (Reynolds, 2005; De Clerck-Sachsse, 2005b). Tu činjenicu moguće je objasniti uz pomoć nekoliko obilježja komunikacije koje bi trebalo imati na umu prilikom osmišljavanja, provođenja i procjenjivanja komunikacije.

- *Nedovoljno razvijena politika.* Vlade su tradicionalno ratificirale sporazume EU u parlamentima, računajući da će pridobiti potrebnu većinu (Keohane, 2004:1). Pretpostavljalo se da će reakcije javnosti biti pozitivne, pa je godinama manjkala koherentna i održiva komunikacijska strategija. Stoga nije bilo ni pretjerane potrebe za objašnjavanjem, slušanjem i usađivanjem europskih pitanja u suvremene nacionalne politike. Posljedica toga je činjenica da građani još uvijek nisu navikli oblikovati mišljenje o pitanjima o kojima malo znaju, a EU i europske vlade “prodavati priču” svojim građanima.
- *Cilj komunikacije.* Komunikacije malo kad jasno definiraju cilj koji žele postići. Je li cilj komunikacije postići da pola milijarde građa-



na EU bude informirano o činjenicama o EU? Ili da građani aktivnije sudjeluju u životu Unije? Želimo li da javnost razumije EU ili da ga zavoli? Ne samo da “*poruka Unije*” nije jasno izrečena, već je često teško izbjeći opasnost da razne poruke dobiju prizvuk propagande. Nizozemski je referendum pokazao da je pokušaj pridobivanja javnosti jednostavno kontraproduktivan jer “EU nije proizvod s brandom, nego teži biti demokratsko političko uređenje koje građani mogu odlučiti ne voljeti, pa makar bili i propisno informirani” (Kurpas, Meyer i Gialoglou, 2004:3). Komunikacija ne bi trebala biti usmjerena samo na svoj cilj (pridobivanje potpore), već i na sadržaj (poticanje javnih rasprava). Možda je krajnji cilj EU i njezinih članica pozitivan ishod referenduma ili visoka potpora javnog mnijenja. Međutim, oni nužno ne dokazuju da je komunikacija u osnovi bila uspješna. Komunikacija bi trebala biti usmjerena prema podučavanju činjenica, ali i prema podizanju zanimanja građana za europska pitanja.

- *Tko komunicira Europu?* Budući da upravljanje Unijom ima više razina – europsku, nacionalnu, regionalnu i lokalnu – ne postoji isključivo pravo vlasništva nad europskim projektom pa tako ni nad komunikacijskom politikom. Sve bi razine upravljanja trebale biti sposobne i voljne preuzeti svoj dio odgovornosti za komunikaciju i surađivati.<sup>xiv</sup> Komisija može potaknuti reformu, postaviti opći okvir unutar kojega se dalje mogu razvijati specifične komunikacijske politike te oblikovati informacije i osnovne univerzalno primjenjive poruke.<sup>xv</sup> U tom je području značajna važnost nacionalnih parlamenata, s kojima se građani lakše identificiraju nego s Europskim parlamentom. Međutim, pitanja vezana za EU još uvijek imaju ograničenu ulogu u izbornim kampanjama jer se političari rijetko biraju na temelju njihovih stajališta o europskim pitanjima. Neki tvrde da je izvor današnje krize Unije upravo način na koji nacionalna razina postupa s EU (Seidenfaden, 2005:75). U praksi nacionalne vlade često prisvajaju zasluge za povoljne rezultate, dok se za nepovoljne ishode koriste Bruxellesom – institucijama EU ili drugim državama članicama – kao “žrtvenom janjadi”. Prema nekim mišljenjima, države članice nemaju previše interesa komunicirati koristeći EU. Izbjegavanjem komunikacije, one u javnosti nastoje očuvati dojam o snažnoj nacionalnoj državi i povećati manevarski prostor za pregovaračkim stolom tijekom pripremnih faza u postupku donošenja odluka (Kurpas, Meyer i Gialoglou, 2004:4). Mediji, koje javnost često smatra vjeredostojnijima od političara i drži ih osnovnim izvorom informacija,

moćan su posrednik i važan kreator mišljenja javnosti. Tijekom godina sve je učestalije tiskovno izvještavanje o različitim tematskim područjima europskih poslova. Unatoč tomu, kvaliteta, relevantnost i objektivnost uvelike ovise o stručnosti i suradnji s vladom u pružanju informacija i ulozi medija kao poštenog “katalizatora” informacija. Konačno, odgovornost je i na javnosti, koja mora aktivno istraživati i tragati za informacijama. “Glad za informacijom podrazumijeva činjenicu da je osoba spremna sama ići do zalihe, a ne očekivati da je netko hrani žlicom” (Sainley Berry, 2006). Čini se da je javnost spremna prihvatiti namjere EU da uspostavi jači interakcijski odnos s građanima (47% njih željelo bi biti uključeni), iako samo četvrtina građana smatra da je uključena u europske poslove (European Commission, 2005:38).

- *Domaća ili europska pitanja?* Političari se često koriste europskim pitanjima za potrebe domaće politike. Primjerice, u kampanjama za izbore za Parlament još uvijek se pretežno vode bitke oko nacionalnih a ne europskih pitanja. Također se čini da su ambicije predsjedničkih kandidata za izbore 2007. godine pokrenule razdor unutar socijalističke stranke Francuske u vezi s pitanjem potpore Ustavu. No tijekom nacionalnih izbora europska pitanja mogu zauzeti i važno mjesto u programu kampanje (kao u francuskim predsjedničkim izborima 2002. godine). Domaća politika ima značajnu ulogu u oblikovanju mišljenja o EU, kao i u glasovanju o europskim pitanjima. Zbog manjka znanja biračko tijelo često može pasti pod utjecaj rada i dostignuća vlade te formulirati mišljenje na temelju onoga što mu je najbliže – promišljanja o nacionalnoj politici (Keohane, 2004:3; de Vreese, 2004). Čak i kad većina zemalja zajednički definira teme vezane za EU, one se vrlo brzo stave u nacionalni kontekst. U različitim zemljama u raspravama prevladavaju različita pitanja jer su bitna pitanja u različitim nacionalnim kontekstima različita (Kurpas, 2005). U tim slučajevima čak i nebitna pitanja mogu postati važna, pa i uzrok razdora. Takav je bio primjer obrambene politike tijekom irskog referenduma o Ugovoru iz Nice iako propisi vezani za obranu nisu utjecali na neutralnost Irske. Francuzi i Britanci ne mogu se složiti u tome ima li premalo ili previše “socijalne Europe”. Španjolci se koriste pogodnostima strukturnih fondova, dok se Nizozemci žale na svoj doprinos zajedničkom proračunu. Ipak, u tim se slučajevima problemi barem doživljavaju “europskima” i, kako se čini, ostaju izvan konteksta nacionalne politike. Veći problem nastaje kada se javnost koristi okvirom EU kao mogućnošću da se “ispuše” i izrazi ne-

zadovoljstvo svojim nacionalnim vladama. Tada je njezin neizravni učinak mnogo širih razmjera od nacionalnoga.

- *Referendum.* Opaža se sve veća težnja održavanju referenduma na kojima javnost može izraziti svoje želje kao načinu da se doskoči problemu demokratskog deficita i komunikacijskog jaza. Međutim, neki osporavaju primjerenost referenduma u kontekstu EU. Neki Europljani imaju više iskustva u izricanju stavova i odlučivanju o pitanjima vezanima za EU, dok su drugi, poput Nizozemaca i Belgijanaca, prvi put održali referendum.<sup>xvi</sup> Posljedice individualnog referenduma često prelaze granice zemlje u kojemu je održan – francuski *ne* utjecao je i na druge Europljane, koji u biti nisu imali mogućnost sudjelovati u francuskoj raspravi ili utjecati na francusko javno mnijenje. Je li demokratski osloniti se na referendum koji odbaci pitanje o kojemu je velik broj zemalja i političkih institucija, uključujući vladu i parlament države čiji je referendum bio negativnog ishoda, stigao dogovor? U određenoj mjeri referendum je instrument za testiranje sposobnosti nacionalnih političara da uvjere biračko tijelo kako nacionalni interesi mogu biti učinkovito zastupljeni i unutar produbljene i proširene Unije (Crum, 2005). Jednako tako, on je i “čuvano nespretan instrument” koji tjera glasače da se s *da* ili s *ne* izjasne o vrlo složenim pitanjima (Closa, 2004). Referendumi u kontekstu EU imaju prednosti i nedostatke: mogu učiniti odluke vlada uvjerljivima i opravdati ih, ali se jednako tako mogu negativno odraziti preko granica. Stoga, osim u Irskoj, gdje postoji ustavna obveza, na odluku o održavanju referenduma uglavnom utječu politički činitelji. S obzirom na njihovu nepredvidivost, oni koji se odluče za referendum moraju iskoristiti priliku koju on pruža i provesti aktivne kampanje kako bi uvjerali europske građane u zasluge EU (Keohane, 2004:5).
- *Lakše je promicati ne.* Oni koji zagovaraju EU iz uvjerenja ili stoga što su bili aktivno ili izravno uključeni u proces moraju shvatiti da zasluge EU nisu same po sebi razumljive za pola milijarde europskih građana. Čini se da proeuropski tabor slabije odašilje jasne poruke i da s više poteškoća mobilizira pristaše, za razliku od euroskeptika, čiji snažni pozivi na istupanje iz EU ili smanjivanje ovlasti EU uspješnije dopiru do građana. Antieuropski tabor često je aktivniji i koristi se neuspješnim komuniciranjem protivnika kako bi prikazao njihove inicijative neprihvatljivima. Nadalje, politička dinamika kampanje za referendum o EU pogoduje stranci koja zagovara *da*. U kontekstu europskih integracija stranke su podijeljene na antiintegracioniste i prointegracioniste, a klasičnu podjelu na ljevicu i desnicu zamijenio

je sve veći rascjep ne diljem spektra stranaka nego unutar njih samih. Time u taboru koji zagovara *ne* nastaju neuobičajene koalicije stranaka koje bi se u svakoj drugoj situaciji upustile u oštru političku raspravu (Seidenfaden, 2005:70; Closa, 2004:4). Taj novi ideološki rascjep može značajno poljuljati nacionalnu politiku i zbuniti glasače.

- *Govoriti jednoglasno.* Danas su EU i države članice podijeljene oko pitanja budućeg tijeka političke integracije Unije, daljnjeg produbljenja i širenja integracije, promišljanja kako nastaviti nakon ustavne krize. Kako ne mogu pronaći zajedničko stajalište, teško je postići jednoglasje i usklađenu komunikacijsku politiku, čak i unutar institucija u kojima bi se moglo očekivati više koherentnosti (npr. u Komisiji). Sve dok nacionalni interesi nadilaze europske, teško se može uvjeriti javnost da daje jedinstvenu potporu pojedinim inicijativama EU. “Poljake zanima što iz svega ovoga proizlazi za Poljsku, a ne za budućnost Unije kao cjeline” (Beunderman, 2006).
- *Komunika(k)cija.* Jednim dijelom jaz između elite i javnog mnijenja proistječe iz njihovih različitih interesa i shvaćanja koje bi politike trebale biti europeizirane i u kojim bi područjima ovlast trebala biti dodijeljena EU (de Vreese, 2004). Taj jaz ne može biti premošćen samo komunikacijom. Potrebno je simbolizam (zastava, himna i valuta EU, internetska .eu domena) zamijeniti praktičnim pitanjima i akcijama koje će donositi konkretne rezultate. Ponudeni *da* i *ne* ne uspijevaju obuhvatiti raznolika i nijansirana pitanja koja brinu građane EU. Europske građane zanimaju pitanja poput proširenja i utjecaja jeftinije istočne radne snage na europskom tržištu, strah od gubitka suvereniteta i nastanka naddržave. Postoji osjećaj da je Europa previše liberalna i usmjerna na tržište te da je narušila zapadnoeuropske standarde socijalne skrbi. Osim toga, pojavljuju se i pitanja poput smanjenog udjela zastupljenosti starih država članica u institucijama EU zbog posljednjeg proširenja, a čuju se i mišljenja da se za doprinose proračunu EU premalo dobiva zauzvrat. Smatra se da je nacionalni utjecaj marginaliziran i sve su veće zamjerke u vezi s useljenicima. Stoga uspješna komunikacija mora nužno odražavati i doticati prioriteta pitanja te uvjeriti građane da EU jamči bolju kvalitetu života i rada. Utjecaj modernizacije i globalizacije donio je nove izazove. Kako bi postao građanima opipljiviji, EU mora postići rezultate na tri prioriteta područja: blagostanju (gospodarski rast, konkurentnost), solidarnosti (socijalna dimenzija, zapošljavanje, stanovništvo koje stari) i sigurnosti (pravda, terorizam).

- *Razumjeti javnost.* Brojni su čimbenici koji utječu na znanje, interes i javnu potporu europskoj integraciji. Politička uključenost i socio-gospodarska situacija, jasna komunikacija i dostupnost informacija, prilagodljivost izvora korisnicima i politička situacija u danom trenutku objašnjavaju zašto u različitim okruženjima prevladaju određeni elementi.<sup>xviii</sup> Ilustrativna računica pokazuje da je društvo EU slojevito (socijalne klase utemeljene na obrazovanju i zapošljavanju) i podijeljeno na sektore (primjerice, vlada, poljoprivrednici, poslovni sektor). To u konačnici u svakoj zemlji stvara stotinjak grupa građana, čijim različitim potrebama za informacijama treba udovoljiti na odgovarajući način (Sainley, 2005).

## EUROPEIZACIJA KOMUNIKACIJE

Pojam europeizacije postaje sve popularniji u javnim raspravama i literaturi, a pripisuju mu se različite definicije.

Prvo, europeizacija se definira kao *sve veće prekogranično pokretanje javnih i privatnih pitanja u Europi*, pri čemu povećanje podrazumijeva veći broj novih pitanja (opseg) i veću žestinu kojom se o njima raspravlja (sadržaj) (Schendelen, 2003:30-40). Europeizacija može poteći iz javne ili iz privatne, iz europske ili iz domaće dimenzije (EU, europski savez, nacionalno ministarstvo ili regionalno trgovačko udruženje). Nadalje, kreće se u dva suprotna smjera: s europske prema domaćoj razini (pitanje koje je nastalo u EU ili drugoj državi članici) ili obrnuto (pitanje nastalo “kod kuće”). Ishod može biti pravno obvezujuća odluka ili prijedlog politike EU, privatni sporazum između tvrtki iz različitih država, pitanje može “ostati na mjestu” ili čak jednostavno iščeznuti.

Drugo, europeizacija se može definirati s obzirom na *učinak koji europska politika ima na javnu politiku država članica* i sastoji se od dva koraka. Prvi je donošenje odluka i kreiranje politika u EU, a drugi je njihova ugradnja u rasprave, političke strukture i javne politike na domaćoj razini (Bulmer i Radaelli, 2004:4). Europeizacija u smislu preobrazbe nacionalnih politika obuhvaća i pravne i institucionalne obveze. One se razvijaju u skladu s europskim pravilima i standardima, objektivnim promjenama u gospodarskom sektoru, zanimanjem pojedinaца za europska pitanja i manje opipljivim aspektima poput promjena uvjerenja, vrijednosti, očekivanja i identiteta (Emerson, 2005).

Treće, još jedno područje u koje se, kako se čini, europeizacija pomalo ukorjenjuje jest europska javna uprava. Pravo Zajednice postupno utječe na njezina temeljna načela kao što su proces otvaranja mogućnosti za karijeru i uvjeti rada za državne službenike diljem Europe. Ti procesi mogu poslužiti kao temelj za buduće stvaranje prostora europske javne uprave. Suradnja država članica u području uprava, a izvan djelokruga Zajednice mogla bi tako utjecati na socijalno povezivanje, razvijanje zajedničkih metoda i pristupa te na pronalaženje novih instrumenata (Mangenot, 2005).

Primjerice, europeizacija istinski europske političke kulture značila bi da europske političke stranke u Parlamentu bolje razviju svoje lokalne baze i da nacionalne stranke surađuju izvan granica.

Proces europeizacije ima dvije dimenzije: *vertikalnu*, koja podrazumijeva vezu između EU i pojedinih nacionalnih razina, i *horizontalnu*, koja označava vezu između različitih javnosti pojedinih država (Kurpas, 2005). Pri *vertikalnoj europeizaciji* nacionalne i regionalne javne sfere više pozornosti pridaju europskim pitanjima na kontinuiran, detaljan i diferenciran način. Europeizacija nacionalnih rasprava mogla bi pomoći u objašnjavanju na koji su način nacionalni predstavnici uključeni u višeslojno upravljanje Unijom i objasniti da se odluke donose uz njihovo aktivno i konstruktivno sudjelovanje. Europeizaciji komunikacije svakako bi iznimno koristilo kada bi europeizacija politika bila sadržajnije. To bi značilo da se politike EU ukorijene u svakodnevni politički, gospodarski i socijalni život, zbog čega bi se s vremenom europska (vanjska) pitanja počela doživljavati kao domaća (unutarnja). Pojačana suradnja, aktivnije uključivanje europske dimenzije u europsku razinu (stručno obrazovanje za nacionalne i regionalne multiplikatore, školski nastavni plan i program) i postupanje s politikama EU kao s pitanjima od domaćeg značenja mogli bi pridonijeti zbližavanju nacionalne dimenzije i dimenzije EU. Vertikalni protok informacija između EU i država članica posljednjih se godina poboljšao, no i dalje manjka dosljednost. Europski se događaji uglavnom pojave na naslovnicama samo u povodu susreta državnih čelnika u Bruxellesu ili pak u trenucima obilježavanja važnih događaja (proširenje) ili krize (direktiva o slabosti kretanja usluga).

Javna sfera u Europi unutar koje se danas vodi politički život i rasprave uglavnom je nacionalna. *Horizontalna europeizacija* u tom kontekstu podrazumijeva da nacionalna i regionalna sfera potaknu istinski transnacionalne rasprave, razmjenu informacija i komunikaciju preko nacionalnih granica. Trenutačno je taj proces prilično nera-

zvižen i ograničenog dosega. Ako se tijekom vremena razvije, mogao bi u konačnici stvoriti zajedničku *europsku javnu sferu*, unutar koje bi rasprave između različitih javnosti pojedinih država potaknule njihovo uzajamno razumijevanje i svijest javnosti o EU (Kurpas, 2005; European Commission, 2006:4-5). U idealnoj bi situaciji jačanje međusobnih veza različitih nacionalnih javnih sfera i veza s EU, kao i prilika da se razvije europska rasprava također pomogli boljem razumijevanju među Europljanima. U određenoj su mjeri pozitivni primjeri te dimenzije, primjerice, aktivnosti transnacionalnih europskih lobističkih i interesnih grupa (npr. Odbor za stručne poljoprivredne organizacije, franc. COPA), čiji zajednički ciljevi na europskom prostoru okupljaju različite sudionike onkraj nacionalnih granica. Ta se dimenzija može i dalje promicati putem inicijativa kao što su mogućnost dana milijunu građana da potpiše peticiju protiv određene odluke EU. Neuspješni pokušaj europeizacije nemogućnost je uspostave europskog referenduma o zajedničkom europskom pitanju kao što je Ustav. Da su se referendumi održali u zbijenijem vremenskom razdoblju, a ne prema individualnim nacionalnim rasporedima, možda bi to pomoglo stvaranju paneuropske rasprave umjesto rasprava tijekom referenduma koje su sadržajem bile uglavnom nacionalne. Horizontalno povezivanje različitih javnosti pojedinih država donekle se razvilo, no Europljani još uvijek prečesto vode rasprave u “nacionalnoj izolaciji”. Iako imaju zajedničke probleme, često međusobno ne uspoređuju svoja i tuđa rješenja u široj javnoj raspravi, a još rjeđe o njima izravno raspravljaju.

Zajednički europski pristup komunikaciji suočava se s različitim izazovima. Primjerice, budući da su nove generacije u “staroj” Europi nastale u već postojećem okviru europskih integracija, teže im je komunicirati što im taj okvir pruža. Nadalje, činjenica da različite države imaju različite interese otežava stvaranje učinkovitog zajedničkog pristupa komunikaciji i ostavlja prostora za iskrivljena shvaćanja i tumačenja. Konačno, europeizaciju komunikacije također koči nedostatak zajedničke vizije Europe, *konačnosti* procesa integriranja i istinske europeizacije politike. Mazucelli (2005) primjećuje: “Nizozemski referendum pravi je odraz trenutačne realnosti, a to je *nejasna ideja o Europi*. Taj glas koji odražava volju naroda ujedno je i prilika da se ponovo pozabavimo predodžbama o europskom projektu, jednima koje smo počeli uzimati zdravo za gotovo i drugima koje tek počinjemo uviđati.” To je realnost koja europeizaciju komuniciranja Europe čini komuniciranjem pokretne mete (Laffan, 2004).

Važno je dodati da stvaranje zajedničke europske javne sfere ne podrazumijeva nužno primjenu jedinstvenoga podudarnog pristupa. Kao što je već spomenuto, zbog različitih prepreka teško je postići kritičku i istinski javnu raspravu na europskoj razini. Neke od tih prepreka su raznolikost nacionalnih interesa, nepostojanje zajedničkog jezika ili pak činjenica da su građani naviknuti na svoje tradicionalne izvore informiranja. Ipak, određen stupanj europeizacije opravdan je samim time što se današnji europski politički sustav temelji na zajedničkom donošenju odluka, a europsko državljanstvo socijalna je i pravna realnost. Politički legitimitet ne stvaraju više samo nacionalne vlade ili biračka tijela, a u Europi je sve manje mjesta za “nepovezane” postupke država (Meyer, 2005). Stoga realističan i poželjan pristup znači stvaranje zajedničke europske sfere utemeljene na *decentraliziranome* modelu, prilagođenom specifičnim političkim kontekstima i različitim zahtjevima država, regija, lokalne razine i sektora. Osim toga, u stranačke sustave, interesne skupine i medije još je uvijek duboko ukorijenjeno okruženje njihovih vlastitih država (Nicolaidis i Weatherill, 2003:121-122). Stoga taj model mora biti *denacionaliziran* u smislu da se postupci moraju temeljiti na zajedničkim načelima i usklađenosti diljem kontinenta (European Parliament, 2004). Na taj se način nacionalne sfere ne bi doživljavale kao prepreke koje treba nadići, već više kao dogradnja na europsku javnu sferu (Kurpas, 2005).

## ZAKLJUČAK

Proces europskih integracija unosi promjene u životne i radne uvjete svih dijelova europskog društva. Uspjeh članstva ili pristupanja Uniji ovisi, između ostaloga, o znanju i razumijevanju europskog sustava, institucija i propisa, kao i o potpori javnosti. Stoga u vrijeme promjena, kada opće nezadovoljstvo funkcioniranjem Europe diljem kontinenta postaje dublje i sveobuhvatnije, komunikacija postaje ključnom politikom EU.

Nakon niza godina prilično pasivne komunikacijske strategije, nakon jačanja euroskeptičnih stavova, ali i opće javne svijesti o europskim integracijama, EU se danas suočava s komunikacijskim deficitom. Stoga u posljednje vrijeme poduzima korake da ponovo izgradi osjećaj da je EU “javno vlasništvo” te shvaća da sam mora bolje slušati, objasnjavati i povezivati se s građanima.



Jedno od obilježja komuniciranja Europe jest da zajednička europska pitanja u opsegu u kojemu se pojavljuju na dnevnom redu često potpuno zasjeni kontekst nacionalnih politika i građani ih doživljavaju iz nacionalne perspektive. Ipak, budući da se velik dio odluka koje svakodnevno utječu na građane EU donosi na zajedničkoj europskoj razini, EU sebi više ne može dopustiti da bude udaljen od građana niti može zanemarivati činjenicu da odluke pojedinih država često mogu znatno utjecati na ostale građane EU.

Stoga se komuniciranju Europe kao zajedničkom europskom projektu mora pristupiti na zajednički i komplementaran način. No uspjeh tog pristupa velikim će dijelom ovisiti – osim o usklađenosti te o financijskim i ljudskim resursima – o razini decentralizacije. Učinkovita podjela odgovornosti i zajedničko djelovanje suradnjom različitih razina i ključnih sudionika upravljanja Unijom mogli bi spriječiti da usmjerenost i provedba aktivnosti postanu “previše nacionalni” i pomoći da se europska pitanja integriraju u lokalne kontekste.

Komunikacija bi trebala biti jasna, razumljiva i prilagođena specifičnostima različitih zemalja i grupa. Za te potrebe EU treba izraditi usporedni prikaz komunikacijskih mehanizama kako bi ocijenio kome trebaju kakvi kanali i sadržaji komunikacije. No komunikacija prije svega mora biti usmjerena na politike i potkrijepljena radom i dostignućima Europe. Legitimitet u očima javnosti može se osigurati samo rezultatima i onim što EU može pružiti. Komunikacija je dobra koliko su dobre politike što ih ona želi komunicirati i ne može biti nadomjestak za neuspjehe u politikama. Trebala bi se promatrati kao trajan i održiv dijalog koji će podizati i čuvati svijest i interes za europska pitanja. Ne bi se trebala ograničiti samo na pretpristupno razdoblje ili slučajeve poput budućih referenduma, niti bi se trebala provoditi kratkoročnim informacijskim kampanjama utemeljenima na načelu “odozgo prema dolje”.

Kritički javni sustav komunikacije postoji na nacionalnoj, ali ne i na europskoj razini. Europeizacija bi mogla pomoći oživljavanju svijesti javnosti o europskoj dimenziji procesa integriranja. No europeizaciju otežava činjenica da je upravljanje tradicionalno podređeno nacionalnim interesima i oblikuje se u specifičnim nacionalnim okolnostima. Pojedinačne okolnosti u bilo kojoj državi članici u određenom trenutku mogu potisnuti u pozadinu napor uložen na razini EU. Stoga je osnovni zadatak europske i nacionalnih komunikacija pronaći najbolji način da se pomire i da zajedno uspješno djeluju.

Ako se problem komunikacije ne riješi, EU i nacionalne vlade naći će se u nepremostivoj krizi u kojoj neće biti sposobne dobiti od građana potporu za određene europske aktivnosti niti ih uvjeriti da prihvate EU ili da se konstruktivno uključe u njezino upravljanje. To u konačnici može dovesti u pitanje opravdanost i održivost cijelog projekta europskog integriranja.

- 
- \* *Sva mišljenja i stavovi izraženi u ovom radu osobne su prirode i stoga ne odražavaju stavove Ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija. Autorica zahvaljuje anonimnim recenzentima.*
- i *Ugovor o Ustavu za Europu često se naziva i Ustavni ugovor (EU) ili (Europski) Ustav.*
- ii *Prema rezultatima Eurobarometra (srpanj 2006. godine), postotak onih koji smatraju članstvo u EU "nečim dobrim" u Danskoj je 65%, dok je u Francuskoj 49% (prosjek EU je 55%); vidi: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb65/eb65\\_first\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb65/eb65_first_en.pdf).*
- iii *Članak 6. Ugovora o Europskoj uniji uređuje opće načelo prema kojem Unija mora poštovati ljudska prava i temeljne slobode; članak 11. Povelje o temeljnim pravima Europske unije navodi da "svatko ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo uključuje slobodu mišljenja te primanja i davanja informacija i ideja bez uplitanja tijela vlasti i bez obzira na granice. Poštuju se sloboda i pluralizam medija."*
- iv *Cjeloviti tekst vidjeti na: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/JOhtml.do?uri=OJ:C:20-04:310:SOM:EN:HTML>.*
- v *Milijun građana koji su državljani značajnijeg broja država članica mogu pozvati Komisiju da, unutar svojih ovlasti, podnese odgovarajući prijedlog o pitanjima za koja građani smatraju da bi ih Unija trebala propisati, a s ciljem provedbe Ustava (čl. I-47:4).*
- vi *Ostali aspekti koji upućuju na trenutačnu političku krizu EU jesu zamor proširenjem, teški pregovori o financijskoj perspektivi za razdoblje 2007-2013, nezadovoljstvo eurom itd.*
- vii *Bijele knjige Komisije dokumenti su koji sadržavaju prijedloge aktivnosti EU. U nekim slučajevima nakon njih slijedi izrada Zelene knjige, kojom se pokreće postupak savjetovanja.*
- viii *Između Bijele knjige, Plana D i Akcijskog plana postoji sljedeća veza: Plan D poziva građane EU da se tijekom razdoblja promišljanja uključe u široku raspravu o EU; Bijela knjiga ne traži mišljenje građana o EU već o tome kao uspostaviti dugoročni partnerski odnos u komunikaciji između sudionika u EU; Akcijski plan Komisije odnosi se isključivo na poboljšanje komunikacije same Komisije.*
- ix *Komunikacijska strategija za informiranje hrvatske javnosti o Europskoj uniji i pripremama za članstvo (prva je usvojena 2001. godine za razdoblje do kraja 2004. godine); dostupno na: [<http://www.nn.hr/sluzbeni-list/sluzbeni/index.asp>].*
- x *<http://www.eu-pregovori.hr/>. Za Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija, vidi: [www.mvpei.hr](http://www.mvpei.hr).*
- xi *Do sada su organizirana četiri nacionalna foruma: Razgovarajmo o Europi (2004), Bolonjski proces i reforma visokog obrazovanja (2004), Suverenitet i nacionalni identitet u Europskoj uniji (2005), Mobilnost mladih u obrazovanju i zapošljavanju (2006).*

- xii *Od sredine 2000. godine Ministarstvo svakih šest mjeseci, u suradnji s GfK – centrom za istraživanje tržišta, provodi istraživanje javnog mnijenja i analizira stavove građana Hrvatske prema EU i procesu pristupanja. Rezultati posljednjeg istraživanja dostupni su na: [http://www.mvpei.hr/ei/download/2006/01/31/omnibus\\_prosinac\\_05.ppt](http://www.mvpei.hr/ei/download/2006/01/31/omnibus_prosinac_05.ppt).*
- xiii *Nema dovoljno pravih informacija ili uopće nema pravih informacija 54%; ima sasvim dovoljno pravih informacija ili uglavnom ima dosta pravih informacija 42%.*
- xiv *O detaljnijim prijedlozima konkretnih koraka za svakog sudionika u komunikaciji kojima bi se pridonijelo rješavanju problema i doprlo do građana EU (institucije EU, države članice, regionalne vlasti, mediji, akademski krugovi) v. Kurpas, Meyer and Gialoglou (2004:3-6).*
- xv *Osim što ima ograničene financijske i ljudske resurse, ovlasti Komisije rascjepkane su među različitim upravama i odjelima čije različite interese nije uvijek lako uklopiti u jedinstvenu komunikacijsku politiku EU.*
- xvi *O tablici referenduma o EU vidi: [http://europa.eu.int/constitution/ratification\\_en.htm](http://europa.eu.int/constitution/ratification_en.htm).*
- xvii *Na europskoj razini došlo je do određenog napretka u “pasivnoj komunikaciji” (dostupnije, razumljivije i korisnije informacije na internetskim stranicama Europe). Međutim, uz prednosti koje ima komunikacija utemeljena na internetu, kao što su pristup većeg broja građana i umjereni troškovi, ona ima i određene nedostatke: preopširnost, neprimjerenu organizaciju sadržaja na stranicama, neodgovarajuću prirodu informacija i krajnji doseg s obzirom na postotak korisnika interneta u Europi.*

## LITERATURA

- Beunderman, M., 2006.** “No chance for EU constitution in Poland, Kaczynski says” [online]. *EUobserver*, February. Available from: [[http://euobserver.com/9/20986/?print\\_1](http://euobserver.com/9/20986/?print_1)].
- Brnčić, A., 2005.** “Komuniciranje Europe” [online]. *Euroscope*, (78). Dostupno na: [<http://www.imo.hr/europa/publics/euroscope/es078-dodatak.pdf>].
- Bulmer, S. J. and Radaelli, C. M., 2004.**, “The Europeanisation of National Policy?”. *Queen’s Papers on Europeanisation*, No 14.
- Closa, C., 2004.** “Ratifying the EU Constitution: referendums and their implications” [online]. *The Brooking institution: U.S.-Europe Analysis series, Center on the United States and Europe*, November. Available from: [<http://www.ceps.be>].
- Crum, B., 2005.** *EU referendum Tests the Dutch Political Establishment* [online]. Bruxelles: Center for European Policy Studies. Available from: [<http://www.ceps.be>].
- De Clerck-Sachsse, J., 2005a.** *The ratification process of the Constitutional Treaty and the new challenge for the European Union* [online]. Bruxelles: Center for European Policy Studies. Available from: [<http://www.ceps.be>].
- De Clerck-Sachsse, J., 2005b.** *The paradox of European Democracy – reflections on a Plan D for the EU* [online]. Bruxelles: Center for European Policy Studies. Available from: [<http://www.ceps.be>].
- de Vreese, C. H., 2003.** *Communicating Europe* [online]. Available from: [<http://fpc.org.uk>].
- de Vreese, C. H., 2004.** “Why European Citizens Will Reject the EU Constitution” [online]. *Center for European Studies: Working Paper*, No. 116. Available from: [<http://www.ces.fas.harvard.edu>].
- Directorate General Communication.** Available from: [[http://europa.eu.int/comm/dgs/communication/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/dgs/communication/index_en.htm)].
- Emerson, M., 2005.** “Deeping the Wider Europe” [online]. *Center for European Policy Studies*, January 2005. Available from: [<http://www.ceps.be>].
- European Commission, 2002.** *Public Opinion in the European Union, Report 56*. Available from: [[http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion](http://europa.eu.int/comm/public_opinion)].
- European Commission, 2005.** *Public opinion in the European Union, Report 64*. Available from: [[http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion](http://europa.eu.int/comm/public_opinion)].

- European Commission, 2006.** *White Paper on a European Communication Policy*. Available from: [[http://europa.eu.int/comm/communication\\_white\\_paper/doc/white\\_paper\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/communication_white_paper/doc/white_paper_en.pdf)].
- European Parliament, 2004.** Debate “Ratification of the Constitutional Treaty”, intervention by Thierry Cornillet (ALDE). Available from: [<http://www.europarl.eu.int>].
- Hegedüs, I., 2003.** *After the Accession Talks, Facing the Referendum: Hungary and its Media Joining the European Union* [online]. Available from: [[http://www.kontextus.hu/europa/tagok/heg\\_after.html](http://www.kontextus.hu/europa/tagok/heg_after.html)].
- Hegedüs, I., 2004.** *Political stereotypes in the Hungarian public culture and the mass media about the European Union* [online]. Available from: [[http://www.kontextus.hu/europa/tagok/heg\\_politicalstereotypes2.htm](http://www.kontextus.hu/europa/tagok/heg_politicalstereotypes2.htm)].
- Keohane, D., 2004.** *A Guide to the referenda on the Constitutional treaty* [online]. Available from: [[www.cer.org.uk](http://www.cer.org.uk)].
- Kurpas, S., 2005.** *When the European Constitution Went National – Plea for a European Public Sphere* [online]. Available from: [<http://www.ceps.be>].
- Kurpas, S., Meyer, Ch. and Gialoglou, K., 2004.** “After the European Elections, Before the Constitution Referenda – Can the EU Communicate Better?” [online]. *Center for European Policy Studies, CEPS Policy Brief*, No. 55. Available from: [<http://www.ceps.be>].
- Laffan, B., 2004.** “EU Referenda and Communicating the Nice Treaty in Ireland”. Paper prepared for delivery to the Ministerial Conference on Communicating Europe, Druids Glen, Wicklow, 7/8 April.
- Mangenot, M., 2005.** “Public Administrations and Services of General Interest: What kind of Europeanisation?”. *European Institute for Public Administration (EIPA)*, ISBN 90-6779-198-9, May.
- Mazucelli, C., 2005.** *The Road Not Taken: Why the Dutch Referendum on the Constitutional Treaty “Made all the difference” for Europe* [online]. Available from: [<http://www.eipa.nl/?option=products&section=B&id=1542>].
- Meyer, Ch., 2005.** “A single referendum across Europe” [online]. Available from: [<http://www.ceps.be>].
- Mulvey, S., 2005.** *Varied reasons behind the Dutch No* [online]. Available from: [<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/4601731.stm>].
- Nicolaidis, K. and Weatherill, S. (ed.), 2003.** “Whose Europe? National Models and the Constitution of the European Union”. *European Studies at Oxford: Papers of a Multi-Disciplinary Conference held in Oxford*.

- Palmer, J., 2005.** "The European Union is not in crisis: It is in deep crisis". *European Policy Centre: Communication to Members*, S3-3/05.
- Reynolds, P., 2005.** "People's protest EU-style" [online]. *World Affairs Correspondent, BBC News*, June. Available from: [<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/4600099.stm>].
- Sainley Berry, P., 2006.** "Comment Communication strategy is missing the point" [online]. *Euobserver*, February. Available from: [<http://euobserver.com/?aid=202829&rk=1>].
- Seidenfaden, T., 2005.** "Saving Europe from the tyranny of referendums" in: *Europe's World, Section 2, Europe*, 65-75.
- The Future of the European Union.** Available from: [[http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/offtext/doc151201\\_en.htm](http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/offtext/doc151201_en.htm)].
- van Schendelen, R., 2003.** *Machiavelli in Brussels - The Art of Lobbying the EU*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

## DOKUMENTI

- Akcijski plan za poboljšanje komuniciranja Europe Europske komisije: SEC (2005) 985 final, 20 July 2005
- Bijela knjiga o europskoj komunikacijskoj politici, COM (2006) 35 final
- Deklaracija o budućnosti Europe iz Laekena (2001)
- Komunikacija Komisije – doprinos Komisije razdoblju promišljanja i razdoblju nakon njega: Plan D za demokraciju, dijalog, debatu, COM(2005) 494 final, 13 October 2005
- Komunikacija Komisije o strategiji informiranja za euro, COM (98) 39 final (1998)
- Komunikacija Komisije Vijeću, Europskom parlamentu, Gospodarsko-socijalnom odboru i Odboru regija o strategiji informiranja i komuniciranja za Europsku uniju, COM(2002)350 final/2
- Komunikacijska strategija Komisije za proširenje u razdoblju 2000-2006, SEC (2000)737
- Komunikacijska strategija za informiranje hrvatske javnosti o Europskoj uniji i pripremama za članstvo za razdoblje 2005-2007.
- Ugovor iz Maastrichta (Ugovor o Europskoj uniji), Službeno glasilo C 325 od 24. prosinca 2002.
- Ugovor iz Nice, Službeno glasilo C 80 od 10. ožujka 2001.
- Ugovor o Ustavu za Europu (Službeno glasilo 2004/C310/01)

## Poglavlje 4.

# **LOBIRANJE I KANALI UTJECAJA INTERESNIH SKUPINA U PROŠIRENOJ EUROPSKOJ UNIJI: MOGUĆNOSTI I IZAZOVI ZA HRVATSKU**

Igor Vidačak\*

*Institut za međunarodne odnose  
Zagreb*

## **SAŽETAK**

U radu se analiziraju mogućnosti i izazovi zastupanja interesa i lobiranja hrvatskih interesnih skupina u donošenju odluka na razini Europske unije. Na temelju prikaza prevladavajućih trendova i kanala zastupanja interesa u konkurentnom okruženju proširene Unije te uzimajući u obzir iskustva novih država članica EU, razmatra se logika pristupa i utjecaja interesnih skupina iz Hrvatske na procese odlučivanja na razini Unije u pretpristupnom razdoblju. Proces pristupanja EU ima potencijalno katalizatorski učinak na europeizaciju domaćih procesa kreiranja javnih politika i usvajanje novih, suvremenijih modela artikulacije interesa. Usto daje poticaj za razmatranje uvođenja odgovarajućeg regulativnog okvira za lobiranje kao osnove za legitimizaciju te prakse u Hrvatskoj.

### **Ključne riječi:**

lobiranje, interesne skupine, proširenje Europske unije, europeizacija, Hrvatska

## UVOD

Intenziviranje i ubrzana dinamika procesa europske integracije od kraja osamdesetih dali su snažan poticaj formiranju interesnih skupina<sup>i</sup> na razini EU. U sjedištu institucija EU u Bruxellesu vlada iznimno konkurentno okruženje za lobiranje. S otprilike 13.000 lobista Bruxelles je drugo najvažnije središte djelovanja lobista nakon Washingtona, gdje je njihov broj otprilike dvostruko veći. Spektar lobističkih aktera koji, djelujući preko ureda u Bruxellesu ili iz svoje zemlje, nastoje ostvariti utjecaj na donositelje odluka u ključnim centrima moći EU vrlo je širok – od kompanija, trgovačkih, poslodavačkih i sindikalnih udruženja preko nevladinih organizacija poput udruga za zaštitu okoliša ili zaštitu potrošača, do predstavnika nacionalnih ministarstava, lokalne i regionalne uprave i javnih agencija. Lobisti se u Bruxellesu slijevaju ne samo sa svih razina unutar država članica i kandidatkinja za članstvo nego i iz drugih zemalja poput SAD-a, Japana te ostalih dijelova svijeta. Kao lobistički akteri nerijetko djeluju i sami službenici i odjeli Europske komisije, Parlamenta i Vijeća.

Proširenje EU s deset novih članica 2004. godine izmijenilo je pravila lobiranja za sve sudionike procesa odlučivanja u EU. Općenito, lobisti u novom, konkurentnijem okruženju proširene EU moraju imati na umu znatno širi spektar aktera i razvijati naprednije lobističke strategije za svaku pojedinu inicijativu, a to iziskuje odgovarajuće ljudske i financijske resurse. Osim toga, zahtjevi za transparentnošću lobističkih aktivnosti postaju sve naglašeniji za institucije EU i za lobiste. Europska inicijativa za transparentnost koju je pokrenula Europska komisija najavila je stroža pravila za sve aktere uključene u lobiranje na razini EU. Cilj je te inicijative skinuti veo tajne s lobističkih aktivnosti u Bruxellesu, stvoriti dodatan pritisak na institucije EU i lobiste da postanu otvoreniji i da teže višim etičkim standardima te da promiču lobiranje kao legitimnu komponentu *policy*<sup>ii</sup> procesa u EU.

Ovaj bi tekst trebao istražiti prevladavajuće trendove i kanale zastupanja interesa i lobiranja u proširenoj Uniji te analizirati logiku pristupa i utjecaja interesnih skupina iz Hrvatske na procese odlučivanja na razini Unije. Na temelju iskustava novih država članica EU, donedavno zemalja kandidatkinja, procijenit će se i potencijalni utjecaj procesa pristupanja EU na europeizaciju domaćih *policy* procesa i usvajanje novih, suvremenijih modela artikulacije interesa i lobiranja, te istražiti opravdanost uvođenja odgovarajućega regulativnog okvira za lobiranje, u skladu s dobrim praksama pojedinih europskih zemalja.



## PREVLADAVAJUĆI TRENDОВI ZASTUPANJA INTERESA I LOBIRANJA NA RAZINI EUROPSKE UNIJE

Jedan od glavnih zaključaka istraživanja o europskom sustavu interesnih skupina provedenih od početka devedesetih jest da institucionalna arhitektura donošenja politika u EU ima presudan utjecaj na organizaciju i artikulaciju interesa.<sup>iii</sup> Općenito, interesne skupine koje djeluju na razini EU uvelike su uvjetovane jedinstvenim višerazinskim sustavom moći te specifičnostima procesa odlučivanja u Uniji. Donošenje javnih politika u EU uključuje niz subnacionalnih, nacionalnih i nadnacionalnih slojeva vlasti, a njihov kompleksni uzajamni odnos pruža višestruke mogućnosti pristupa procesu odlučivanja. Zbog takve višeslojnosti procesa donošenja odluka u EU odnosno raspršenosti centara moći među raznim institucijama, nijednoj skupini organiziranih interesa nije lako ostvariti dominantnu poziciju u procesu odlučivanja ili uspostaviti povlaštenu spregu interesa s pojedinim institucijama. Ekonomska i politička važnost, brojnost članstva i kriterij predstavljenosti (*representativity*), odgovarajući ljudski potencijali i financijska sredstva, unutarnja kohezija i organiziranost, ekspertiza i informiranost, razvijenost lobističkih vještina i strategija, samo su neki čimbenici koji određuju stupanj utjecajnosti interesnih skupina u EU (Sidjanski, 1995; Greenwood, 2003).

Od početka devedesetih zamjetna je svojevrsna fragmentacija sustava reprezentacije interesa u europskom procesu kreiranja politika. Uz nepregledno mnoštvo tzv. euroskupina – krovnih europskih interesnih udruženja, sve veću važnost dobivaju i druge metode zastupanja interesa, za koje se pretpostavlja da su fleksibilnije, jeftinije i učinkovitije. U tom se smislu izdvaja nekoliko prevladavajućih trendova zastupanja interesa kojima je zajedničko obilježje da zaobilaze postojeće europske krovne interesne skupine (Grande, 2001). Osim nacionalnih interesnih skupina i udruga koje sve više počinju djelovati izravno na europskoj razini, sve je izraženiji trend stvaranja manjih neformalnih klubova, foruma ili *ad hoc* koalicija, u čemu prednjače poslovni interesi. S obzirom na to da su izrazito selektivne u odabiru svojih članica<sup>iv</sup> i usmjerene na ostvarenje vrlo specifičnih ciljeva, te neformalne skupine uglavnom nemaju problema s postizanjem konsenzusa među članicama, pa su i znatno učinkovitije u svom djelovanju. Sljedeći trend koji se počeo pojavljivati sredinom osamdesetih, s uspostavom unutarnjeg

tržišta, a razvio se tijekom devedesetih godina odnosi se na pojedinačna poduzeća, posebno na velike multinacionalne kompanije, koje sve češće izravno lobiraju za europske institucije izrastajući u važne političke aktere u EU (Bouwen, 2002). Veliki porast broja profesionalnih lobista u Bruxellesu dodatna je tendencija koja je došla do izražaja tijekom devedesetih. Riječ je uglavnom o agencijama za odnose s javnošću, odvjetničkim firmama i komercijalnim konzultantskim kućama koje omogućuju svojim klijentima, najčešće poduzećima, dobivanje vrlo specijaliziranih savjeta i informacija bez otvaranja stalnih ureda, odnosno bez procesa izgradnje konsenzusa unutar nekog krovnog udruženja. Povećanje broja specijaliziranih, tehničkih i ekspertnih interesnih skupina (Weisbein, 2001) odgovor je na sve veću potrebu za vrlo specijaliziranim vrstama informacija. S tim u vezi treba naglasiti da ubrzani tehnološki razvoj pridonosi sve većoj učinkovitosti interesnih skupina zbog mogućnosti brzine savjetovanja i iskorištavanja ekspertize njihovih članova. Već ionako naglašenu diversifikaciju dodatno pojačavaju regionalizacija i decentralizacija niza aktivnosti EU, što vodi sve većoj prisutnosti predstavnika regija i regionalnih interesnih skupina u Bruxellesu i Strasbourgu.

Općenito, izrazita pluralizacija i diversifikacija interesa te niz drugih navedenih tendencija u djelovanju interesnih skupina na razini EU znakovi su koji svjedoče o pojavi novih europskih socijalnih struktura. U tom smislu već možemo govoriti o svojevrsnom europskom sustavu interesnih skupina, o nadnacionalnom europskom društvu koje se gradi usporedno s nacionalnim, regionalnim i lokalnim društvima putem komunikacijskih mreža što povezuju ljude i njihove organizacije.

## **REGULATIVNI OKVIR ZA LOBIRANJE U EUROPSKOJ UNIJI**

Sve intenzivnije lobističke aktivnosti i proliferacija lobista u Bruxellesu, rastuća osjetljivost institucija EU na percepciju i povjerenje javnosti te potreba za demistifikacijom i transparentnošću lobiranja, glavni su razlozi koji potiču stvaranje regulativnog okvira za lobiranje, kako na razini lobista, tako i na razini ciljnih lobističkih struktura, odnosno europskih institucija i njihovih službenika. Unatoč određenom napretku ostvarenom tijekom proteklog desetljeća, lobistička praksa u EU još je uvijek nedovoljno regulirana u usporedbi s, primjerice, onom

u SAD-u ili nekim državama članicama Unije. Djelomični je razlog tome činjenica da se Komisija, u nastojanju da potakne potporu procesu europskih integracija i smanji problem demokratskog deficita, dosad opirala strožim formalnim mjerama koje bi mogle obeshrabrili organizirane interese od aktivnog sudjelovanja u političkim procesima Unije.

Prijedlozi koji su bili na tragu uvođenja sustava akreditacija za interesne skupine, sličnoga onome koji postoji u Vijeću Europe ili UN-u nikad nije naišao na odobravanje u Komisiji. U često citiranoj Obavijesti Komisije iz 1992. ističe se da je “opća politika Komisije ne pružati povlašteni status interesnim skupinama koji bi uključivao propusnice te poseban pristup informacijama, niti joj je namjera službeno podupirati određene skupine formaliziranjem njihova savjetodavnog statusa”. Komisija u istom dokumentu taj svoj stav argumentira željom da održi što otvoreniji dijalog sa svim zainteresiranim društvenim akterima.<sup>v</sup>

S druge strane, Komisija je nastojala poticati samoregulativne mjere unutar zajednice lobista. Na temelju minimalnih zahtjeva utvrđenih u Aneksu Obavijesti iz 1992, Komisija je predložila interesnim skupinama da same izrade kodekse ponašanja u procesu lobiranja. Uglavnom preuzimajući minimalne kriterije koje im je predložila Komisija, određeni broj interesnih skupina okupljenih u dvije krovne organizacije – Society of European Affairs Professionals (SEAP) i Public Affairs Practitioners (PAP), izradio je Kodeks od dvanaest načela kojih bi se njegove potpisnice trebale pridržavati u komunikaciji s institucijama EU.<sup>vi</sup> U veljači 2004. čelnici SEAP-a najavili su znatno strože sankcije za kršenje odredaba Kodeksa, proizašle iz niza kritika upućenih zbog neprimjerenog lobiranja skupine proizvođača čokolade u Europskom parlamentu<sup>vii</sup>, kao i sve većeg nezadovoljstva građanskih udruga zbog netransparentnosti i neetičnosti u zastupanju jednog dijela korporativnih interesa. Ta se najava i ostvarila usvajanjem revidiranog Kodeksa koji je predstavljen javnosti u veljači 2005. Najvažnije izmjene u novom kodeksu odnose se na uvođenje sankcija – od verbalnog upozorenja do isključenja iz SEAP-a, obveznu izobrazbu članova SEAP-a o odredbama novog kodeksa, kao i uspostavu posebnog odbora koji će nadzirati poštovanje Kodeksa.

Dok u određenim krugovima prevladava mišljenje da bi postojeći Kodeks trebao postati pravno obvezujući, drugi smatraju da to nije nužno sve dok se njegove odredbe konzistentno poštuju i provode, naglašavajući pritom da je u interesu lobista da ih se ne sumnjiči za zakulisne prakse i da održe dobre odnose s institucijama EU.

Iako još uvijek slaba, razina reguliranosti lobiranja u Europskom parlamentu znatno je bolja od one u Komisiji ili Vijeću. Pokušaji uvođenja regulativnog okvira za lobiranje u Europskom parlamentu bezuspješno su trajali sedam godina. Konačni dogovor postignut je 1996, kada je usvojen Kodeks ponašanja za lobiste koji je formalno pridodan Pravilniku o radu Parlamenta.<sup>viii</sup> Kodeks ima deset točaka, a njime se od lobista, između ostaloga, traži da se suzdrže od bilo kakvih aktivnosti usmjerenih na nepošteno stjecanje informacija, ali i da se ne pozivaju na formalne veze s Parlamentom u odnosima s trećim strankama. Od lobista, koji se definiraju kao osobe koje žele češće ulaziti u prostorije Parlamenta radi kontaktiranja i informiranja članova Parlamenta, traži se da se registriraju te da im se izdaju posebne propusnice<sup>ix</sup> po kojima će se razlikovati od ostalih posjetitelja.

Novim amandmanima na Pravilnik o radu regulirana je i problematika financijskih interesa, pa je, primjerice, uvedena i obveza članova Parlamenta da podnesu iscrpnu izjavu o svojim profesionalnim aktivnostima, a za njihove asistente i obveza izjave o svim ostalim plaćenim aktivnostima. Razlozi tako dugotrajnog traženja konsenzusa o regulaciji lobiranja obično se pronalaze u trajnim nacionalnim razlikama u političkoj kulturi te u divergentnim kulturnim i pravosudnim stajalištima prema lobiranju općenito.

Nezadovoljan postojećom razinom transparentnosti lobističkih aktivnosti, novi povjerenik Komisije za administrativna pitanja i suzbijanje prijevара Siim Kallas pokrenuo je u ožujku 2005. Europsku inicijativu za transparentnost kojom se potiče odgovornije ponašanje službenika institucija EU ali i otvorenije, transparentnije djelovanje lobista.<sup>x</sup> Tri su ključne komponente te inicijative. Prva zahtijeva angažman vlada država članica, a odnosi se na prijedlog da se javno obznanе svi krajnji korisnici fondova EU, pogotovo primatelji poljoprivrednih poticaja i potpora iz strukturnih fondova, uz navođenje primljenih iznosa. Druga je komponenta uvođenje strožih kodeksa ponašanja i izjava o imovinskom stanju i interesima službenika institucija EU, osobito za članove Europskog parlamenta i službenike Komisije. Treća se odnosi na povećanu transparentnost u djelovanju lobista i nevladinih organizacija u smislu interesa koje zastupaju i izvora njihova financiranja. Početkom svibnja 2006. Komisija je objavila Zelenu knjigu kojom je potaknuta šira javna rasprava o transparentnosti lobističkog djelovanja. S tim u vezi dokument donosi tri prijedloga: dobrovoljni sustav registracije putem web stranice, kodeks ponašanja odnosno minimalni standardi koji bi bili zajednički za sve lobiste te novi sustav vanjskog nadzora

i sankcija u slučaju kršenja kodeksa. Najveći dio zamjerki na prijedloge iznesene u Zelenoj knjizi odnosi se na nedovoljno poticajan sustav za registraciju lobista, kao i na neodgovarajuće rješavanje problema zapošljavanja službenika Komisije u privatnom sektoru odnosno angažmana u lobističkim aktivnostima nakon odlaska iz te institucije (tzv. fenomen *revolving doors*).<sup>xi</sup>

Nove države članice EU prednjače u reguliranosti lobističkih aktivnosti zakonskim aktima. Litva i Poljska među prvima su uvele poseban zakon o lobiranju koji se uvelike oslanja na model prihvaćen u SAD-u (Wiszwaty, 2005). U Mađarskoj je nacrt zakona o lobiranju konačno usvojen u veljači 2006, nakon neuspješnog pokušaja i niza nesuglasica koje je izazvao prvi nacrt. Zakonski akti o lobiranju predloženi su, primjerice, i u Irskoj i Italiji, ali još uvijek nisu naišli na prihvatanje tamošnjih vladajućih struktura. Među "starijim" državama članicama Unije koje su uvele određeni regulativni okvir za lobiste i predstavnike interesnih skupina obično se kao paradigmatični primjeri spominju Njemačka i Velika Britanija. Pravilnik njemačkog Bundestaga predviđa sustav registracije svih interesnih skupina koje žele zastupati svoje interese pri Bundestagu ili institucijama federalne Vlade. Registar je javan i njegov se sadržaj objavljuje jedanput u godini u njihovu službenom listu. U Velikoj Britaniji je 1996. usvojen Kodeks ponašanja parlamentarnih zastupnika koji regulira uvjete njihove interakcije s lobistima. Nacrt sličnog kodeksa razmatra se i u Slovačkoj.

Općenito, postojeća globalna tendencija otvara prostor za bolje reguliranje transparentnosti i nadzora lobističke djelatnosti i u drugim članicama Unije. Pri razmatranju problematike regulacije lobiranja u EU ipak treba naglasiti da regulativna tendencija nije usmjerena na eliminiranje tog fenomena nego na suzbijanje korupcije i primjenu jasnih pravila u lobističkoj igri. Otvoreno natjecanje interesnih skupina važan je element svakoga demokratskog procesa, pa je uloga lobističke regulative potaknuti svijest o odgovornosti svih sudionika demokratskog procesa donošenja odluka i važnosti transparentnog djelovanja u tom procesu.

## KANALI UTJECAJA NA PROCESSE POLITIČKOG ODLUČIVANJA U EUROPSKOJ UNIJI

Razvoj višerazinskog sustava upravljanja i novo institucionalno okruženje sa sve većim brojem javnih aktera i institucija znatno su izmijenili ciljnu strukturu (Grande, 2001) i mogućnosti utjecaja interesnih skupina na proces političkog odlučivanja u EU. Novo diferencirano institucionalno okruženje EU nudi interesnim skupinama širok raspon potencijalnih kanala utjecaja (*channels of influence*) na oblikovanje europskih javnih politika. Općenito se mogu izdvojiti dvije glavne vrste kanala utjecaja: nacionalni i europski (odnosno bruxelleski), pri čemu svaki od njih podrazumijeva interakciju s nizom institucionalnih i političkih aktera čija važnost ovisi o modalitetima procesa odlučivanja.

Lobiranje interesnih skupina putem nacionalnih kanala utjecaja, dakako, ovisi o važnosti uloge nacionalne razine odnosno država članica u procesu odlučivanja u EU, ali i o stupnju odgovarajućeg pristupa što ga nacionalne institucije pružaju organiziranim interesnim skupinama. Prema Greenwoodu, glavni čimbenici koji utječu na europsku, bruxellesku strategiju lobiranja jesu: 1. stupanj nadležnosti EU i ovlasti nadnacionalnih institucija, 2. uloga Komisije u iniciranju prijedloga politika i poticanju razvoja europskih interesnih skupina sa sjedištem u Bruxellesu, 3. postojanje formalnih institucionaliziranih struktura zastupanja interesa kao što su savjetodavni odbori i sl., te 4. potreba za umrežavanjem i prikupljanjem informacija.

Istraživanja pokazuju da su nacionalni kanali utjecaja prevladavali do usvajanja Jedinstvenoga europskog akta kojim je sredinom osamdesetih pokrenuto stvaranje unutarnjeg tržišta u EU. Nakon toga, s progresivnim širenjem nadležnosti EU i jačanjem nadnacionalnih metoda odlučivanja putem sukcesivnih revizija osnivačkih ugovora, europska odnosno bruxelleska strategija interesnih skupina brzo je počela dobivati na važnosti.<sup>xiii</sup> U nedostatku pouzdanih pokazatelja i metodološkog okvira teško je objektivno procijeniti stvarnu zastupljenost tih dvaju glavnih kanala utjecaja u strategijama interesnih skupina. Ipak, neprijeporno je da različiti akteri pokazuju različite preferencije i obrascе djelovanja u odnosu prema pojedinim lobističkim strategijama. Empirijsko istraživanje provedeno u Velikoj Britaniji (Bennet, 1997) na poslovnim, trgovačkim udruženjima pokazuje da 42% njih odabire nacionalne kanale utjecaja, 27% koristi se uslugama europske kro-

vne interesne skupine, 17% odlučuje izravno lobirati u Bruxellesu, dok se njih 11% oslanja na individualne aktivnosti poduzeća. Spomenuto je istraživanje pokazalo, između ostaloga, da su u britanskom primjeru ljudski i financijski potencijali interesnih skupina presudni u odabiru vrste strategije, pri čemu se brojnije i financijski snažnije interesne skupine češće koriste europskim lobističkim putovima.<sup>xiii</sup>

S druge strane, istraživanje provedeno na velikom broju njemačkih, britanskih i francuskih, kao i krovnih europskih trgovačkih udruženja tijekom 1998. i 1999. godine (Kohler Koch i Quitkatt, 1999) pokazuje da se većina trgovačkih udruženja opredjeljuje za dvostruku strategiju u zastupanju svojih "europskih" interesa. Naime, 69% svih ispitanih nacionalnih trgovačkih udruženja istodobno je usmjereno na europske i nacionalne institucije, dok samo 18% njih još uvijek slijedi samo nacionalnu strategiju. Isto istraživanje pokazuje da se čak i europska trgovačka udruženja služe dvostrukom strategijom održavajući redovite veze s europskim i nacionalnim političkim institucijama. Pritom 62% ispitanih europskih trgovačkih udruženja ima veze s nacionalnim vladama, 42% s nacionalnim parlamentima, dok njih 41% kontaktira s nacionalnim regulativnim tijelima. Takvi podaci nedvosmisleno potvrđuju pretpostavku da je s napretkom procesa europske integracije proces zastupanja interesa postao znatno složeniji i da od interesnih skupina zahtijeva višedimenzionalnu strategiju istodobnog djelovanja na nekoliko političkih razina, odnosno putem nekoliko kanala utjecaja. Već postojeću složenost koncepta "kanala utjecaja" dodatno usložnjava činjenica da države članice i nadnacionalne europske institucije nisu samo objekti zastupanja interesa, nego i subjekti jer i same aktivno sudjeluju u lobiranju za neke politike.

Općenito, zbog uloge Komisije u izradi zakonodavstva i njezine ovisnosti o vanjskim interesima, ta je institucija prva meta zastupanja interesa na europskoj razini. Naime, u ranim stadijima proces oblikovanja politika podrazumijeva mogućnost utjecaja na definiciju problema, njegovo stavljanje u poseban kontekst te na oblikovanje nacrtu sadržaja novih politika. U tom su smislu u posebno povoljnom položaju interesne skupine koje posjeduju vrlo specijalizirana tehnička znanja čiji utjecaj znatno raste onda kad Komisija nema dovoljno resursa i kad ovisi o izvorima koji imaju svojevrsni monopol nad informacijama i određenom vrstom ekspertize. Europski parlament je, također načelno, drugi po važnosti institucionalni cilj interesnih skupina, ponajprije zbog njegove otvorenosti, snažnijega demokratskog legitimiteta i prirodne orijentiranosti prema vanjskim organiziranim interesima te

zbog ovlasti davanja amandmana, odnosno suodlučivanja o predloženom zakonodavstvu. Kao treći cilj po važnosti obično se navodi Vijeće ministara, koje ima konačne ovlasti odlučivanja na kraju procesa oblikovanja politika. Dakako, na samom kraju procesa vrlo je teško ostvariti određeni utjecaj, ponajprije zbog činjenice da su glavna pitanja već definirana, pa bi svaka intervencija zapravo značila izmjene u već utvrđenim pozicijama pojedinih institucionalnih aktera.

Sve veći broj stručnjaka koji se bave dinamikom interesne intermedijacije i lobiranja na razini EU opisuju interakciju između interesnih skupina i institucija EU kao proces razmjene informacija i analiziraju logiku pristupa institucijama Unije kao važnu komponentu potencijalnog utjecaja na procese političkog odlučivanja. Prema Bouwenu, potencijalni stupanj pristupa pojedinih interesnih skupina institucijama EU može se objasniti teorijom ponude i potražnje tzv. pristupne robe (*access goods*). Drugim riječima, pristup interesnih skupina procesima kreiranja politika na razini EU uvjetovan je njihovom sposobnošću i potencijalom da pruže različite oblike "pristupne robe" koju traže institucije EU (Bouwen, 2003). "Pristupna roba" odnosi se na informacije koje imaju ključnu važnost za strateške prioritete na agendi Unije: specifično ekspertno i tehničko znanje određene skupine potrebno za izradu učinkovitoga i provedivog zakonodavnog akta, informacije o u kojemu interesne skupine djeluju na europskom unutarnjem tržištu, a na koje odluke institucija EU mogu utjecati (European encompassing interest), te informacije o potrebama i obuhvatnom interesu određenog sektora na domaćem tržištu odnosno na nacionalnoj razini (European domestic encompassing interest).<sup>xiv</sup>

Kako bi ostvarili pristup, a time i potencijalni utjecaj, interesne se skupine koriste različitim oblicima lobiranja te se nastoje pozicionirati kao pružatelji specifične ekspertize, ovisno o potrebama pojedinih institucija EU. U tom se smislu razvija proces neformalne razmjene ponude i potražnje koji omogućuje pristup onim akterima koji su najspособniji prilagoditi se institucionalnim potrebama za vanjskim *inputom*. Teorijska i empirijska istraživanja pokazuju da takav sustav zastupanja interesa temeljen na razmjeni informacija i utjecaja unutar zatvorenog kruga ekspertne elite, ne ostavlja puno prostora za doprinos novih sudionika.



## LOGIKA PRISTUPA HRVATSKIH INTERESNIH SKUPINA PROCESIMA DONOŠENJA ODLUKA U EUROPSKOJ UNIJI

Niz je političkih i ekonomskih čimbenika proteklih godina utjecalo na to da interesne skupine u Hrvatskoj počnu promatrati svoje djelovanje u novom, europskom kontekstu. Potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) s EU, otvaranje novih programa pomoći EU, kontinuirano jačanje gospodarske suradnje s Unijom te, konačno, stjecanje kandidatskog statusa za članstvo u EU i otvaranje pregovora o pristupanju, samo su neke okolnosti koje pridonose postupnom jačanju europske dimenzije u strategijama hrvatskih interesnih skupina.

Proces pristupanja EU ujedno je iznio na vidjelo niz izazova s kojima se suočavaju interesne skupine iz Hrvatske u prilagodbi na novo, znatno zahtjevnije i dinamičnije okruženje za zastupanje interesa i lobiranje. Kao i u drugim zemljama srednje i istočne Europe (Perez-Solorzano, 2005), još uvijek postoji nedostatak jasnih strategija, vještina i organiziranosti, nerazumijevanje pravila i standarda zastupanja interesa razvijenih u zapadnim demokracijama i neshvaćanje koncepta lobiranja i mogućnosti što ih ono pruža. Uvelike prevladavaju stari načini ponašanja i mentalitet koji karakterizira pasivnost i očekivanja da država ponudi rješenja određenih društvenih problema (Bežovan, 2004). Čak se i poslovni akteri, koji se obično smatraju *avangardom* sektorskog zastupanja interesa, nerijetko suočavaju s poteškoćama u izgradnji temeljnih lobističkih vještina (IMO, 2004).

Kao odgovor na potrebu promjene ponašanja, usvajanja novih strategija djelovanja i razvoja modernih lobističkih vještina, interesne skupine sa snažnijim financijskim i ljudskim potencijalima uvelike su se usmjerile na jačanje komunikacije, umrežavanja i razmjenu *know-howa* sa svojim partnerskim organizacijama iz EU, postupno razvijajući proaktivniji stav prema procesima odlučivanja na razini EU.

Istraživanja na području interesne reprezentacije zemalja srednje i istočne Europe na razini EU (Fink-Hafner, 1994; Perez-Solorzano, 2002) upućuju na nekoliko mogućih kanala utjecaja interesnih skupina iz tih zemalja u procesima donošenja odluka na razini Unije u pretpristupnom razdoblju. To su nacionalna vladina tijela i diplomatska predstavništva, vlastiti interesni predstavnički uredi te srodna sektorska europska interesna udruženja.

## Mogućnosti i ograničenja nacionalnih kanala utjecaja

Početak devedesetih, na samom startu procesa političke i socio-ekonomske tranzicije, jedini legitimni predstavnici interesa država srednje i istočne Europe na razini EU bile su nacionalne vlade i parlamenti. Državne institucije neosporno su među najvažnijim kanalima utjecaja interesnih skupina na procese odlučivanja u EU jer raspolažu naprednijim komunikacijskim mrežama, a i ključni su sugovornici institucija EU u pregovorima o pristupanju i usklađivanju odnosno izmjenama zakonodavstva.

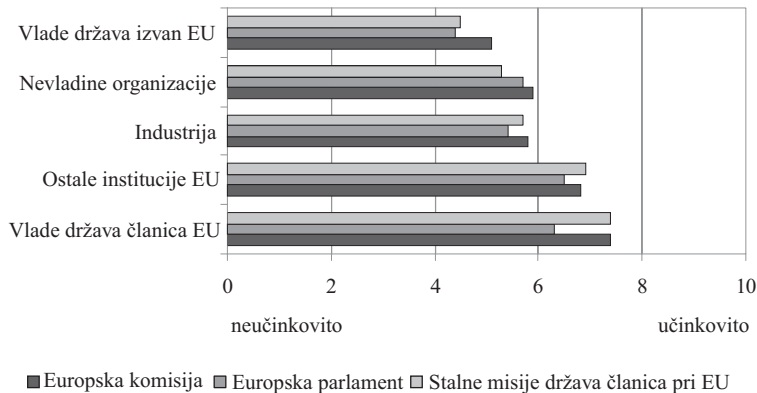
Kad je riječ o lobiranju u procesu pregovora o pristupanju Hrvatske EU, interesne se skupine suočavaju s nekoliko problema koji otežavaju "prohodnost" nacionalnih državnih tijela kao odgovarajućih kanala utjecaja na ishod procesa pregovora. Iako je razmjerno velik broj predstavnika organiziranih interesa iz Hrvatske uključen u rad pregovaračkih skupina po pojedinim poglavljima, proces je još uvijek pretežito elitistički i ne omogućuje doprinos šireg kruga organizacija zainteresiranih za pojedina područja *acquisa*.<sup>xv</sup> Radne skupine unutar kojih se formiraju pregovaračka stajališta za svako poglavlje temelje se na izrazito tehničkom i specijaliziranom ekspertnom angažmanu, a njihov je sastav nepoznat javnosti sve do službenog početka procesa *screeninga* odnosno do analitičkog pregleda usklađenosti zakonodavstva u pojedinom poglavlju. Pristup i potencijalni utjecaj zainteresiranih interesnih skupina na proces pregovora uvelike je otežan i ambiciozno postavljenim ciljem Vlade za ulazak Hrvatske u EU. Posljedica toga je jači naglasak na žurnosti i ubrzanom tijeku pregovora te izostanak javnih rasprava o pojedinim pregovaračkim stajalištima. To implicira težnju Vlade prema legitimitetu koji proizlazi iz očekivanog zadovoljstva ključnih društvenih aktera i građana ostvarenim rezultatom pregovora (*output legitimacy*), odnosno nesklonost legitimitetu koji bi se temeljio na sudjelovanju i doprinosu šireg kruga zainteresiranih organizacija u procesu pristupnih pregovora (*input legitimacy*).

Usmjerenost na nacionalne vladine institucije i diplomatska predstavništva kao na moguće kanale utjecaja i lobiranja na razini EU još je uvelike paradigmatična za Hrvatsku, ali i za ostale zemlje srednje i istočne Europe koje su tek ušle ili su na putu ulaska u punopravno članstvo Unije. Neki analitičari (Fink-Hafner, 1994) upozoravaju da u postsocijalističkim zemljama srednje i istočne Europe postoji tendencija prevelikog oslanjanja na isključivo diplomatske kanale u komunika-

ciji s raznim akterima i institucijama uključenima u procese odlučivanja u EU. Tu tezu obrazlažu nedovoljno razvijenom kulturom dijaloga i političke komunikacije u tim zemljama. U kontekstu lobiranja za hrvatske interese u EU, dominantnost diplomatskih komunikacijskih putova može se donekle opravdati sadašnjim stupnjem integriranosti Hrvatske u strukturu Unije, koji još uvijek ne daje dovoljno poticaja za širi angažman i iskorištenje svih raspoloživih kanala utjecaja.

Istraživanje koje je agencija Burson Marsteller provela među visokim dužnosnicima Europske komisije, članovima Europskog parlamenta te predstavnicima stalnih misija država članica pri EU pokazalo je da te institucije pridaju vrlo mali značaj lobiranju vlada zemalja nečlanica Unije (Burson-Marsteller, 2005). Rezultati tog istraživanja su važni jer pokazuju da je potencijal utjecaja vlada država izvan EU vrlo ograničen i da se interesne skupine teško mogu osloniti isključivo na njih u zastupanju svojih interesa.

*Slika 1. Stavovi institucija Europske unije o učinkovitosti lobiranja na razini Unije*



*Izvor: Burson-Marsteller (2005)*

Prema istom istraživanju, vlade država članica EU ocijenjene su najučinkovitijim lobistima u Bruxellesu, pa se u tom smislu ipak donekle opravdano usmjeriti na diplomatske komunikacijske i lobističke kanale u svim prijestolnicama članica Unije. Pritom treba razlikovati mogućnosti i prepreke koje podrazumijeva lobiranje za političke i gospodarske interese. Prema stajalištu dužnosnika Europske komisije u

Hrvatskoj (Wunenburger, 2005), lobiranje za političke interese u pretpristupnom razdoblju učinkovito je samo ako je potkrijepljeno dobro argumentiranim podacima o realnom stanju u procesu reformi i usvajanja europskih standarda odnosno stvarnih dosegâ i potencijala za buduće članstvo u EU. Diplomatsko pak lobiranje za gospodarske interese nerijetko izaziva nedoumice vezane za odabir prioriteta u realizaciji pojedinih hrvatskih gospodarskih interesa, bez pravih analiza i objektivnih kriterija koji bi opravdali povlašteni pristup pojedinih privatnih poduzeća i interesa.

## **Otvaranje interesnih predstavničkih ureda u Bruxellesu**

S napretkom procesa pristupanja Hrvatske EU počinju se postupno razvijati sofisticiraniji oblici pluralističkog zastupanja interesa pa interesne skupine iz Hrvatske sve češće zahtijevaju aktivniju ulogu u interakciji s institucijama EU, tješnju suradnju s partnerskim organizacijama na razini EU, a manji dio njih odlučuje se i na otvaranje vlastitih interesnih predstavničkih ureda u Bruxellesu. Sa sve jačim trendom otvaranja interesnih predstavničkih ureda u sjedištu Unije počinje se, uz već postojeće diplomatske kanale, razvijati nova, tzv. paralelna diplomacija, novi oblici izravnog zastupanja interesa različitih sektora i društvenih aktera.

Hrvatska gospodarska komora (HGK) među prvima je prepoznala prednosti fizičke prisutnosti u Bruxellesu. Stoga je otvorila svoje predstavništvo u tom gradu još 2000. godine, paralelno s valom pokretanja sličnih ureda iz zemalja kandidatkinja srednje i istočne Europe koje su u to vrijeme bile u početnoj fazi pregovora o pristupanju Uniji. Nakon što je stjecanjem statusa zemlje kandidatkinje za članstvo Hrvatskoj otvorena mogućnost korištenja većim brojem programa pretpristupne pomoći, mnoge su organizacije najavile proaktivniji nastup prema središtu odlučivanja u EU. Svoj ured pri krovnom europskom udruženju u Bruxellesu otvorila je 2005. godine Hrvatska obrtnička komora (HOK), a iste je godine konačno realizirana i nekoliko godina stara inicijativa za otvaranjem predstavničkog ureda Istarske županije. Regionalni interesi ubrzo postaju glavni zagovornici snažnije lobističke prisutnosti u Bruxellesu, pa istarski primjer odlučuje slijediti i Osječko-baranjska županija, a isto najavljuju Primorsko-goranska županija, kao i Grad Split u suradnji sa Splitsko-dalmatinskom županijom. U novije

vrijeme, na poticaj novoosnovane Nacionalne zaklade za razvoj civilnoga društva, počelo se raspravljati i o mogućnostima otvaranja zajedničkog predstavničkog ureda hrvatskih nevladinih organizacija u Bruxellesu, po uzoru na uspješni poljski i mađarski ured.

U Bruxellesu je zamjetna i dominantnost gospodarskih i regionalnih interesnih predstavničkih ureda ostalih zemalja srednje i istočne Europe koje su već stekle punopravno članstvo u EU ili su na putu njegova stjecanja, s tim da u nekim zemljama poput Slovenije, Mađarske i Rumunjske gospodarski lobistički uredi ujedno zastupaju i interese znanstvenoistraživačkog sektora.<sup>xvi</sup> Manji je postotak ureda zadruga i nevladinih organizacija, konzultantskih kuća i agencija za odnose s javnošću.

Općenito, koristi od otvaranja vlastitoga predstavničkog ureda mogu se vezati za nekoliko glavnih aspekata. To su konkurentska prednost i bolje pozicioniranje u sektoru u kojemu organizacija djeluje, izravniji kontakti s relevantnim akterima i mogućim poslovnim partnerima, umrežavanje i razvoj bolje suradnje sa srodnim organizacijama, jačanje kapaciteta organizacije u smislu prijenosa znanja, vještina, izravniji pristup informacijama o izvorima financiranja iz sredstava EU i najavama izmjena relevantnih zakonodavnih mjera, te mogućnost snažnijeg utjecaja na europske medije.<sup>xvii</sup>

Osim potrebe za aktivnijim zastupanjem svojih interesa u središtu procesa kreiranja politika u EU, umrežavanje i prisutnost na europskoj razini izvor su legitimiteta interesnih skupina iz Hrvatske u nacionalnim i nadnacionalnim okvirima. Istraživanje provedeno u Sloveniji pokazuje da se uska suradnja s europskim interesnim skupinama u domaćim krugovima obično predstavlja kao dokaz zrelosti, respektabilnosti i "europeljstva" tih skupina (Fink-Hafner, 1997).

Ovdje treba spomenuti da uz brojne prednosti i mogućnosti koje otvara pokretanje predstavničkog ureda u Bruxellesu valja upozoriti i na nekoliko potencijalnih problema koje je svakako potrebno uzeti u obzir pri razmatranju održivosti takve inicijative. Dakako, najočitiji su već spomenuti financijski izazovi jer učinkovito djelovanje i stabilnost predstavničkog ureda u Bruxellesu zahtijeva postojan i neupitan priljev sredstava. Po pravilu, uredi interesnih skupina iz Hrvatske i drugih zemalja srednje i istočne Europe imaju manje ljudskih i financijskih resursa, raznolikiju i manje informiranu klijentelu, slabije razvijene kontakte i izvore informacija, te vrlo često znatno zahtjevniju misiju zbog činjenice da njihove zemlje, a time i njihovi klijenti, istodobno prolaze kroz dva vrlo kompleksna procesa: tranziciju i integraciju u EU.

U hrvatskom kontekstu, kao što, uostalom, pokazuje i iskustvo predstavničkog ureda HGK, još uvijek postoji problem nedostatnog interesa i razine znanja i vještina onih kojima bi usluge interesnog predstavničkog ureda trebale biti namijenjene (Martinović, 2004). Drugim riječima, još je uvijek vrlo sporna sposobnost hrvatskih interesnih skupina da apsorbiraju odnosno na odgovarajući način iskoriste mogućnosti koje se otvaraju s otvaranjem predstavništva u središtu EU. U tom se smislu kao jedan od važnijih izazova za postojeći i sve buduće hrvatske interesne predstavničke urede nameće nužnost kontinuirane edukacije i prijenosa znanja i vještina stečenih u Bruxellesu članstvu u svojim matičnim interesnim organizacijama.

## **Umrežavanje s krovnim europskim interesnim udruženjima: mogućnosti i izazovi**

Dosadašnja iskustva hrvatskih interesnih skupina na području umrežavanja te zastupanja interesa na razini EU pokazuju nekoliko prevladavajućih trendova odnosno problema. Prvo, ekonomske organizacije poput udruga poslodavaca, gospodarskih i obrtničkih komora te sindikata (ponajprije HGK, HOK-a, HUP-a, SSSH itd.) prednjače u razvijenosti kontakata i suradnje sa srodnim krovnim organizacijama koje djeluju na razini EU. Drugo, nedostatak horizontalne suradnje i umreženosti određenih organizacija na nacionalnoj razini, pogotovo nevladinih organizacija od općeg interesa, jedna je od glavnih prepreka uključivanju u krovna europska udruženja. Nadalje, dodatne prepreke u uspostavi učinkovite suradnje s organizacijama na razini EU jesu i nepoznavanje koristi koju članstvo i komunikacija s takvim krovnim udruženjima donosi, ali vrlo često i nedostatak financijskih resursa za održavanje članarine u tim organizacijama.

Imajući na umu činjenicu da interesne skupine iz Hrvatske, kao uostalom i iz drugih zemalja srednje i istočne Europe, nemaju dovoljno poticajan okvir za razvoj lobističke aktivnosti i vještina na nacionalnoj razini, članstvo u europskim krovnim udruženjima nerijetko se promatra kao jedinstvena prilika za stjecanje iskustava i učenje od partnerskih skupina iz razvijenih zapadnoeuropskih demokracija.

Pri analizi krovnih europskih udruženja kao potencijalnih kanala utjecaja za hrvatske interesne skupine, treba imati na umu da je posljednje, dosad najveće proširenje EU suočilo ta udruženja s nizom novih izazova. Prijam u stalno članstvo novih, vrlo heterogenih skupina drža-

va članica implicira brojne unutarnje organizacijske poteškoće i strateške nedoumice. Europska krovna udruženja moraju prilagoditi svoje operativne interne strukture i radne metode novim članicama iz srednje i istočne Europe čiji zahtjevi i interesi katkad mogu biti u suprotnosti s interesima postojećih članica (primjerice, u području poljoprivrede), i u takvim okolnostima očuvati unutarnju koheziju skupine te zadržati kredibilitet prema institucijama EU. Osim toga, suočavaju se s povećanim financijskim troškovima, pojačanom potrebom za umrežavanjem i snažnijom internom komunikacijom, a time i s jezičnim/komunikacijskim izazovima, novim problematičnim pitanjima specifičnima za okruženje u kojemu nove članice djeluju, te pokatkad i potrebom za otvaranjem novih podružnica u glavnim gradovima novih država članica. Drugim riječima, europske interesne skupine suočavaju se s problemom proširenja kluba sličnim onome s kojim se suočavaju države članice s obzirom na novo proširenje EU. Novim članicama treba omogućiti pristup svim pogodnostima koje nudi punopravno članstvo u “klubu” (utjecaj, mreže i kontakti, ljudski potencijali, uredi), a pritom je vrlo upitna njihova sposobnost stvarnog doprinosa radu “kluba” (Perez-Solorzano, 2002).

Iako po logici reprezentativnosti europska krovna udruženja često imaju povlašten pristup dijalogu i interakciji s institucijama EU, spomenute poteškoće umanjuju njihov potencijal da pravodobno reagiraju na ključne događaje u zakonodavnom procesu i da utječu na konačne politike Unije.

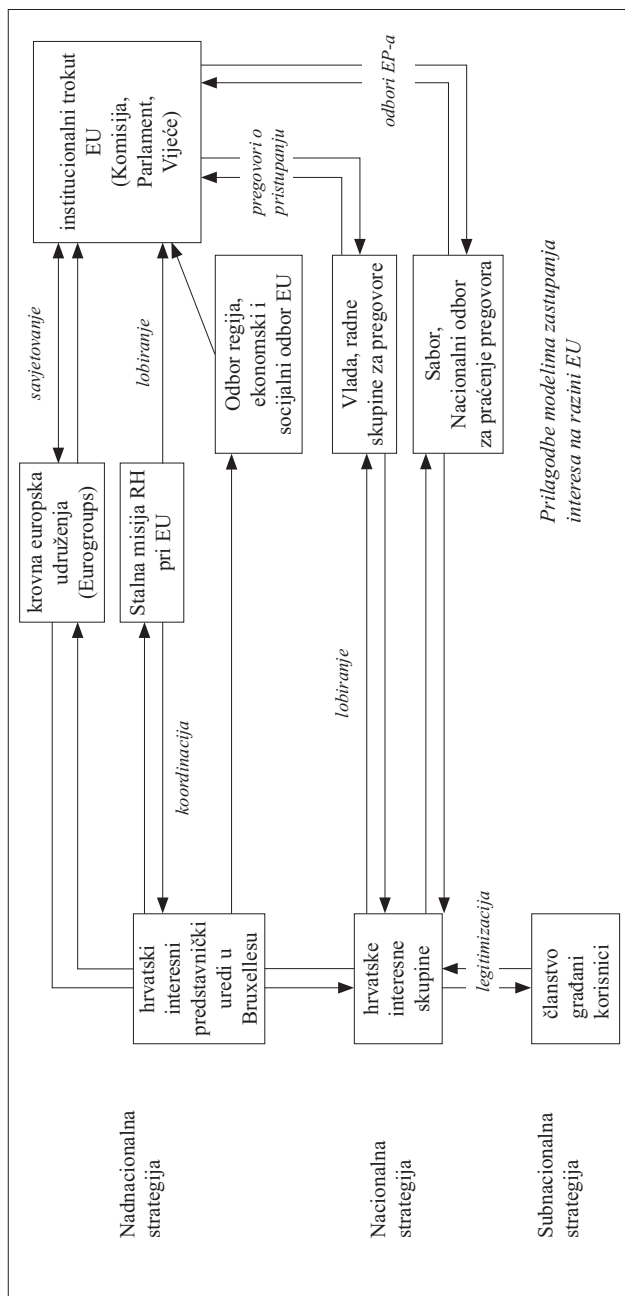
Promatrajući iz perspektive hrvatskih interesnih skupina, bitan je izazov očuvati vlastite interese unutar zastupanja općih interesa šire krovne organizacije s 25 i više punopravnih članica. Područje njihova djelovanja dosta je suženo zbog naglašene potrebe krovnih udruženja da svoj “EU identitet” stavljaju ispred sektorskog identiteta, što vrlo često stvara dojam zanemarivanja specifičnih sektorskih interesa.

## **Nužnost razvoja višerazinske strategije lobiranja**

Općenito, kad se uzme u obzir sve veća napućenost lobističke scene u Bruxellesu nakon posljednjeg vala proširenja EU, izmjena u strukturi ključnog osoblja institucija te najave izmjena mehanizama i dinamike procesa odlučivanja, lobisti moraju djelovati u sve složenijem i konkurentnijem okruženju.

Kompleksnost lobističkog okruženja zahtijeva od hrvatskih interesnih skupina razvoj nove strategije djelovanja koja obuhvaća isto-

Slika 2. Višerazinska strategija hrvatskih interesnih skupina u procesu pristupanja Europskoj uniji



Izvor: prilagodio autor prema ideji Perez-Solorzano (2002)



dobni angažman na nacionalnoj i nadnacionalnoj razini. Model više-razinske i višedimenzionalne strategije djelovanja, koji pretpostavlja istodobno zastupanje interesa i lobiranje na nekoliko političkih razina i više različitih kanala utjecaja, te ujedno održavanje legitimnoga, odgovornog i aktivnog odnosa prema članstvu odnosno korisnicima usluga organizacije izazov je za najveći broj hrvatskih interesnih skupina.

Neki od značajnijih izazova s kojima se u tom kontekstu suočavaju interesne skupine jesu nedostatni ljudski i financijski potencijali, nedovoljno poznavanje strukture i metoda procesa odlučivanja na nacionalnoj razini, a pogotovo na razini EU, nerazvijenost lobističkih vještina, manjkavo poznavanje stranih jezika, izrazito tehnička i birokratizirana priroda prilagodbi EU koja zahtijeva visoku razinu stručnosti i znanja interesnih skupina, ali i nedostatak vremena za konzultacije s članstvom zbog već uvriježenog usvajanja većeg broja tzv. EU zakona u hitnoj vladinoj i saborskoj proceduri.

Bez obzira na očekivane poteškoće, većina autora ističe važnost da lobistička utakmica u EU ostane otvorena za nove aktere, kako se europski sustav interesnih skupina ne bi pretvorio u potpuno hermetičan, elitni sustav. Proaktivniji europski lobistički angažman hrvatskih interesnih skupina još u pretprijetnom razdoblju potencijalno je snažan katalizator transformacije modela artikulacije interesa i *policy* paradigmi na nacionalnoj razini, što može otvoriti prostor za institucionalizaciju i postupno prihvaćanje lobiranja kao legitimne demokratske prakse.

## **PREMA EUROPEIZACIJI KREIRANJA JAVNIH POLITIKA I LEGITIMIZACIJI LOBIRANJA U HRVATSKOJ**

Istraživanje provedeno među slovenskim interesnim skupinama u fazi priprema za pristupanje EU (Fink-Hafner, 1998) pokazuje da europsko umrežavanje pomaže interesnim skupinama iz zemalja kandidatkinja da uspostave kontakte s europskim službenicima te da intenzivnije uče o europskim problemima, političkoj kulturi, načinu donošenja odluka i rješavanju konflikata. Iskustva i mogućnosti koje se otvaraju umrežavanjem s europskim skupinama dragocjena su zbog dva razloga: 1. zbog jačanja tradicije demokratske političke kulture u zemljama koje su još uvijek u procesu konsolidacije, 2. zbog učenja i prilaga-

godbi prevladavajućoj političkoj kulturi na razini novonastajućega, supranacionalnoga EU čijim dijelom zemlje kandidatkinje žele postati u što kraćem roku. Umrežavanje na razini EU prepoznato je kao kanal za “uvoz” novog znanja, novih oblika razmišljanja, ekspertne pomoći, besplatnih informacija te rezultata ekspertnih analiza iz Unije u zemlje kandidatkinje.

Ustanovljeno je da kontekst europeizacije<sup>xviii</sup> ne donosi samo novo znanje, autonomne izvore europskih informacija i novog načina razmišljanja, nego i reorganizaciju interesnih skupina u tranzicijskim zemljama srednje i istočne Europe, po uzoru na primjer njihovih srodnih organizacija iz EU, mijenjajući percepciju dobrih politika i dobrih modela interakcije između civilnog društva i vladinih aktera u zakonodavnom procesu. Spomenuti utjecaj europeizacije ima političke implikacije jer je riječ o europskom osnaživanju domaćih interesnih skupina u nacionalnim *policy* arenama. Utjecaj europskog umrežavanja osobito je važan za jačanje kapaciteta interesnih skupina u stadiju utvrđivanja službenih agendi vlada i parlamenata, te na unapređenje participativnog tipa političke kulture interesnih skupina.

Istraživanje među slovenskim interesnim skupinama, ali i rezultat drugih srodnih istraživanja proteklih godina, pokazuje da prekogranično umrežavanje i povezivanje europskih organizacija civilnog društva postaje vrlo važan čimbenik europeizacije struktura, procesa i sadržaja političkog odlučivanja u zemljama kandidatkinjama za članstvo u Uniji (Grabbe, 2001), u sklopu šireg procesa prilagodbe tih zemalja višerazinskim procesima odlučivanja i uvođenju europskih standarda u specifična područja.

S obzirom na prevladavajuće negativne percepcije vezane za lobiranje, nameće se pretpostavka da bi se uvođenjem određenog regulativnog okvira u to područje moglo pridonijeti postupnom prihvaćanju lobiranja kao legitimne demokratske prakse u Hrvatskoj. Takva pretpostavka donekle nalazi uporište u primjerima dobre prakse niza članica EU, ali i u dominantnim trendovima u političkim procesima Unije.

Nužnost uvođenja odgovarajuće regulative može se smatrati opravdanim radi poboljšanja transparentnosti načina i metoda lobiranja te potrebe da se javnosti i interesnim skupinama objasni što lobiranje doista jest. Budući da sadašnja izrazito netradicijska klima oko lobiranja pogoduje razvoju brojnih predrasuda i onemogućuje razvoj lobističke prakse u Hrvatskoj, može se očekivati da bi, primjerice, uvođenje javnog registra lobista pri Saboru te strožih pravila i kodeksa ponašanja saborskih zastupnika i službenika javne uprave u ophođenju s intere-

snim skupinama pridonijelo boljoj percepciji i legitimizaciji lobiranja kao uobičajene demokratske prakse u Hrvatskoj.

Usto, napredovanje prema regulaciji lobiranja može se promatrati i kao rezultat ulaganja većih napora profesionalnih lobista i stručnjaka u promociju i unapređenje lobističke struke i lobiranja. Naime, trend prenamaglašene regulacije, koju najčešće ne prati odgovarajuća implementacija, sve je zamjetniji u hrvatskim političkim procesima, donekle i zbog utjecaja ambiciozne agende za pristupanje EU koja diktira vrlo opsežnu i žurnu zakonodavnu i regulativnu dinamiku. Takvo ozračje ne ostavlja dovoljno prostora ni vremena za proces sazrijevanja koji bi bio podloga za svojevrsnu legitimizaciju lobiranja. Osim afirmacije i promocije lobističke prakse i struke, kao nužan preduvjet za učinkovitost regulativnog okvira i za legitimizaciju lobiranja obično se navodi pojačana borba protiv korupcije, ali i izmjena izbornog zakona koji u sadašnjem obliku podrazumijeva visok stupanj stranačke stege i čini gotovo besmislenim lobistički angažman oko pojedinih zastupnika.

Rasprave o potrebi uvođenja strožeg regulativnog okvira na razini EU pokazale su da su profesionalni lobisti po pravilu neskloni nametanju zahtjevnijih regulativnih propisa. Argumenti u prilog tome mogu se naći u stavovima analitičara koji lobiranje ponajprije shvaćaju kao niskoinstitucionalizirani model predstavljanja interesa, odnosno kao vrlo neformalni proces koji je teško precizno definirati i smjestiti u određene krute normativne okvire (van Schendelen, 2002). Neuspjeh usvajanja zakonskog okvira za lobiranje u nekim zemljama najčešće je bio rezultat nemogućnosti nalaženja jasne i nedvosmislene definicije subjekata i objekata lobiranja, kao i metoda koje se mogu svesti pod taj pojam. U tom su smislu zakoni o lobiranju prihvaćeni u Litvi, Poljskoj i Mađarskoj zanimljivi primjeri koje će nakon određenoga vremenskog razdoblja biti vrijedno pominje istražiti, pogotovo u smislu utjecaja na razvoj lobističke prakse i njezinu moguću bolju legitimizaciju u javnosti tih zemalja.

Promatrajući cijelu problematiku u širim okvirima, moguće je istaknuti da modernizacija političkih procesa i vanjskopolitički izazovi, ponajprije proces pristupanja EU, nameću potrebu da se lobistička praksa u Hrvatskoj uskladi s dobrim europskim standardima na tom području. Naime, regulacija i postupna legitimizacija lobiranja na domaćoj sceni može se promatrati kao preduvjet za uspješno lobiranje na međunarodnoj razini. Takvi stavovi uvelike slijede logiku razmišljanja niza autora (Young i Wallace, 1997; Greenwood, 2003. itd.) koji se bave analizama interesnih skupina na nacionalnoj razini i razini EU, a prema

kojima su obrasci djelovanja organiziranih interesa u EU uvelike uvjetovani nacionalnim okruženjem odnosno modalitetima njihova pozicioniranja u domaćem kontekstu.

## ZAKLJUČAK

Procesi i obrasci artikulacije interesa na razini EU umnogome su jedinstveni i uvjetovani specifičnostima političkog sustava Unije. Kompleksnost i dinamičnost uzajamnih odnosa među institucijama EU, odnosno među nadnacionalnim, nacionalnim i subnacionalnim akterima, izrazita disperzija i fragmentacija procesa odlučivanja, naglašena varijabilnost pozicija različitih aktera političkog sustava ovisno o području odlučivanja te niz drugih institucionalnih posebnosti europskog modela nehijerarhijske, višerazinske vladavine ima niz utjecaja na obrasce zastupanja interesa i razvoj lobističkog sustava na razini EU. Diferencirano institucionalno okruženje EU nudi interesnim skupinama širok raspon potencijalnih kanala utjecaja na oblikovanje javnih politika, pri čemu svaki od tih lobističkih kanala podrazumijeva interakciju s nizom institucionalnih i političkih aktera čija važnost ovisi o modalitetima procesa odlučivanja.

U takvim okolnostima ulazak i pozicioniranje interesnih skupina iz Hrvatske zahtijeva razvoj višedimenzionalne strategije, uz istodobno djelovanje na nekoliko političkih razina odnosno kanala utjecaja, ali ujedno i održavanje legitimnoga, odgovornog i aktivnog odnosa prema članstvu odnosno korisnicima usluga organizacije. Bez obzira na brojne nedostatke i ograničenja opisanih nacionalnih i nadnacionalnih kanala utjecaja, proaktivniji nastup na razini EU ima važne implikacije na proces učenja i učinkovitu prilagodbu hrvatskih interesnih skupina izrazito napućenome, heterogenom i konkurentnom lobističkom okruženju proširenog EU.

Iskustva drugih zemalja srednje i istočne Europe pokazuju da kontekst europeizacije ne donosi samo novo znanje ni autonomne izvore europskih informacija i novog načina razmišljanja, nego i reorganizaciju i redefiniranje uloge interesnih skupina u nacionalnim *policy* procesima, mijenjajući tako percepciju dobre vladavine i dobrih modela interakcije između organiziranih interesa i države. U tom smislu zastupanje interesa i lobiranje na razini EU potencijalno može biti vrlo važan čimbenik europeizacije struktura, procesa i sadržaja političkog odlučivanja u Hrvatskoj, ali i prihvaćanja lobiranja kao legitimne demokratske prakse.

- 
- \* *Autor zahvaljuje anonimnim recenzentima.*
- i *Politička znanost još uvijek nije uspjela ponuditi konzistentnu i preciznu definiciju termina "interesne skupine". Za potrebe ovog rada interesne će se skupine poimati kao "organizacije, ne uključujući političke stranke, koje izravno utječu na proces političkog odlučivanja odnosno kreiranja politika". Ta je definicija na tragu prevladavajućih pristupa analizi kompleksnog sustava interesnih skupina u EU te nam omogućuje dovoljno obuhvatno polazište za proučavanje te tematike. Povremeno ćemo sinonimno rabiti i pojam "organizirani interesi", koji je u sklopu europskih studija postao vrlo uvriježen zbog potrebe da analiza interesne reprezentacije na razini EU obuhvati i skupine poput korporacija, konzultantskih ili pravničkih firmi koje pružaju lobističke usluge, a ne percipiraju se kao članske organizacije s jasnom bazom korisnika.*
- ii *Pojam policy višeznačan je i slojevit pojam za koji ne postoji opće prihvaćena istoznačnica na hrvatskom jeziku. Odnosi se na logičan i uzajamno povezan niz koraka koje poduzimaju kreatori javnih politika, od inicijacije problema, preko implementacije i vrednovanja, do odluke treba li nastaviti s određenom politikom ili je valja prekinuti. U ovom radu termin policy najčešće će se ostavljati neprevedenim, a povremeno će, radi bolje jasnoće, biti upotrijebljen termin javne politike ili samo politike. Za detaljniji uvid u problematiku pojma policy vidjeti knjigu Colebatch, H. K. (2004), *Policy*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb.*
- iii *Vidjeti Schmitter and Streeck (1991); Greenwood [et al.] (1992); Mazey and Richardson (1993); Van Schendelen (1993); Hayward, J. (1995); Greenwood (1997); Wallace and Young (1997).*
- iv *Primjera radi, Europski okrugli stol industrijalaca okuplja oko pedeset čelnika glavnih europskih industrijskih grana, koji na njemu sudjeluju isključivo na temelju pozivnice.*
- v *Neki su mišljenja da je inicijativa Komisije CONECCS zapravo početak sustava akreditacije Europske komisije. Vidjeti: [http://europa.eu.int/comm/civil\\_society/coneccs/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/index_en.htm).*
- vi *Izvorni tekst Kodeksa nalazi se na: [http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/sgc/lobbies/code\\_consultant/codecon\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/lobbies/code_consultant/codecon_en.htm).*
- vii *Intenzivne lobističke taktike kojima su se poslužile europske udruge proizvođača čokolade, napose Association of the Chocolate, Biscuit and Confectionary Industries of the EU (CAOBISCO) i Confederation of the Food and Drink Industries of the EU (CIAA), navele su Parlamentarni odbor za znanstvene i tehnološke analize da povuče izvješće u kojemu su se istraživali slučajevi smrti male djece zbog gušenja plastičnim igračkama sadržanima u nekim čokoladnim proizvodima. Potpredsjednica spomenutog Parlamentarnog odbora i članica Europskog parlamenta Eryl McNally nazvala je tu odluku "krajnje neodgovornom i izravnom posljedicom intenzivnog pritiska proizvođača, koji je graničio sa šikaniranjem". Više o spomenutoj " aferi " u članku Lobbyists seek to add teeth to their code of conduct, [www.euractiv.com](http://www.euractiv.com); 15. ožujka 2004.*
- viii *Za izvorni sadržaj Kodeksa vidjeti Aneks 9. Pravilnika o radu (Rules of Procedure) Parlamenta, <http://www.europarl.eu.int>.*
- ix *Prema podacima iz 2005. godišnji broj propusnica (ili akreditacija) koje se izdaju doseže broj od 4.800.*
- x *Više o tome na: [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/kallas/transparency\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/transparency_en.htm). Također vidjeti članak Brussels lobbyists to come under tighten scrutiny, [www.euractiv.com](http://www.euractiv.com), 7. ožujka 2005.*

- xi *Među flagrantnijim je primjerima slučaj bivšeg povjerenika EK za trgovinu Leona Brittana, koji je ubrzo nakon napuštanja položaja povjerenika Komisije postao glavni konzultant za WTO u odvjetničkoj tvrtki "Herbert Smith", te ujedno i potpredsjednik Investicijske banke UBS Warburg, pomoćnik direktora u firmi Unilever i predsjednik lobističke agencije IFSL koja zastupa interese britanskoga financijskog sektora u EU.*
- xii *Procjenjuje se da EU oblikuje, provodi odnosno izravno utječe na približno 80% svih gospodarskih te 50% svih političkih odluka koje se donose na području Unije. O tome vidjeti u van Schendelen (2002).*
- xiii *Greenwood upozorava i na dodatne okolnosti koje mogu utjecati na pozicioniranje interesnih skupina s obzirom na pojedine kanale utjecaja. To su, primjerice, eventualne promjene u sastavu nacionalnih vlada, a time i u razini njihove receptivnosti za interesne skupine, napredak informacijskih i komunikacijskih tehnologija i veća dostupnost informacija putem interneta, razvoj politike pristupa informacijama u EU i sl. Vidjeti Greenwood (2003:34).*
- xiv *Bouwen navodi dva glavna čimbenika koja određuju potencijalnu "obuhvatnost" (encompassing nature) određene interesne skupine odnosno njezinu sposobnost za pružanje informacija o obuhvatnim interesima sektora u kojemu djeluje. Prvi je jasno razgraničenje organizacijskog područja skupine, a drugi njezina predstavljenost odnosno brojnost članstva.*
- xv *U izvješću o tijeku pregovora o pristupanju Hrvatske EU koje je glavni pregovarač Vladimir Drobnjak podnio na posebnoj sjednici Vlade 22. prosinca 2005. naglašava se da su u strukturu pregovora uključene 53 udruge (saveza, zajednice), 6 gospodarskointeresnih udruženja, 9 komora, 9 sindikata itd. Uključivanje velikog broja stručnjaka izvan državne uprave naglašava se kao "bitan čimbenik specifičnosti hrvatske pregovaračke strukture".*
- xvi *Vidjeti, primjerice, ured Slovenskoga gospodarskog i istraživačkog udruženja (Slovenian Business and Research Association, SBRA) u Bruxellesu, [www.sbra.be](http://www.sbra.be).*
- xvii *Procjenjuje se da u Bruxellesu radi više od 500 dopisnika europskih medija.*
- xviii *Prema Radaelliju, pojam europeizacije može se definirati kao "proces izgradnje, širokog prihvaćanja i institucionalizacije formalnih i neformalnih pravila, procedura, policy paradigmi, stilova i načina djelovanja, te zajedničkih uvjerenja i normi koje se najprije definiraju i utvrđuju u procesu donošenja odluka na razini EU, a zatim se ugrađuju u logiku diskursa, identiteta, političkih struktura i javnih politika na nacionalnoj razini" (Radaelli, 2000).*

## LITERATURA

- Bennet, R., 1997.** "Trade associations: new challenges, new logic?" in: R. Bennet, ed. *Trade Associations in Britain and Germany*. London: Anglo-German Foundation, 1-11.
- Bežovan, G., 2003.** "Utjecaj organizacija civilnog društva u Hrvatskoj". *Revija za sociologiju*, 34 (3-4), 127-142.
- Bouwen, P., 2002.** "Corporate lobbying in the European Union: the logic of access". *Journal of European Public Policy*, 9 (3), 365-390.
- Bouwen, P., 2003.** *Democratic Legitimacy of Business Interest Representation in the European Union: Normative Implications of the Logic of Access* [online]. Max Planck Institute for Research on Collective Goods, No. 8. Available from: [<http://www.mpp-rdg.mpg.de>].
- Burson-Marsteller, 2005.** *Definitive Guide to Lobbying the European Institutions* [online]. Available from: [[www.bmbrussels.be](http://www.bmbrussels.be)].
- Coen, D., 1997.** "The Evolution of the large firm as a political actor in the European Union". *Journal of European Public Policy*, 4 (1), 91-108.
- Commission of the European Communities, 2006.** *Green paper on European transparency initiative*, 3 June 2006. Bruxelles: European Commission.
- Fink-Hafner, D., 1994.** "Promotion of Slovenian Interests in the European Interest Group Arena". *Journal of International Relations*, 1-2 (4), 217-233.
- Fink-Hafner, D., 1997.** "The Role of Interest Organisation in the Europeanisation of Slovenian Policy-Making". *Journal of International Relations*, 4 (1-4), 135.
- Fink-Hafner, D., 1998.** "Organised Interests in the Policy-Making Process in Slovenia". *Journal of European Public Policy*, 5 (2), 285-302.
- Grabbe, H., 2001.** "How Does Europeanisation Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity". *Journal of European Public Policy*, 8 (6), 1013-1031.
- Grande, E., 2001.** "Institutions and Interests: Interest Groups in the European System of Multi-level Governance". *Technische Universitat Munchen Working Paper*, No1/2001.
- Greenwood, J., 2003.** *Interest representation in the European Union*. London: Palgrave.
- IMO, 2004.** *Business Associations Development in Croatia*. Zagreb: IMO-CIPE.

- Kohler-Koch, B. and Quitkatt, C., 1999.** "Intermediation of Interests in the European Union". *Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung Working Paper*, No. 9.
- Martinović, D., 2004.** Intervju s D. Martinović, voditeljicom ureda HGK u Bruxellesu.
- Michalowitz, I., 2004.** *EU Lobbying: Principals, Agents and Targets. Strategic Interest Intermediation in the EU Policy-Making*. Munster: LIT.
- Perez-Solorzano Borragan, N., 2002.** *The Impact of the EU Membership on Interest Politics in Central and Eastern Europe* [online]. Available from: [www.exeter.ac.uk].
- Perez-Solorzano Borragan, N., 2005.** "The Europeanisation of interest representation in the new EU member states from ECE. NGOs and Business Interest Associations in comparative perspective". *3<sup>rd</sup> ECPR conference*, Budapest, 8-10 September 2005.
- Radaelli, C. M., 2000.** "Whither Europeanisation? Concept stretching and substantive change" [online]. *European Integration Online Papers (EioP)*, 4 (8). Available from: [http://eiop.or.at/eiop/texte/20-00-008a.htm].
- Sidjanski, D., 1995.** "Nouvelles tendances des groupes de pression dans l'Union européenne" in: Y. Mény, P. Muller et J. L. Quermonne, eds. *Politiques publiques en Europe*. Paris: l'Harmattan.
- van Schendelen, M. P. C. M., 2002.** *Machiavelli in Brussels*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Weisbein J., 2001.** "Le militant et l'expert: Les Associations civiques face au système politique européen". *Politique européenne*, (4), 105-118.
- Wiszwaty, M., 2005.** *Legal Regulation of Lobbying in New Member States of the European Union* [online]. Available from: [www.eu-newgov.org].
- Wunenberger, J., 2005.** Razgovor s Jacques Wunenbergerom za HTV, 23. ožujka 2005. (Preuzeto s HTV-a).
- Young, A. and Wallace, H. (eds), 1997.** *Participation and Policy Making in the European Union*. Oxford: Clarendon Press.



## Poglavlje 5.

# EUROPSKO GRAĐANSTVO

Snježana Vasiljević\*

*Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu*

*Zagreb*

## SAŽETAK

Europsko građanstvo, kako je definirano Ugovorom iz Maastrichta, novi je institut u europskom pravu, dosad nepoznat u međunarodnom pravu. Njegova povijesna važnost i priroda bit će sagledani iz različitih perspektiva. Analiza strukture europskoga građanstva otkriva glavne prednosti i nedostatke sadašnjeg koncepta. Ipak, u sadašnjem obliku, europsko građanstvo nudi vrlo ograničenu listu prava. Sve donedavno prava građana bila su zanemarena i nevidljiva na razini Europske unije. To je posebno vidljivo u politikama prema državama kandidatkinjama i pridruženim državama koje su obvezne slijediti određene standarde zaštite ljudskih prava kako bi zadovoljile kriterije za članstvo. Važnost i značenje europskoga građanstva za državljane trećih zemalja posljednjih godina poprima sve veću važnost.

### **Ključne riječi:**

Europska unija, europsko građanstvo, građanska prava, ljudska prava, nacionalnost, državljani trećih zemalja, buduća Europa

## UVOD

Europsko građanstvo, kako je definirano Ugovorom iz Maastrichta<sup>1</sup>, novi je institut u europskom pravu, dosad nepoznat u međunarodnom pravu.

Ovaj rad u prvom dijelu donosi definiciju, povijesni značaj i analizu koncepta građanstva. Priroda građanstva bit će razmotrena u sklopu rasprave o njegovu značenju i sadržaju.

Koncept europskoga građanstva obično se u pravnoj literaturi karakterizira plastičnim i praznim po sadržaju. To je posebno vidljivo ako promatramo pravnu strukturu koncepta koji je uglavnom usredotočen na slobodu kretanja ljudi i politička prava. U analizi strukture europskoga građanstva s pravnoga gledišta rad će otkriti glavne nedostanke i praznine sadašnjeg koncepta.

Na temelju povijesne podloge i proučavanja nastanka europskoga građanstva u radu će se istražiti položaj europskoga građanstva jučer, danas i sutra. Usprkos nekim izmjenama primarnoga europskog prava (Ugovor o EU, Ugovor o osnivanju Europske zajednice, Ugovor iz Nice, Ugovor o uspostavi europskog Ustava), institucije EU same su naglasile da se europsko građanstvo smatra konceptom koji je još u razvoju.<sup>ii</sup>

Rad će također otkriti da su sve donedavno prava građana na razini EU bila zanemarivana i nevidljiva. U raspravama i pravnim dokumentima EU bile su ključne tržišne slobode i tržišna integracija. Sloboda kretanja ljudi otvorila je prostor za nove rasprave o europskom građanstvu. Prava koja proizlaze iz europskoga građanstva trenutačno nemaju samo veliku važnost, već su na putu da postanu glavni temelj za brojna prava unutar prava Zajednice, bez daljnjeg pozivanja na status pojedinca kao građana (Kochenov, 2006:216). Osim slobode kretanja ljudi i zakonskih izmjena pravnih akata, u posljednjem poglavlju rada bit će analiziran položaj državljana trećih zemalja. Uvažavajući pozitivne implikacije koncepta europskoga građanstva, ovaj rad želi pridonijeti budućim raspravama o kredibilitetu koncepta prvi put predstavljena u Ugovoru o Europskoj uniji. Potrebno je više istraživanja kako bi se uklonile praznine i ponudilo rješenje problema (Meehan, 1993; Everson, 1996; Shaw, 1997; Kostakopoulou, 1998; De Burca, 2002).

## KONCEPT DRŽAVLJANSTVA

### Povijesni pregled

Ideja državljanstva prvi se put pojavila prije mnogo stoljeća. U drevnim gradovima-državama poput Atene državljanstvo je dodjeljivano muškarcima određene klase. Ono je katkad dodjeljivano i strancima

i oslobođenim robovima, a značilo je da muškarac može glasovati, obavljati određenu dužnost ili sjediti u vijećima i porotama. Od njega se također očekivalo da obavlja i poslove u vladi. Žene, robovi te praktički svi stranci bili su zaštićeni zakonom, ali su imali vrlo malo prava i vlastica koje su pripadale građanima, odnosno državljanima Atene.

Državljanstvo je također bilo važno za građane drevnog Rima, koji su često sudjelovali u radu vlade. Rimsko građanstvo bilo je prošireno i na strane vojnike koji su služili u vojsci i na muškarce na osvojenim područjima. Do 212. godine gotovo većina muškaraca u rimskim provincijama, osim robova, bili su građani Rima. Nakon pada Rimskog Carstva 476. godine ideja građanstva odnosno državljanstva postala je manje važna za većinu država. U srednjem vijeku feudalno se uređenje temeljilo na uslugama i odanosti vladaru u zamjenu za njegovu zaštitu.

Do 1600. godine neki su kraljevi pretvorili manje države u nacije. Običan puk nije više trebao biti vjeran ili odan velikašima na njihovu neposrednom području. Otada su trebali iskazivati odanost kralju. Tako su počeli osjećati ponos u vlastitoj državi. Postali su također svjesni da trebaju imati pravo glasa u vlastitoj vladi. S obzirom na takve promjene, ljudi su počeli razmišljati o sebi kao o državljanima države i podanicima vlastitog kralja.

Francuska revolucija 1789. godine značila je jednu od najvećih promjena u povijesti ljudskih prava. Nakon serije od četiri male revolucije od svibnja do srpnja 1789. godine, 26. kolovoza 1789. usvojena je Deklaracija o pravima čovjeka i građanina. Nadalje, Francuska je revolucija uzrokovala direktan sukob Crkve i države. Napoleon Bonaparte doveo je do pomirenja s Crkvom, koja je stavljena pod nadzor države, ali joj je ostavljeno ograničeno pravo u obavljanju duhovnih dužnosti. U doba obnovljenog antiklerikalizma Treća republika objavila je odvajanje Crkve od države. Zakon o odvajanju značio je strogo službeno neutralnost u vjerskim pitanjima. Francuska država nije mogla dopustiti bilo kakvo obraćanje Crkve u javnim institucijama, pogotovo u školama u kojima su se obrazovali građani. Ustrajanje na školama bez religije srž je francuske ideje građanstva. Republika je uvijek prepoznala pojedinca, a ne grupu; francuski građanin bio je odan državi, što je službeno isključivalo priznavanje etničkoga i vjerskog identiteta (Hancock, 2002:2). Koncept državljanstva relativno je nov. Prije Francuske revolucije nije postojao ni koncept naroda ni koncept državljanina koje danas poznajemo.

## Definicija koncepta

Od 1990-ih godina državljanstvo je postalo jedno od ključnih pitanja u političkim raspravama. Pojava državljanstva uvelike se mijenja zbog velikih ekonomskih, društvenih i političkih promjena koje su se dogodile na prijelazu iz 20. u 21. stoljeće. Od klasičnog doba (Grčka, Rim) do danas koncept državljanstva se i te kako razvio.

Državljanstvo se može definirati kao pravni i politički položaj koji dopušta građanima da kao pojedinci prihvate neka prava (npr. građanska, politička, socijalna) i neke dužnosti (npr. porezna obveza, vojna služba, odanost) prema političkoj zajednici. Posljednje pravo proizlazi iz demokratskog načela suverenosti naroda. Državljeni Španjolske, Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Sjeverne Irske, Francuske, Portugala i Sjedinjenih Američkih Država imaju niz ustavnih prava, ali i obveze prema nacionalnoj zajednici. U demokratskoj državi građani moraju ispuniti takve obveze jer glasovanjem biraju predstavnike koristeći se pritom jednim od najvažnijih građanskih političkih prava, pravom glasa. Državljanstvo je ograničeno na ljude koji zakonski zadovoljavaju uvjete da postanu državljani neke države. Ljudi koji žive na određenom teritoriju ali nemaju status državljanina lišeni su prava i dužnosti koji proizlaze iz državljanstva. Svaka država ima zakone kojima regulira način na koji pojedinci postaju državljani. Koncept državljanstva potječe iz povijesnog razdoblja velikih liberalnih revolucija iz kasnog 18. stoljeća. Njegova pojava karakteristična je po nadmoći država – nacija kao političke zajednice koja se sastoji od pojedinaca. Građanstvo je pojam ekvivalentan državljanstvu.

U širem smislu državljanstvo se može definirati kao stvaranje uvjeta za institucionaliziranu vezu između građana i države/zajednice. Ta grupa institucija obuhvaća zajednička načela pravčnosti, društvenih i kulturnih pravila te pravila koja određuju postupak političkog sudjelovanja i svakodnevne prakse građana za sudjelovanje u državi/zajednici. Državljanstvo također podrazumijeva pravo na pripadnost zajednici, što ujedno znači pravo i dužnost da se zastupaju interesi zajednice kao suverenog subjekta u odnosu prema ostalim zajednicama i državljanima. Takav model odnosa između dva subjekta, pojedinca ili građanina i predstavnika suverenog entiteta (kraljica/posjed/nacionalna država), pridonijeli su suvremenoj povijesti tumačenjem osnovnog modela državljanstva. Iz navedenoga slijedi da se pri razmatranju konceptualizacije idealnog tipa državljanstva moraju uzeti u obzir najmanje tri elementa. To su pojedinac, država/zajednica i odnos među njima. Sva-

ka studija o državljanstvu treba se na ovaj ili onaj način pozvati na ta tri elementa. Oni stoga čine tri konstitutivna elementa državljanstva (Wiener, 1998:22).

## **Konceptualne rasprave o državljanstvu**

Državljanstvo u različitim kontekstima ima različita značenja. Koncept je ostao sporan, posebno danas, a potpuna ili razrađena teorija o državljanstvu ne postoji (Turner, 1990; Tilly, 1995). Za neke osnovni aspekt državljanstva znači pojavu članstva u zajednici ili u nacionalnoj državi (Barbalet, 1988; Brubaker, 1989; Vogel, 1991; Kymlica i Norman, 1994). Za druge državljanstvo čini razumijevanje zajedničke prakse među subjektima, što pridonosi demokratskim promjenama unutar zajednice (Habermas, 1994; Kratochwill, 1994). Uzimajući u obzir konceptualni i povijesni pristup državljanstvu, unatoč konceptualnim razlikama, mogu se dati dvije opće izjave o državljanstvu. Prvo, moguće je tvrditi da državljanstvo podrazumijeva prava, pristup i pripadanje, pri čemu prava obuhvaćaju Marshallovu trijadu građanskih, političkih i socijalnih prava; pristup upućuje na uvjete pristupa političkoj participaciji, a pripadanje znači ukorijenjenost u zajednici. Drugo, većina se autora iz konceptualne i povijesne perspektive slažu da su istraživanja državljanstva, na ovaj ili onaj način, povezana s državom odnosno s nacionalnom državom. To znači da rasprava o državljanstvu neizbježno uključuje pojavu državnosti (Barbalet, 1998; Turner, 1990).

## **PARADOKS EUROPSKOGA GRAĐANSTVA**

### **Put prema nastanku europskoga građanstva**

Pravo na slobodu kretanja ljudi unutar Zajednice navedeno je u važećem Ugovoru iz Rima, kojim je osnovana Europska ekonomska zajednica (EEZ), potpisanom u Rimu 1957. godine.<sup>iii</sup> Sloboda nije značila vezu s konceptom građanstva, već se odnosila na poduzimanje bilo kakve ekonomske aktivnosti. U skladu s tim pravom, radnicima i njihovim obiteljima dodijeljeno je pravo na prebivalište radi obavljanja poslova na tržištu rada u nekoj drugoj državi članici EEZ-a.

Ipak, na sastanku Europskog vijeća, održanome u Parizu 1974. godine, potreba za dodjelom posebnih prava građanima država članica EEZ-a dobila je na značenju paralelno s objavom Tindemansova izvještaja. Tada je prvi put predmet rasprave osim zajedničkog tržišta bilo i stvaranje zajednice građana.<sup>iv</sup> Taj izvještaj, koji je uredio belgijski premijer na zahtjev sastanka na vrhu u Parizu 1974. godine, nije postigao uspjeh među vladama, iako je imao značajan utjecaj na kasnije korake prema integraciji. U poglavlju nazvanom Europa građana Tindemans je predložio usvajanje različitih konkretnih mjera za podizanje europske svijesti: objedinjavanje putovnica, ukidanje graničnih kontrola, zajedničko korištenje prednosti sustava socijalne skrbi, prepoznavanje akademskih studija i stupnjeva.

Godine 1976. poduzet je drugi korak i održani su izbori za Europski parlament s općim pravom glasa. Iako je nadležnost Parlamenta bila ograničena, prvi se put pojavio jedan od ključnih elemenata građanstva – demokratsko sudjelovanje. Kasnije, nakon Vijeća u Fontainebleau 1984. godine, kojemu je predsjedao talijanski član Europskog parlamenta Adonnino, osnovan je Odbor građanske Europe.<sup>v</sup> Odbor je predložio niz neambicioznih prijedloga koji su vodili do stvaranja europskoga građanstva.

Nešto smjeliji bio je projekt stvaranja Ugovora o EU što ga je Europski parlament usvojio u veljači 1984. godine, a predstavio ga je Alterio Spinelli (tzv. Spinellijev projekt). Usprkos njegovim ograničenjima, Jedinstveni europski akt (1986), iako usvojen i ključni cilj politike EU, jedva je uključen u bilo koji Spinellijev prijedlog projekta.<sup>vi</sup> S tim u vezi, pet godina kasnije, dvije međuvladine konferencije održane su radi reforme ugovora. Jedna od njih bila je usredotočena na Ekonomsku i monetarnu uniju, a druga isključivo na političku uniju.

Na sastanku Vijeća u Rimu u listopadu 1990, radi sastavljanja uputa Međuvladine konferencije predstavljen je pojam europskoga građanstva kao bitnog elementa reforme osnivačkih ugovora, s nekim obilježjima i sličnim pravima koja su kasnije uključena u Ugovor iz Maastrichta.<sup>vii</sup> Španjolsko izaslanstvo prvo je na Međuvladinoj konferenciji predstavilo tekst o europskom građanstvu. Nakon mnogobrojnih pregovora, uz velikodušnu potporu Europskog parlamenta koji je usvojio dvije ključne rezolucije 1991, Ugovor o EU konačno je institucionalizirao koncept europskoga građanstva.

## Europsko građanstvo i europska supranacionalna državnost

Uobičajeno shvaćanje građanstva dramatično se promijenilo kada je građanstvo uspostavljeno unutar nadnacionalnog konteksta u Ugovoru o EU 1993. Unija nije nacionalna država. Ipak, politika građanstva čini dio Europske zajednice i, politike Unije već više od dvadeset godina, a “građanstvo Unije” definirano je u Ugovoru o EU, u skladu s člankom 8. Od ratifikacije Ugovora o EU 1993. godine, građani Unije uživaju niz prava o kojima će biti govora kasnije u ovome radu.

Ta nova institucionalizirana veza između građana Unije i EU kao institucije na više se načina razlikuje od sličnog odnosa građanin – institucija koji je postojao u nacionalnim državama u posljednja dva stoljeća. EU je politička arena bez čvrstih granica ili centralizirane političke strukture; umjesto toga, možemo je okarakterizirati kao instituciju koja djeluje na više razina, sa slabom jezgrom koja ne može zahtijevati legitiman monopol nadmoći nad narodima koji žive unutar navedenog teritorija (Caporaso, 1996; Marks i McAdam, 1996; Hooghe i Marks, 1997).

Stavljanje građanstva u nadnacionalni kontekst odmah je izazvalo rasprave o njegovim političkim i konceptualnim implikacijama (Closa, 1995; Preuss, 1995; Habermas, 1994; O’Keeffe i Twomey, 1993; Hobe, 1993; Shaw, 1997; La Torre, 1997). Ako takvo političko tijelo, koje je najbolje definirano kao država u nastanku, ponudi prava koja proizlaze iz građanstva, unatoč činjenici da stvaranje nacionalne države nije konačni cilj, tada preostaje pitanje što građanstvo sadržava. Kako su nastala prava koja proizlaze iz građanstva Unije? Predlaže li EU prava, pristup i pripadanje kao što to čine nacionalne države? Pitanje koje je u središtu rasprave glasi: ostaje li građanstvo valjan koncept u vrijeme kada se prakticiraju višestruki načini upravljanja iznad državne razine i pridonosi li svijest o različitostima stvaranju novih načina predstavljanja višestrukosti identiteta (Young, 1989; Turner, 1990; Held, 1991; Meehan, 1993; Kymlica, 1994; Tull, 1995)? Nadalje, može li građanstvo biti smisleno primijenjeno kao načelo organiziranosti koje institucionalizira odnos između građana i države/zajednice na demokratski način, osiguravajući pravičan i jednak pristup sudjelovanja građana i postavljanja uvjeta za legitimno upravljanje? Drugo, upućuje li neprimjereno stvaranje građanstva unutar nadnacionalnog okvira na kvalitativni skok prema stvaranju državnosti u EU (Hobe, 1993; König i Pechstein, 1995)?

Sva ta pitanja golem su izazov za zajedničko razumijevanje građanstva i državnosti. Ako građanstvo ima značenje dijela procesa stvaranja moderne države, tada njegova primjena na nedržavni kontekst upućuje na stvaranje europske nadnacionalne državnosti. Ipak, ako EU ne razvije institucionalna obilježja moderne države, usprkos uvođenju građanstva Unije, tada moramo obratiti pozornost na paradoks građanstva u nedržavama i upitati se kakvo je značenje građanstva Unije.

Detaljna struktura nacionalne države podrazumijeva složeni postupak pomicanja granica i rekonstrukcije države. Taj postupak obuhvaća nove modele stvaranja politike u političkim tvorevinama koje su u nastanku, poput EU. Ako je istina da građanstvo ima ključnu ulogu u stvaranju države, tada takve promjene zahtijevaju preoblikovanje građanstva u povezivanju različitih razina identiteta (podnacionalni, nacionalni i nadnacionalni) u nove oblike političke zajednice (Linklater, 1996:97). Uloga građanstva kao više nego organiziranog načela vrlo je moćna iako sporna, ali čini praksu stvaranja identiteta sa snagom izgrađnje zajednice što proizlazi iz povijesti nastanka moderne države. Razvijena teorija o građanstvu do danas ne postoji. Vidljiva pojava nadnacionalnoga “europskog” građanstva dovela je do nove rasprave o pitanju je li građanstvo, poput državljanstva, preduvjet za stvaranje države ili građanstvo kao praksa pridonosi stvaranju identiteta u povezivanju nove države koja se poziva na identitet građana upotrebljavajući izraze *nacionalni identitet* ili *državljanstvo*, odnosno jednostavnim dodavanjem pridjeva ili zamjenjujući ga imenicom kako bi se razjasnilo njegovo značenje. Oboje proizlaze iz izraza *nacija*, što je konstrukt sam po sebi (Tully, 1995:29). Ipak, to ne može biti jasno dok se ne kaže odražava li se pripadnost naciji u građanskom identitetu. Budući da su identiteti višestruki i ovise o kontekstu, ne možemo pretpostaviti da je identitet nešto što je stalno, već treba pokazati kako je dospio na prvo mjesto. Da su izrazi *nacionalni identitet* i/ili *državljanstvo* upotrebljavani na smislen način, oni bi odražavali identitet građana u određeno vrijeme i na određenome mjestu, odnosno, izražavali bi stvarnu vjernost građana.<sup>viii</sup> Ipak, državljanstvo se često upotrebljava kao sinonim za građanstvo, čija zamjena dovodi stručnjake u zamku pri shvaćanju koncepta. Važno je upozoriti da se izraz *nacionalni identitet* često pojavljuje kao uvjet *sine qua non* za stvaranje građanstva (Anderson, 1993:6). Državljanstvo se ne može razumjeti ako se ne uzmu u obzir konstitutivni i povijesni elementi. Prema tome, ako se uzme u obzir pad (ili porast) nacionalnog identiteta kao pokazatelj za građanstvo, to nas dovodi do pretpostavke koja može rezultirati pogrešnim zaključkom



jer je dio snažnog konstrukta “državljanstva”. Iako nacionalne države nastavljaju biti ključni element na svjetskoj političkoj karti, zbivaju se promjene koje su velik izazov za takav oblik političke organizacije.

Dvije ključne promjene dovode u pitanje ulogu suvremene nacionalne države i koncept građanstva koji proizlazi iz nje. Prvo, to je globalizacija odnosno činjenica da su ključne i strateške ekonomske aktivnosti postale dio svjetskih razmjera zahvaljujući elektroničkoj razmjerni kapitala, roba i podataka. Ključni element globalizacije jest razvoj Interneta i informacijskog društva. Globalizacija tržišta glavni je činitelj koji potiče posljednji korak u europskim integracijama – Ekonomsku i monetarnu uniju. Nacionalna je država sve manje sposobna nositi se s izazovima globalizacije. Drugo, to je postojanje više multikulturalnih društava koja teoretski razaraju jedinstvenost nacionalnih država. Regionalna ili nacionalna različitost (Španjolska, Belgija, Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Sjeverne Irske) te multikulturalizam i višetetničnost koji dovode do porasta imigracije, ključne su odrednice novoga europskog društva. Europsko će građanstvo nastati iz novoga europskog društva.

Institucije EU i neke društveno-povijesne studije naglasile su da građanstvo Unije treba razumjeti kao “koncept u razvoju”.<sup>ix</sup> Nije riječ samo o konceptu koji je “u razvoju”, već o konceptu koji je “dinamičan”. Kao što O’Keeffe (1994:106) primjećuje, “važnost Ugovora o EU za odredbe o građanstvu EU nije u njegovu sadržaju, već u obećanju za budućnost”. Koncept je dinamičan, pogodan za dopunjavanje i osnaživanje, a ne umanjivanje njegove vrijednosti. Takvo razumijevanje podržavaju pristup građanstvu ne primarno s tematskoga i analitičkog stajališta, već s konceptualnoga. Meehan je (1993:80) razjasnila razliku u pristupu različitim stajališta koja proizlazi iz “minimalističkog” i “dinamičnog” razumijevanja građanstva. Dok minimalisti svoju evaluaciju građanstva Unije temelje prije svega na pozitivističkom pristupu, raste utjecaj novih politika i prilika za građanstvo kao organizirajuće načelo zajednice (Meehan, 1996:81). Stoga je strogo pravno tumačenje u suprotnosti s društveno-povijesnim analizama prema kojima je građanstvo Unije nešto više od prava, odnosno da je građanstvo više od skupa svega onoga što ga čini. Oni predlažu da osnova građanstva ne proizlazi isključivo iz odredbi koje su u skladu s pravnim načelima, već da ima i posebno značenje koje se razvilo putem društvene, političke i kulturne prakse (Garcia, 1993; Turner, 1990; Soysal, 1994; Conover i Hicks, 1996; Calhoun, 1996).

Iako je moguće da se izraz *europsko građanstvo* rabi kao zajednički izraz da se opišu zakoni o državljanstvu država članica, sadržaj tog izraza ipak nije sasvim jasan. Građanstvo u nacionalnim značenjima razlikuje se od države do države, a prije svega odnosi se na stjecanje državljanstva i pravne posljedice koje iz toga proizlaze. U određenim državama vrlo je jednostavno postati državljanin, dok je u drugima to teže. Mnogi se pojedinci suočavaju s neravnopravnošću i razlikama koje proizlaze zbog različitih zakona o državljanstvu. U državama članicama EU ne postoje jedinstvena pravila o državljanstvu niti zajednička pravila o tome kako građani Unije mogu steći državljanstvo države članice koja nije zemlja njihova podrijetla. Razlike u zakonima o državljanstvu u različitim se državama članicama izravno odražavaju na građanstvo Unije.

Stoga su neki od problema koji se odnose na građanstvo Unije povezani s nacionalnim državljanstvom u državama EU i golemim razlikama koje postoje između nacionalnih koncepata državljanstva. Razlike između koncepata građanstva u EU, koje proizlaze iz različitih političkih i pravnih tradicija, vrlo su lako uočljive. Jedna od glavnih slabosti građanstva Unije jest nedostatak samostalnosti jer je građanstvo Unije u potpunosti utemeljeno na razdvojenim nacionalnim konceptima državljanstva. Vjerojatnost da se postane građanin Unije ovisi o tome gdje osoba živi. Kako bi se prevladale te razlike, i tako ojačalo građanstvo Unije, potrebno je uskladiti zakone o državljanstvu u državama članicama. No usklađivanje je u ovom trenutku politički nemoguće.

Zaključno, unatoč kontinuiranim naporima izgradnje “europskog” modela građanstva, utemeljenoga na modernom programu, Unija nije centralistički organizirana politička tvorevina niti slijedi državno-centrične vrste stvaranja politike. Umjesto toga, ona razvija oblik države bez centra. Praksa građanstva vezana za takvu državu/zajednicu stvorila je nejedinstveni model građanstva. Građani Unije izravno traže od država članica i Unije pripadnost lokalnoj zajednici jedne od država članica (u smislu društvenih, kulturnih, ekonomskih i političkih aktivnosti) i u isto vrijeme pripadnost nacionalnoj zajednici druge države članice (zakonsku/nacionalnu povezanost i političku aktivnost). Stoga europsko građanstvo ne zamjenjuje nacionalne identitete. Umjesto toga, ono stvara višestruke identitete jer praksa građanstva obuhvaća sve veći broj ciljanih grupa kao što su radnici, zaposlenici, studenti itd. i stvara pristup određenim socijalnim pravima, novim biračkim pravima, “europskoj” putovnici, izmijenjenim pravilima o prelasku granice i praksi koja će pridonijeti stvaranju osjećaja pripadnosti.

## PRIMJENA EUROPSKOGA GRAĐANSTVA NA TEMELJNA PRAVA

### Temeljna prava europskih građana

Prema članku 17. Ugovora o osnivanju, svaka osoba koja je državljanin države članice EU građanin je Unije. Građanstvo Unije dopunjuje nacionalno državljanstvo, ali ga ne zamjenjuje. Iz samog izričaja članka 17. i povijesti njegova stvaranja može se zaključiti da državljanstvo Unije nije ništa drugo nego rezultat državljanstva jedne od država članica.<sup>x</sup> Građanstvo se uvijek dodaje državljanstvu države članice. U jednoj presudi Europski sud pravde objasnio je da države članice, i isključivo one, mogu dodijeliti i oduzeti državljanstvo.<sup>xi</sup> Ipak, one ne mogu postavljati ograničenja ako je druga država članica već dodijelila državljanstvo.

Građanstvo Unije znači niz prava sadržanih u osnivačkim ugovorima EU, kao i niz prava osim onih koja proizlaze iz nacionalnog državljanstva. U konkretnom smislu, ono državljanima država članica daje ova prava:

- pravo da se slobodno kreću i borave na teritoriju EU,
- pravo da biraju i budu izabrani kao kandidati na lokalnim izborima i izborima za Europski parlament bez obzira na to u kojoj državi članici imaju prebivalište,
- da imaju diplomatsku i konzularnu zaštitu u drugoj državi izvan EU,
- pravo na slanje predstavki Europskom parlamentu i slanje pritužbi Europskom pravobranitelju,
- pravo na postavljanje pitanja i dobivanje odgovora od institucija na jednome od dvadeset službenih jezika,
- pravo pristupa dokumentima Parlamenta, Komisije i Vijeća u određenim uvjetima,
- pravo da ne budu diskriminirani na temelju nacionalnosti u sklopu prava Zajednice,
- jamstvo temeljnih prava koja su sadržana u Europskoj konvenciji o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda i u Povelji o temeljnim pravima u EU,
- zaštita od diskriminacije utemeljene na spolu, rasnom ili etničkom podrijetlu, religiji ili uvjerenju, invaliditetu, dobi ili spolnoj orijentaciji,
- jednak pristup državnim tijelima Zajednice.

No, kako netko postaje građanin Unije? Svaka osoba koja je državljanin države članice EU automatski je građanin EU. Odgovor na pitanje je li netko državljanin države članice EU sadržan je u određenom zakonu države članice. Naime, svaka država članica postavlja uvjete za stjecanje i gubitak državljanstva. Približavanje građana Uniji jedan je od prvobitnih ciljeva navedenih u osnivačkim ugovorima EU. Koncept europskoga građanstva razvijao se postupno. Iako sloboda kretanja ljudi postoji od osnivanja Zajednice 1951. godine, ona se odnosila isključivo na radnike. Godine 1986. usvojen je Jedinostveni europski akt s ciljem stvaranja Europe bez granica. Koncept europskoga građanstva sadržan je u Ugovoru o osnivanju (članci 17-22. i 255). Ugovor iz Maastrichta, potpisan 1992. godine, težio je jačanju zaštite i interesa državljana država članica uvodeći građanstvo Unije. Građanstvo Unije svakom njezinu građaninu daje temeljno i osobno pravo da se slobodno kreće i boravi na teritoriju Unije bez obzira na to je li ekonomski aktivan. Osim toga, Ugovor je dodijelio državljanima država članica i biračko pravo te dodatnu konzularnu zaštitu.

Ugovor iz Amsterdama, potpisan 1997. godine, proširio je prava građana uvodeći novu klauzulu o zabrani diskriminacije na temelju spola, rasnoga ili etničkog podrijetla, religije ili uvjerenja, invaliditeta, dobi ili spolne orijentacije. Ugovor iz Amsterdama također je pojačao slobodu kretanja osoba uvrštavajući u tekst ugovora Konvenciju iz Schengena.

Ugovor iz Nice, potpisan 2001. godine, potvrdio je prava građana. Ugovor je uvođenjem kvalificirane većine za donošenje odluka u Vijeću olakšao, primjerice, primjenu zakonodavstva koje se odnosi na slobodu kretanja i boravka. Većina Europljana nije dovoljno, ili nije uopće, informirana o svojim pravima kao građana EU.<sup>xii</sup>

Osim prava koja proizlaze iz građanstva EU, a izričito su navedena u ugovorima, postoji niz temeljnih prava koja proizlaze iz ugovora EU, prakse Europskog suda pravde, Europske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća Europe i ustavnih tradicija država članica. Ta su prava sjedinjena u cjeloviti, jednostavni tekst nazvan Povelja temeljnih prava EU<sup>xiii</sup>, koju su upravo prije potpisivanja Ugovora iz Nice 2000. objavili Komisija, Parlament i vođe EU.

Ugovor iz Nice sadržava deklaraciju koja poziva na dublju i širu raspravu o budućnosti EU. Ta je rasprava objavljena početkom 2001. godine u namjeri da se to pitanje uvrsti u sljedeći ugovor koji se trebao potpisati 2004. godine. Navedeno pitanje obuhvatilo je razgraničavanje odgovornosti između EU i država članica, položaj Povelje o temeljnim

pravima, pojednostavnjenje teksta ugovora i ulogu nacionalnih parlamenata u institucionalnoj izgradnji EU. Kao doprinos toj raspravi Komisija je u srpnju 2001. godine usvojila Bijelu knjigu o upravljanju Europom, predstavljajući viziju EU koja bi bila značajnija njezinim građanima.<sup>xiv</sup> Primjeri prijedloga učinili su jasnijom podjelu ovlasti među institucijama EU, pojednostavnjeno zakonodavstvo EU i jasniju definiciju političkih ciljeva.

Građani Unije još se uvijek susreću s preprekama, posebno kada je riječ o pravu na slobodu kretanja. U prosincu 2003. godine Vijeće ministara donijelo je zajedničko stajalište o izmijenjenom prijedlogu Komisije o pravima građana Unije i članova njihovih obitelji da se slobodno kreću i borave na teritoriju država članica, s ciljem razjašnjenja i pojednostavnjenja pravila o pravu ulaska i boravka na teritoriju bilo koje od država članica EU.<sup>xv</sup>

## Ograničenja građanskih prava

Unija se već dugo suočava s činjenicom da su joj, nakon što se Zajednica iz zajedničkog tržišta pretvorila u Uniju s određenim atributima države, potrebni ljudi koji su njezini članovi, koji se identificiraju s njezinim ciljevima i s kojima Unija ima vezu. Načelo građanstva određeno Ugovorom o EU imalo je namjeru stvoriti vezu među državljanima država članica i same Unije (Barnard, 1999:383). Iako je prvobitna namjera Ugovora o EU bila stvoriti vezu među državljanima država članica i Unije, od tada je učinjeno vrlo malo u približavanju građana Uniji. Građanstvo Unije ne zamjenjuje državljanstvo države članice, a prava i dužnosti navedene u Ugovoru iz Amsterdama jednostavno nisu dovoljna za stjecanje punopravnog članstva u Uniji. Taj se stav može potkrijepiti citiranjem Marshalla (1950:40), koji tvrdi da “građanstvo uključuje punopravno članstvo u zajednici, što se postiže postupno, povijesnim razvojem prava, počivajući s građanskim pravima (osnovne slobode od utjecaja države), politička prava (poput biračkog prava) i, najnovija, socijalna prava koja uključuju pravo na zdravstvenu skrb, osiguranje za nezaposlene i starosnu mirovinu – što su temelji socijalne države. U skladu s činjenicom da se europski građanin definira kao pojedinac koji je državljanin države članice, koncept kao takav je isključiv. Koncept *a priori* isključuje državljane trećih zemalja”.<sup>xvi</sup>

Budući da je lista prava sadržana u Ugovoru o EU i Ugovoru o osnivanju EZ prilično siromašna i vrlo ograničena, nema sumnje da bi

tako važan koncept trebao potpunije služiti svojoj svrsi. Prvo izričito spominjanje građanstva radi proširenja prava građana Unije bilo je ono u presudi u slučaju *Martinez Sala v. Freistaat Bayern*.<sup>xvii</sup>

Članak 13. Ugovora o osnivanju EZ stvoren je kako bi unaprijedio koncept građanstva Unije. On ima važnu ulogu u tom razvojnom procesu, u kojemu je koncept građanstva koji se pojavljuje kompleksan i višeznačan, uključujući vezu između pojedinaca, njihovih država i drugih država članica Unije. Ipak, samo zakonodavstvo nije dovoljno. Nadalje, pojedinci će se u sporu sa svojom državom ili drugom državom u koju su preselili koristiti svakim pravom koje im je dopušteno zakonima donesenim prema članku 13. U tome je daljnji paradoks: prava kojima se nastojala unaprijediti obveza pojedinca prema Zajednici zapravo se koriste protiv država članica. To naglašava kompleksnost prirode građanstva (Barnard, 1999:385).

Weiler (1996:30) tvrdi da jednostavno dodavanje prava na listu ili dodavanje lista novih prava ima vrlo slab učinak. Prava se uzimaju "zdravo za gotovo"; ako se uspijete probiti kroz opću nezainteresiranost za europsku tvorevinu mašući nekim novim katalogom ili objavljivanjem neminovnog pristupanja Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, očekivana će reakcija biti pitanje zašto se dodavanje novih prava ili pristupanje nije dogodilo već prije.

Ljudska prava dobila su svoje mjesto u diskursu građanstva. Koncept europskoga građanstva, uspostavljen Ugovorom iz Maastrichta, primjer je kako građanska prava mogu biti proširena na cijeli Ugovor. Ipak, katalog građanskih prava prilično je ograničen i teško usporediv s nacionalnim konceptima državljanstva te također nema neovisni status jer države članice same određuju tko su njezini državljani, a ne EU. Ipak, još uvijek je opravdano pitanje hoće li građanstvo približiti građane Uniji ili ne. Prema sadašnjem stanju, razvoj političkih sredstava kontrole važniji je za europsko građanstvo nego ustrajanje na novim ljudskim pravima. Ključni problem za europsko građanstvo jest davanje značenja samom konceptu, odnosno razvoj mjera za zajedničko razumijevanje onoga što bi europsko građanstvo moglo ili trebalo (ne bi trebalo) značiti.

Valja naglasiti da su jedina prava razvijena u kontekstu građanstva ona politička. Ipak, postoje određene poteškoće u korištenju tih prava, tako da dolazimo do zaključka da su ona u njihovu sadržaju slaba. Politička je dimenzija europskoga građanstva nerazvijena. Instrumenti za sudjelovanje u političkom životu Unije manjkavi su kao i javni život, odnosno, praktički ne postoje. Tako u EU imamo primjer slabog

parlamenta i nedostatak izravnog pristupa europskim sudovima, dok je u državama članicama situacija upravo suprotna: postoji jak i razvijen parlament te pravo izravnog pristupa sudovima. D'Oliveira (1994:126-148) naglašava da su prava političkog sudjelovanja slaba, dok socijalna prava evidentno ne postoje. Osim toga, EU ne odražava zajedničko javno mišljenje u smislenom značenju te riječi. Slijedeći prethodno navedene argumente, postoji određena doza zabrinutosti da koncept europskoga građanstva sadržan u Ugovoru o EU ne nudi mnogo u smislu zaštite temeljnih prava. Mora se naglasiti da cijeli problem europskoga građanstva nije samo u tome koja su prava uvrštena, a koja izostavljena iz koncepta. Vjerojatno je istinski problem Zajednice nedostatak politike ljudskih prava sa svime što ona sadržava: predstavnika Komisije, glavnog direktora, proračuna i horizontalnog akcijskog plana kojim bi se ta prava učinila učinkovitijima kad su već dodijeljena ugovorima i sudski zaštićena na različitim razinama europskog sudovanja. Većina onih čija su prava povrijeđena nemaju znanja ni sredstava kojima bi tražili sudsku zaštitu. EU ne treba više prava na svojoj listi niti novu listu prava. Ono što je najpotrebnije jesu programi i agencije za realizaciju tih prava, a ne samo upute prema kojima sudovi izvršavaju ta prava (Weiler, 2002:563-580).

Konačno, tu je i legitimno pitanje bi li se poglavlje o građanstvu trebalo proširiti ili bi bilo bolje proširiti definiciju građanstva. Samo dodavanje šire definicije ne bi dovelo do pomaka. Usto, dodavanje novih prava dosadašnjem popisu može dovesti do negativnog učinka u smislu umanjenja prava koja danas postoje. Taj problem zaslužuje posebnu pozornost u literaturi i potrebno je više istraživanja kako bi se postigla primjerena rješenja.

## **GRAĐANSTVO SUTRA**

### **Prema europskom građanstvu za državljane trećih zemalja**

Na razini EU polako se pojavljuje kultura prava dostupna državljanima trećih zemalja. Još rane 1984. godine Ekonomsko i socijalno vijeće tražilo je intervenciju Zajednice u vezi sa statusom prebivališta državljana trećih zemalja. U to vrijeme, naime, države članice nisu bile spremne razmotriti miješanje u teme za koje su smatrale da pripadaju

njihovoj isključivoj nadležnosti. Maastricht je stvorio novu institucionalnu strukturu suradnji u pitanjima vezanim za migraciju: treći stup. Dok su za prvi stup, primjerice za odredbe sadržane u Ugovoru o osnivanju EZ, bili karakteristični nadnacionalni postupci u donošenju odluka, treći je stup samo stvorio osnovu za međuvladinu suradnju. Novi treći stup osigurao je da aktivna politika prema državljanima trećih zemalja bude od “zajedničkog interesa” i stoga bi trebala postati predmet suradnje (Picard, 2004:70). Unatoč velikim nedostacima sustava trećeg stupa, naučene su lekcije o tome što se može učiniti na nadnacionalnoj razini, a politička sredstva osigurana Ugovorom iz Maastrichta dokazala su da među državama članicama postoje dovoljne osnove za nastavak razvoja novih inicijativa. Ugovorom iz Amsterdama 1997. pitanja migracije postala su važna za Zajednicu uvrštavanjem novog poglavlja o vizama, imigraciji, azilu i slobodnom kretanju ljudi. Institucije EU dobile su nadležnost da definiraju uvjete.

Zaista, u razdoblju nakon Maastrichta počelo se shvaćati da je nedovoljna pozornost pridana ulozi državljana trećih zemalja na tržištu rada EU. Nove ovlasti EU čine temeljnu promjenu jer su institucije EU bile vrlo slabe prema starom trećem stupu još iz Maastrichta. Komisija koja je izašla kao najveći pobjednik institucionalne reforme iskoristila je novododijeljeno pravo preuzimanja vrlo proaktivne uloge u pitanjima vezanim za migraciju. Komisija je izradila mnogobrojne prijedloge, a najznačajniji je onaj za direktivu o položaju državljana trećih zemalja koji duže borave na prostoru EU iz 2001. godine.

Posljednjih je godina vidljiv napredak u smislu političke volje. Godine 1999. Vijeće u Tampereu zaključilo je da se status državljana trećih zemalja s dužim boravkom mora približiti statusu državljana država članica, tj. da dobiju slična prava.<sup>xviii</sup> Koncept građanstva najdetaljnije je razrađen u pravu na slobodu kretanja.<sup>xix</sup>

Za pronalaženje načina da se prevladaju “patriotski” elementi građanstva u EU zaslužni su ekonomski aspekti. Kritičari su izrazili zabrinutost da je Ugovor iz Amsterdama omogućio samo sporedne mjere za osiguranje slobode kretanja. To je očiti pokušaj da se Ugovorom o uspostavi europskog Ustava uvrste politička i socijalna prava pojedinaca koji nisu državljanin država članica, dok uključivanje Povelje temeljnih prava Unije u Ugovor o uspostavi europskog Ustava igra važnu ulogu u predstavljanju interesa imigranata u pravu EU. Povelja je početno predstavljena kao deklarativni akt i u prosincu 2000. godine dodana je Ugovoru iz Nice.

Budući da je sadržavala niz zajedničkih prava i vrijednosti, smatralo se da će Povelja biti dostupnija građanima. U njoj se zanemaruje



povezanost među državljanima i građanstvom EU. Temeljna prava primjenjuju se na sve pojedince, uključujući i one koji nisu državljani, pri čemu su promatrani prije svega kao ljudi, a ne kao državljani određene države.

U lipnju 2002. Vijeće iz Seville dodatno je priznalo važnost doprinosa državljana trećih zemalja ekonomskom, društvenom i kulturnom životu. Uvođenje takve retorike u praksu bio je jedan od glavnih izazova za Konvenciju o budućnosti Europe. Ustavni ugovor velik je doprinos poboljšanju kulture prava dostupnih svima.<sup>xx</sup>

Pojedinačno članstvo u EU nije poput tradicionalnih modela građanstva. Njegova je priroda komplementarna državljanstvu neke od država članica kao bitan preduvjet. Iako se moderne ekonomije sve više oslanjaju na imigrantsku radnu snagu, značajan je broj tih radnika zbog različitih zakona o državljanstvu u državama članicama izostavljen iz koristi koje proizlaze iz građanstva EU. U procesu integracija još je rano za postnacionalno državljanstvo, i to utemeljeno na kriteriju koji je drukčiji od državljanstva države članice, npr. u pitanjima zakonskog boravišta. Ugovor o osnivanju Ustava Europe ne mijenja komplementarnu prirodu građanstva EU; građanstvo Unije dodatno postoji uz nacionalno državljanstvo. Ipak, kako bi državljanstvo EU učinila što vjerodostojnijim, Unija je u posljednjih deset godina usvojila kulturu prava, koja se najviše primjenjuju na državljane EU, ali u ograničenom opsegu i na državljane trećih zemalja koji dulje borave u EU.

Ugovoru o osnivanju EZ dodano je novo poglavlje IV – Vize, azil, imigracija i ostale politike vezane uz slobodu kretanja ljudi koje proizlazi iz poglavlja III – Sloboda kretanja ljudi, pravo nastana i odredbe o uslugama koja se primjenjuju na državljane država članica i članove njihove obitelji bez obzira na državljanstvo.

Upravo tu nalazimo osnove za slobodno kretanje državljana trećih zemalja koji rade u uslužnim djelatnostima, a koje je poslodavac poslao da ispune ugovore o pružanju usluga u drugoj državi članici. Novo poglavlje djelomično se odnosi na državljane Zajednice čiji je položaj u većem ili manjem opsegu već uređen sporazumima između Zajednice i trećih država (Guild, 2001:296).

Pozivanje na državljanstvo država članica važno je. To jasno naglašava ograničenu prirodu građanstva EU. Ono se izravno poziva na jednu od okvirnih “ustavnih” odredbi Ugovora iz Maastrichta, članak F (1) Ugovora o EU: “Unija će poštivati nacionalne identitete država članica, čiji su sustavi vladanja utemeljeni na načelima demokracije.”<sup>xxi</sup>

Kako bi onda europsko građanstvo trebalo izgledati? Koji su politički atributi koji stvaraju vezu na europskoj razini između građana

i javne vlasti? Kako bi trebalo shvatiti što je europski *demos*? Postoji li on? Može li postojati? Koje su njegove implikacije na europski identitet?

Budući da je državljanstvo preduvjet za građanstvo, državljani pridruženih država mogu postati građani EU samo nakon pristupanja Uniji. To znači da se državljani tih zemalja, kao i državljani Hrvatske, ne mogu pozvati na temeljno pravo slobode kretanja jer je ono dodijeljeno isključivo građanima EU.<sup>xxii</sup>

Oni su u sličnom položaju kao i kad je riječ o proširenju prava na državljane trećih zemalja u EU putem međunarodnih ugovora. U tom smislu najvažniji su instrumenti sporazumi o pridruživanju između EU i trećih država. Primjeri takvih sporazuma su europski sporazumi i sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju (Reich, 2001:20).

Građanstvo, prema pravu Unije, sadržava paket različitih prava poput slobode traženja zaposlenja, prava na prebivalište na željenom području, mogućnost okupljanja obitelji itd. Očito, ta prava još nisu proširena na državljane zemalja europskih sporazuma. To ovisi o samom položaju pridruženih država, i o tome se mora pregovarati u skladu s važećim ugovorima. Komisija je predstavila određene prijedloge o tome treba li pravnu stečevinu odmah preuzeti u korist građana novih država članica ili ne.

Ipak, pripremajući “ustavni projekt”, Konvencija o budućnosti Europe pri sastavljanju Ugovora o uspostavi europskog Ustava odlučila je razmotriti pitanje europskoga građanstva. U sklopu poglavlja II, članka 5. Ugovora o uspostavi europskog Ustava, građanstvo Unije određuje da:

“Svaki državljanin države članice je građanin Unije; uživa dvostruko državljanstvo, nacionalno državljanstvo i europsko građanstvo; i slobodan/slobodna je koristiti bilo koje od njih; s pravima i dužnostima koja iz njih proizlaze.

Ovaj članak određuje prava koja proizlaze iz europskoga građanstva (kretanje, prebivalište, biračko pravo i kandidiranje na lokalnim izborima i izborima za Europski parlament, diplomatska zaštita u trećim državama, pravo na podnošenje predstavki, pravo pisanja i primanja odgovora od europskih institucija na vlastitom jeziku).

Članak uspostavlja načelo zabrane diskriminacije građana Unije na osnovi nacionalnosti.”<sup>xxiii</sup>

Kako bi se potaknula društvena povezanost, važno je ljudska prava i nediskriminaciju staviti u središte djelovanja i učiniti ih integralnim dijelom politike Zajednice te u temeljne vrijednosti EU uklju-

čiti poštovanje manjina i kulturne različitosti. Potvrđivanje europskoga građanstva državljanima država koje su izvan EU, a zakonski žive u EU zadovoljava sve te zahtjeve. Davanje punopravnoga europskog građanstva državljanima trećih zemalja omogućilo bi im da glasuju i natječu se za mjesta na lokalnim i europskim izborima kao i europski građani koji borave u drugoj državi članici čiji nisu državljani. To bi im također omogućilo da žive, studiraju, rade ili imaju pravo na mirovinu u bilo kojoj državi članici na isti način kao i ostali građani Unije. Proširujući građanstvo EU na državljane trećih zemalja, legitimizira se *de facto* oblik građanstva koji je već zaživio korištenjem socijalnih prava, prava na udruživanje u sindikate i kulturnih prava. Takvo *de facto* građanstvo mora odgovarati zakonskom državljanstvu (Shaw, 1997:22).

Dodjeljivanje jednakih prava svim ljudima koji borave na teritoriju EU, bez obzira na državljanstvo, znači prepoznavanje njihova zakonitog boravka i sudjelovanja u kulturnome, društvenom, radnom i političkom životu EU. To je način zaštite onih koji žele živjeti u demokraciji i braniti nedjeljive i univerzalne vrijednosti ljudskog dostojanstva, slobode, ravnopravnosti i solidarnosti na kojima je utemeljen EU.

## ZAKLJUČAK

“Tradicionalni, klasični vokabular građanstva vokabular je države, naroda. Europsko građanstvo s toga gledišta za narod je ono što je Europska monetarna unija za valute. Prema nekima – i eurofilima i euroskepticima – to je upravo ono o čemu je riječ kad govorimo o europskom građanstvu. Ne treba iznenaditi da i eurofili i euroskeptici imaju slično stajalište o tome što je građanstvo. Razumijemo da rasprave između ta dva ekstrema često nisu rasprave o različitostima, već o sličnostima – sličnostima u njihovoj nesposobnosti da razumiju političku i društvenu organizaciju u nedržavnom, već u nacionalnom okviru. Predstavljanje europskoga građanstva u diskursu europskih integracija ipak ne bi značilo da se promijenio temelj europskih integracija, već da se promijenilo naše shvaćanje građanstva, odnosno da se mijenja ili bi se trebalo promijeniti” (Weiler, 2002:35).

Za sada malo znamo o učinkovitosti modela europskoga građanstva. Štoviše, još uvijek ne znamo što taj model zapravo obuhvaća i kako će se provoditi na razini države. Postoji mnogo pitanja na koja treba odgovoriti kako bi se razumjelo koje su njegove prednosti i nedostaci i što bi “građanstvo Unije” moglo biti. Opsežnim istraživanjem li-

terature nisu pronađene studije koje su obradile ta pitanja. Vrlo je malo radova u kojima su se pokušala otkriti moguća rješenja, ali oni ne nude jedinstveni odgovor. Potrebna su dodatna istraživanja kako bi se došlo do više spoznaja od onoga što do sada imamo i koje nam ne daju odgovarajuće objašnjenje. Štoviše, europsko građanstvo nije više samo simbolična institucija i ogledalo dosadašnjeg modela “tržišnoga građanstva”. Stoga začuđuje da većina stručne literature iz 1990-ih godina nije prepoznala da vrijednost europskog građanstva nije u onome što je nekad bilo, već u onome što bi ono trebalo biti. Institucionalni kreator i posrednik promjene, Europski sud pravde, uspio je institucionalizirati europsko građanstvo, odnosno dati mu značenje i vrijednost, uspostavljajući time nove institucionalizirane norme koje će utjecati i preoblikovati nacionalnu pravnu kulturu. Konačno, bolje razumijevanje modela europskoga građanstva i zaštite temeljnih prava unutar njegova djelokruga, od velike je važnosti za buduću primjenu tog modela na treće države i njihove državljane. Hrvatska je jedna od europskih država u kojoj bi primjena tog modela mogla uzrokovati značajnu promjenu s pravnoga i političkog gledišta. Stoga se na sva postavljena pitanja mora pronaći odgovor. U tom se smislu nadamo da će ovaj rad pridonijeti budućim istraživanjima politike građanstva EU i razumijevanju koncepta nadnacionalnoga građanstva i demokracije.

- 
- \* *Autorica zahvaljuje anonimnim recenzentima.*
- i *Ugovor o Europskoj uniji. Dostupan na: [http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/dat/I2002M/pdf/I2002M\\_EN.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/dat/I2002M/pdf/I2002M_EN.pdf).*
- ii *Ugovori su dostupni na: [http://europa.eu/abc/treaties/index\\_en.htm](http://europa.eu/abc/treaties/index_en.htm).*
- iii *Dostupno na: [http://europa.eu/abc/treaties/index\\_en.htm](http://europa.eu/abc/treaties/index_en.htm).*
- iv *Dostupno na: <http://www.eu-history.leidenuniv.nl/index.php3?c=11>.*
- v *Dostupno na: <http://www.ena.lu/europe/19801986-enlargement-south-single-european/fontainebleau-european-council-1984.htm>.*
- vi *Dostupno na: [http://europa.eu/abc/treaties/index\\_en.htm](http://europa.eu/abc/treaties/index_en.htm).*
- vii *Dostupno na: <http://www.historiasiglo20.org/europe/ciudad europea.htm>.*
- viii *Za definiciju koncepta nacije vidjeti Anderson (1993:3): “...to je zamišljena politička zajednica – zamišljena kao sama po sebi ograničena i suverena. Zamišljena je jer pripadnici i najmanjeg naroda nikad neće upoznati većinu svojih sunarodnjaka, susresti ili čak ni čuti za njih, a ipak u umu svakoga od njih postoji predodžba o njihovoj zajedništvu.”*
- ix *Izraz “koncept u razvoju” predstavila je Europska komisija. Vidjeti: European Commission (1995:7) i European Parliament (1996:5).*
- x *Članak 17. glasi: “1. Ovim se osniva građanstvo Unije. Svaka osoba koja je državljanin države članice ujedno je i građanin Unije. Građanstvo Unije nadopunjuje, a ne zamjenjuje nacionalno državljanstvo. 2. Građani Unije uživaju prava dodijeljena ovim Ugovorom i vrše dužnosti koje su im određene.”*

- xi *To je u skladu sa slučajem Micheletti – presudom Europskog suda pravde donesenom 1992. godine, istodobno s usvajanjem Ugovora o EU (Slučaj C-369/90), Micheletti v. Delegación del Gobierno en Cantabria, [1992] ECR I-4239.*
- xii *Deset godina nakon uvođenja građanstva EU Europska je komisija u listopadu 2002. godine provela Flash Eurobarometer istraživanje o mišljenju javnosti, koje je otkrilo da se samo petina Europljana osjeća informiranom o vlastitim pravima kao građana Unije. Trećina njih zna što znači građanstvo Unije. Osam posto zna što je Povelja temeljnih prava EU. Šezdeset posto zna da se građanstvo Unije stječe automatski ako si državljanin jedne od država članica. Gotovo devedeset posto zna da građani Unije mogu raditi u bilo kojoj od država članica. Irci i Finci najupućeniji su o pravima koja im pripadaju kao građanima Unije, dok su Britanci najslabije upućeni u to. Istraživanje je obuhvatilo tri glavne teme: svijest o postojanju koncepta građanstva Unije, razumijevanje značenja građanstva Unije i informacije dobivene o građanstvu Unije. Dostupno na: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/citizenship/fsj\\_citizenship\\_intro\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/citizenship/fsj_citizenship_intro_en.htm).*
- xiii *Dostupno na: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/rights/charter/fsj\\_rights\\_charter\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/rights/charter/fsj_rights_charter_en.htm).*
- xiv *Governance in the EU: A White Paper. Dostupno na: [http://ec.europa.eu/governance/governance\\_eu/white\\_paper\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/governance_eu/white_paper_en.htm).*
- xv *Dostupno na: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/citizenship/movement/fsj\\_citizenship\\_movement\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/citizenship/movement/fsj_citizenship_movement_en.htm).*
- xvi *“Veza između građanstva i državljanstva izložena je kritikama da je koncept građanstva isključiv: građanska su prava za one koji pripadaju zajednici, a ne za one koji su izvan nje. Stoga se građanstvo definira u smislu postojećeg koncepta državljanstva koji povlači oštru crtu između onih koji su uključeni i uživaju određena (premda ograničena) prava koja proizlaze iz građanstva, i onih, a posebno državljanca trećih zemalja koji zakonito prebivaju na teritoriju jedne od država članica, koji su isključeni” (Barnard, 1999:385).*
- xvii *Martinez Sala v. Freistaat Bayern [1998] ECR I-2691. Slučaj se odnosi na državljaniku Španjolske koja ima prebivalište u Njemačkoj, gdje radi, i zahtijeva dječji doplatak. Prema njemačkom pravu o socijalnoj sigurnosti, njezin je zahtjev odbijen jer još nije imala valjanu boravišnu dozvolu. Sud nije prihvatio taj ograničavajući uvjet za stjecanje prava na dječji doplatak. Analizom članka 8. o građanstvu Unije, u vezi s člankom 6. o zabrani diskriminacije, dobila je zaštitu predviđenu Ugovorom koja se ne može pobiti izgovorom o nedostatku trajne boravišne dozvole. U presudi koja se također odnosi na građanstvo, a smatra se različitom od prethodne, Skanavi v. Chryssanthakopoulos, Europski sud pravde odbio je razmotriti primjenu članka 8. (slučaj Skanavi C-193/94, Skanavi v. Chryssanthakopoulos, [1996] ECR I-2253).*
- xviii *Dostupno na: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/glossary/glossary\\_t\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/glossary/glossary_t_en.htm).*
- xix *U značajnim presudama kao što su Grzelczyk, Baumbast and D’Hoop Europski sud pravde utvrdio je da se članak 18. (1) Ugovora o osnivanju EZ izravno primjenjuje na pravo svakoga građanina Unije da se slobodno kreće i boravi na teritoriju država članica. Korištenje tog prava podređeno je ograničenjima i uvjetima koji proizlaze iz prava Zajednice – koji se, uzimajući u obzir ekonomski neaktivne građane, posebno odnose na zahtjeve o “dovoljnim primanjima” i “osiguranju u slučaju bolesti”. Štoviše, uz uvjet da zakonski borave na nacionalnom teritoriju, ekonomski neaktivni imigranti u Uniji imaju pravo na jednako postupanje kao i državljani države članice, što je u skladu s člankom 12. – iako država članica može imati pravo ograničenja pristupa socijalnim pravima onima koji nisu ekonomski aktivni, a koji imaju “stvarnu vezu” s državom domaćinom (Dougan, 2005:89-107). Vidjeti: the ECJ’s*

- cases C-184/99, Grzelczyk [2001] ECR I-6193; Case C-413/99 Baumbast [2002] ECR I-7091; Case C-224/98 D'Hoop [2002] ECR I-6191.*
- xx *Dostupno na: <http://www.ecre.org/seville/sevconc.pdf>.*
- xxi *Vidjeti više na: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-003.htm>.*
- xxii *To znači da se temeljna prava slobode kretanja dodijeljena građanima EU u smislu članka 18. Ugovora o osnivanju EZ-a i posebne odredbe o slobodi kretanja ljudi u smislu članka 39. o slobodi kretanja radnika i članka 43. o slobodi nastana još ne mogu primijeniti na državljane tih država.*
- xxiii *Vidjeti više na: <http://european-convention.eu.int/docs/sessPlen/00369.en2.pdf>.*

## LITERATURA

- Anderson, B., 1993.** *Imagined communities*. London: Verso.
- Barbalet, J. M., 1988.** *Citizenship*. Milton Keynes: Open UP.
- Barnard, C., 1999.** "Article 13: Through the Looking Glass of Union Citizenship" in D. O'Keeffe and P. Twomey, eds. *Legal Issues of the Amsterdam Treaty*. Hoboken: Wiley, 329-345.
- Bell, M., 2002.** *Anti-Discrimination Law and the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Brubaker, W. R. (ed.), 1989.** *Immigration and the politics of citizenship in Europe and North America*. Lanham: UP of America.
- Calhoun, C., 1996.** "Identity politics and the post-communist societies." *Working paper*, No. 20. Norway: Blindern.
- Caporaso, J., 1996.** "The European Union and forms of state: Westphalian, regulatory or postmodern?". *Journal of Common Market Studies*, 34 (1), 29-51.
- Charter of Fundamental Rights of the EU: Solemn Proclamation of the European Parliament, the Commission and the Council of 7 December 2000.** *Official Journal C 346/1*, 07/12/00.
- Closa, 1992.** "The Concept of Citizenship in the Treaty of the EU", 29 *CMLRev*.
- Closa, C., 1995.** "Citizenship of the union and nationality of member states." *Common Market Law Review*, 32, 487-581.
- Closa, C., 1996.** "From status to practice: A prospective on EU citizenship as the institutional foundation of the public sphere union democracy". Paper presented at the conference *Social and Political Citizenship in a World of Migration, European Forum*, Florence, 22-24 February, 1996.
- Conover, P. J. and Hicks, B. E., 1996.** "The psychology of overlapping identities: Ethnic, citizen, nation and beyond". *Working paper*, No. 20. Norway: Blindern.
- Craig, P. and De Burca, G., 2003.** *EU law, Text, Cases, and Materials*. Oxford: Oxford University Press.
- Dougan, M., 2005.** "Legal Developments". *Journal of Common Market Studies*, 43 (1), 89-107.
- Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe.** Adopted by consensus by the European Convention on 13 June and 10 July 2003. Available from: [<http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.en03.pdf>].
- EU History - Historical Documents** [online]. Available from: [<http://www.eu-history.leidenuniv.nl/index.php3?c=11>].

- Europe: treaties and law** [online]. Available from: [[http://europa.eu/abc/treaties/index\\_en.htm](http://europa.eu/abc/treaties/index_en.htm)].
- European Commission, 1995.** *Report on the Operation of the Treaty on EU*, SEC (95) final, p.7.
- European Parliament, 1996.** “Task-Force on the Intergovernmental Conference”, No. 10, “Briefing on European Citizenship”; PE 16-5.793, Luxemburg, 15 January 1996.
- Everson, M. and Preuß, U. K., 1995.** “Concepts, Foundations and Limits of European Citizenship.” *ZERP* – dp 2/95.
- Fontainebleau European Council, 1984** [online]. Available from: [<http://www.ena.lu/europe/19801986-enlargement-south-single-european/fontainebleau-european-council-1984.htm>].
- Freedom, Security and Justice** [online]. Available from: [[http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/citizenship/fsj\\_citizenship\\_intro\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/citizenship/fsj_citizenship_intro_en.htm)].
- Garcia, S., 1993.** *European identity and the search for legitimacy*. Royal Institute for International Affairs: Pinters Publ.
- Guild, E. (ed.), 1999.** *The Legal Framework and Social Consequences of Free Movement in the EU*. The Hague: Kluwer.
- Guild, E., 2000.** *European Community Law from a Migrant's Perspective*. The Hague: Kluwer.
- Guild, E., 2001.** *Immigration Law in the European Community*. The Hague: Kluwer Law International.
- Habermas, J., 1994.** “Citizenship and national identity” in: B. van Steenbergen, ed. *The condition of citizenship*. London: SAGE, 20-35.
- Hancock, G., 2002.** *The Question of Citizenship in the French Revolution* [online]. Available from: [[www.jmu.edu/writeon/documents/2-002/hancock.pdf](http://www.jmu.edu/writeon/documents/2-002/hancock.pdf)].
- Held, D., 1991.** “Between state and civil society: Citizenship” in: G. Andrews, ed. *Citizenship*. London: Lawrence&Wishart, 19-26.
- Hobe, S. 1993.** *Die Unionsbürgerschaft nach dem Vertrag von Maastricht. Auf dem Weg zum Europäischen Bundesstaat? Der Staat*.
- Hooghe, L. and Marks, G., 1997.** “The making of polity: The struggle over European integration” [online]. *European Integration online Paper*, 1 (4). Available from: [<http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-004.htm>].
- Jessurun d'Oliveira, H. U., 1994.** “Citizenship: Its Meaning, Its Potential” in R. Dehousse, ed. *Europe After Maastricht: An Ever Closer Union?* München: Law Books in Europe, 290.
- Justice and Home Affairs Glossary** [online]. Available from: [[http://ec.europa.eu/justice\\_home/glossary/glossary\\_t\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/glossary/glossary_t_en.htm)].
- Katzenstein, P., 1997.** *The culture of national security. Norms and identity in world politics*. New York: Columbia UP.



- Kochenov, 2006.** *European integration and the Gift of the Second Class Citizenship* [online]. Available from: [[https://elaw.murdoch.edu.au/issues/2006/1/eLaw\\_Kochenov\\_13\\_2006\\_12.pdf](https://elaw.murdoch.edu.au/issues/2006/1/eLaw_Kochenov_13_2006_12.pdf)].
- König, C. and Pechstein, M., 1995.** *Die Europäische Union. Der Vertrag von Maastricht*. Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Kostakopoulou, D., 2005.** "Ideas, Norms and European Citizenship: Explaining Institutional Change". *The Modern Law Review Limited*, 68 (2), 233.
- Kostakopoulou, T., 1998.** "European citizenship and immigration after Amsterdam". *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 24 (4), 639-656.
- Kratochwil, F., 1994.** "Citizenship: The border of order". *Alternatives*, 19, 485-506.
- Kymlica, W. and Norman, W., 1994.** "Return of the citizen: A survey of recent work on citizenship theory". *Ethics*, 104 (2), 352-381.
- La Torre, M., 1997.** *European Citizenship: An Institutional Challenge*. The Hague: Kluwer Law International.
- Linklater, A., 1996.** "Citizenship and sovereignty in the post-Westphalian state". *European Journal of International Relations*, 2 (1), 77-103.
- Marks, G. and McAdam, D., 1996.** "Social movements and the changing structure of political opportunity in the European Union" in G. Marks [et al.], eds. *Governance in the European Union*. London: SAGE Publications, 249-278.
- Marshall, T. H., 1950.** *Citizenship and Social Class*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Meehan, E., 1993.** *Citizenship and the European Community*. London: Sage.
- Meehan, E., 1996.** *Presentation at the conference "1996 and Beyond. A Constitution of Europe"*. London: South Bank University.
- Meehan, E., 2000.** "Citizenship and the EU". *Discussion Paper, C 63/2000*. Bonn: Centre for European Integration Studies.
- O'Keeffe, D. and Twomey, P. M. (eds.), 1993.** *Legal issues of the Maastricht Treaty*. London: Wiley Chancery Law.
- O'Leary, S., 1995.** "The Relationship between Community Citizenship and the Protection of Fundamental Rights in Community Law". *32 Common Market Law Review*, 512.
- Picard, S., 2004.** "The EU Constitutional Treaty: Towards a European Citizenship for Third-Country Nationals?" [online]. *JCER*, 1 (1), 73-81. Available from: [[http://www.unizar.es/euroconstitucion/library/working%20papers/Picard\\_2005.pdf#search=%22T](http://www.unizar.es/euroconstitucion/library/working%20papers/Picard_2005.pdf#search=%22T)]

he%20EU%20Constitutional%20Treaty%3A%20Towards%20a%20European%20Citizenship%20for%20Third-Country%20Nationals%22].

**Presidency Conclusions, 2002** [online]. Available from: [<http://www.eocre.org/seville/sevconc.pdf>].

**Preuss, U., 1995.** "Citizenship and Identity: Aspects of a political theory of citizenship" in: R. Bellamy, V. Bufacchi and S. Castiglione, eds. *Democracy and constitutional culture in the union of Europe*. London: Lothian FP, 267-281.

**Reich, N., 2001.** "Union Citizenship - yesterday, today and tomorrow!" *RGSL Working Papers*, No. 3. Riga.

**Shaw, J., 1996.** "Law, gender and the internal market" in: T. K. Hervey and D. O'Keefe. *Sex Equality in the European Union*. Chichester: Wiley, 22.

**Shaw, J., 1997.** "European Citizenship: The IGC and Beyond" [online]. *European Integration online Papers*, 1 (3). Available from: [<http://eiop.or.at/eiop/pdf/1997-003.pdf>].

**Shaw, J., 1997.** "European Union Citizenship: the IGC and Beyond". *European Integration online Papers*, 1 (4), 22-44.

**Soysal, Y. N. 1994.** *Limits of citizenship: Migrants and postnational member ship in France*. Chicago: University of Chicago Press.

**Staples, H., 1999.** *The Legal Status of Third Country Nationals Resident in the EU*. The Hague: Kluwer.

**The European Citizenship** [online]. Available from: [<http://www.historiasiglo20.org/europe/ciudad europea.htm>].

**The European Convention, 2002** [online]. Available from: [<http://european-convention.eu.int/docs/sessPlen/00369.en2.PDF>].

**Tilly, C. (ed.), 1996.** *Citizenship, identity and social history*. Amsterdam: Cambridge University Press.

**Treaty establishing the European Community** [online]. Available from: [[http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/dat/12002E/pdf/1-2002E\\_EN.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/dat/12002E/pdf/1-2002E_EN.pdf)].

**Treaty on the European Union** [online]. Available from: [[http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/dat/12002M/pdf/12002M\\_EN.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/dat/12002M/pdf/12002M_EN.pdf)].

**Tully, J., 1995.** *Strange multiplicity: Constitutionalism in an age of diversity*. Cambridge: Cambridge University Press.

**Turner, B. S., 1990.** "Outline of a theory of citizenship." *Sociology*, 24 (2), 189-217.

**Vogel, U., 1991.** "Is citizenship gender-specific?" in: U. Vogel and M. Moran. *The frontiers of citizenship*. London: Macmillan, 58-85.

- Weiler, J. H. H., 1996.** *The Selling of Europe: The Discourse of European Citizenship in the IGC 1996* [online]. Available from: [<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/96/9603.html>].
- Weiler, J. H. H., 2002.** "A Constitution for Europe? Some Hard Choices." 4 *Journal of Common Market Studies*, 40, 563-580.
- Wiener, A., 1998.** *European Citizenship Practice, Building Institutions of a Non-State*. Oxford: Westview Press.
- Young, I. M., 1989.** "Polity and group difference: A critique of the ideal of universal citizenship". *Ethics*, 99 (2), 250-274.
- Zakon** o potvrđivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i europskih zajednica i njihovih država članica, NN – Međunarodni ugovori 132/01. Zagreb: Narodne novine.

## PRAKSA SUDA EUROPSKIH ZAJEDNICA

- Case Martinez Sala v. Freistaat Bayern [1998] ECR I-2691.
- Case *Rudy Grzelczyk v. le Centre public d'aide sociale d'oltigines – Louvain-la-Neuve*, ft C-184/99.
- Case C-413/99 *Baumbast* [2002] ECR I-7091; Case C-224/98 *D'Hoop* [2002] ECR I-6191.
- Case C-369/90 *Micheletti v. Delegación del Gobierno en Cantabria*, [1992] ECR I-4239.
- Case Skanavi C-193/94, *Skanavi v. Chryssanthakopoulos*, [1996] ECR I-2253.



## Poglavlje 6.

# EUROSKEPTICIZAM U HRVATSKOJ: S ONU STRANU RACIONALNOSTI?

Aleksandar Štulhofer\*

*Filozofski fakultet Sveučilišta u Zagrebu  
Zagreb*

## SAŽETAK

Rad se bavi odrednicama euroskepticizma u Hrvatskoj, definiranoga kao kombinacija nepovjerenja u Europsku uniju i nesklonosti priključivanju. Analiza dinamike dviju dimenzija pokazuje njihovu inicijalnu nepodudarnost, koja nestaje u 2004. godini. Polazeći od teorijskog modela, prema kojemu na odnos prema EU utječu utilitarni (pragmatični) i etnonacionalni (simbolički) čimbenici, analiza podataka prikupljenih krajem 2003. godine na nacionalnom uzorku hrvatskih građana upućuje na raznorodne motive euroskepticizma, što dovodi u pitanje djelotvornost jedinstvene intervencijske strategije. Isključivi nacionalizam i njegove sociokulturne, političke i gospodarske pretpostavke i u ovom su istraživanju potvrđeni kao važan izvor euroskepticizma. U usporedbi sa simboličkim motivima, utjecaj utilitarnih motiva na odnos prema EU pokazao se marginalnim, no ostaje nejasno u kojoj je mjeri takav rezultat posljedica metodoloških ograničenja. Podatci također pokazuju kako nepovjerenje u EU dijelom odražava nepovjerenje u nacionalne institucije. Rad završava kratkom listom preporuka, poglavito usredotočenih na povećanje povjerenja u nacionalne institucije i institucije EU.

### **Ključne riječi:**

Europska unija, euroskepticizam, stavovi prema priključivanju, javnost, povjerenje u Europsku uniju, povjerenje u institucije vlasti, Hrvatska

## UVOD

Tijekom posljednjih pet godina, u hrvatskoj se javnosti bitno smanjila poželjnost priključivanja EU.<sup>i</sup> Za razliku od stava političke elite – tj. većine političkih stranaka, uključujući i dvije naj snažnije – manje od polovice hrvatskih građana trenutačno podupire pristup EU (GfK Hrvatska – Omnibus, 2006). Za Vladu i Sabor, koji su ulazak u EU proglasili temeljnim vanjskopolitičkim ciljem zemlje, takvo iščežavanje entuzijazma mora biti zabrinjavajuće,<sup>ii</sup> osobito imamo li na umu činjenicu da je do prije nešto više od dvije godine velika većina hrvatskih građana razmišljala jednako kao političari.

O razlozima smanjenja potpore pridruživanju napisani su brojni novinski komentari i analize. Premda još uvijek čekamo prve empirijski potkrijepljene studije, ponuđeno je nekoliko tumačenja opisane dinamike. Razlozi variraju od povrijeđenoga nacionalnog ponosa (pitanje izručenja osumnjičenoga generala) i jačanja odgovarajućega simboličkog otpora, preko ekonomskih strahovanja (rast cijena zemlje i nekretnina zbog potražnje stranih kupaca, uvoz jeftinijih poljoprivrednih proizvoda, ukidanje autohtonih proizvoda i sl.), do gubitka povjerenja u EU projekt nakon brodoloma Europskog ustava u Francuskoj i Nizozemskoj. Dakako, većina je komentatora iznijela mišljenje da se iza pada potpore priključivanju EU krije više od jednog čimbenika, naglašavajući time složenost situacije, ali i nezahvalnost pokušaja promjene trenda.

Ovaj kratki rad pokušaj je rasvjetljavanja rastućega euroskepticizma u hrvatskoj javnosti, poglavito analiziranjem dinamike potpore priključivanju Hrvatske EU i povjerenja u EU. Premda se bavi temom o kojoj se već dosta raspravljalo, prednost rada je u empirijskim analizama koje se temelje na podacima prikupljenim na nacionalnim uzorcima. S druge strane, upravo se u tome krije i nedostatak analiza koje slijede. Činjenica je, naime, da istraživanje čijim se podacima koristim u statističkim analizama (*South East European Social Survey Project*; SEESP-A i SEESP-B) nije bilo osmišljeno kako bi se izmjerio, odnosno ispitao odnos javnosti prema EU.<sup>iii</sup> U tom smislu, indikatori koji su na raspolaganju daleko su od idealnih.

Prvo dio donosi definiciju euroskepticizma i dosadašnje spoznaje o simboličkim i materijalnim interesima koji utječu na njegovu dinamiku. U drugom dijelu prikazana je dinamika dviju temeljnih dimenzija euroskepticizma u Hrvatskoj: rast nesklonosti pridruživanju i razmjerna stabilnost nepovjerenja u EU. Pritom se naglašava nepodu-

darnost među dimenzijama u ranijem razdoblju, koja nestaje u 2004. godini. Treći je dio posvećen analizi sociodemografskog profila domaćih euroskeptika te ispitivanju relativnog utjecaja simboličkih i materijalnih čimbenika na temeljne dimenzije euroskepticizma. U pretposljednemu, četvrtom dijelu ponuđena je rasprava koja dobivene nalaze smješta u kontekst rasprave o racionalnim (pragmatičnim) i iracionalnim (simboličkim) temeljima euroskepticizma. Rad završava kratkom listom preporuka utemeljenih na rezultatima provedenih analiza, čiji je smisao povećanje povjerenja u nacionalne institucije i institucije EU.

## EUROSKEPTICIZAM: TEORIJA I PRAKSA

Kao što je već rečeno, ovaj rad ne propituje euroskepticizam političkih elita. Zbog toga se u nastavku upotrebljava izraz *popularni euroskepticizam*, kojim se opisuje *stupanj u kojemu hrvatski građani iskazuju nepovjerenje u EU i/ili nesklonost priključenju Hrvatske EU*.<sup>iv</sup> Popularni euroskepticizam, drugim riječima, može biti više teorijski (iskazivanje nepovjerenja) ili praktičan (nesklonost priključenju) te varirati stupnjem, pri čemu bi radikalni euroskepticizam obilježavalo izrazito nepovjerenje u EU i bezuvjetno protivljenje pridruživanju.

Premda se na prvi pogled može činiti da su navedene dimenzije popularnog euroskepticizma gotovo istovjetne, valja uočiti kako netko može imati povjerenja u određenu instituciju, ali i dalje biti mišljenja kako mu/joj je bolje ostati izvan nje.<sup>v</sup> To je, primjerice, do sada bio stav većeg dijela norveškog javnog mnijenja. Sličnu situaciju nalazimo i u protivljenju većine Švedana zamjeni nacionalne valute eurom. Razlika između želje za priključivanjem i povjerenja jasno se očitava i u slučaju kada ih obilježava uzročno-posljedični odnos. Nakon pada komunizma u tranzicijskim se zemljama središnje Europe brzo pojavila naglašena želja za priključivanjem EU, koja je, bez obzira na nedostatak informacija, rezultirala velikim povjerenjem u EU. No moguć je i upravo obrnut odnos. Uđu li ikada Norveška ili Švicarska u EU, spremnost njihovih građana na pridruživanje nužno će biti posljedica raširenog povjerenja u djelotvornost institucija EU.

Dosadašnja istraživanja euroskepticizma u postkomunističkim zemljama srednje, istočne i jugoistočne Europe usredotočila su se na dva aspekta: 1. na vezanost fenomena za dinamiku stranačke borbe, te 2. na nestranačke uzroke popularnog euroskepticizma. Prvi pristup dobro ilustriraju često citirani radovi Taggarta i Szczerbiaka (2002; 2004),

prema kojima je euroskepticizam, zamjetan u svim (post)tranzicijskim zemljama osim, čini se, u Bugarskoj, posljedica opozicijskog sučeljavanja s “EU-filskim” strankama na vlasti (Sitter, 2001). S obzirom na razmjernu marginalnost stranaka koje zastupaju tvrdi euroskepticizam, stranački inducirani popularni euroskepticizam trebao bi biti vrlo ograničenog dometa. Premda većina euroskeptičnih ili čak eurofobičnih stranaka pripada desnoj političkoj opciji, unutar koje se proces europskih integracija kritizira nacionalističkom retorikom, katkad ih nalazimo i na lijevoj (Evans, 2000), gdje se napad na EU zasniva na kritici neoliberalizma i globalizirajućeg kapitalizma.

U radovima usredotočenim na stavove i vrijednosti javnog mnijenja najčešće se raspravlja o utjecaju simboličkih (kulturnih, identitetskih) i materijalnih (ekonomski racionalnih) čimbenika euroskepticizma.<sup>vi</sup> Autori, drugim riječima, nastoje izmjeriti relativni doprinos tih dviju dimenzija negativnom odnosu javnosti spram EU. Utjecaj tzv. isključujućega nacionalnog identiteta na popularni euroskepticizam potvrđen je u više studija (Carey, 2002; McLaren, 2002; Hooghe i Marks, 2004).<sup>vii</sup> Unutar tog vrijednosnog obrasca, integracija, multikulturalizam i kozmopolitizam koje EU-izacija intenzivira doživljavaju se prijetnjom “autohotonoj” nacionalnoj kulturi i tradiciji. Otpor EU tako se percipira kao patriotski čin.

No analize upućuju i na snažan utjecaj ekonomske racionalnosti, odnosno na važnost pragmatičnih procjena troškova i koristi od pridruživanja (Hooghe i Marks, 2004; McLaren, 2002; Tucker i sur., 2002).<sup>viii</sup> U pitanju je makrosituacija, kao i mikrosituacija. U prvom slučaju popularni će euroskepticizam ovisiti o tranzicijskoj uspješnosti zemlje. Kao što sugeriraju Linden i Pohlman (2003), zemlje koje su uspješno provele tranziciju imaju manje koristi od pridruživanja nego zemlje koje se još uvijek hrvaju s tranzicijskim procesima. Česi će, stoga, iskazivati manje entuzijazma za priključivanje EU od, primjerice, Rumunja (Linden i Pohlman, 2003:328).<sup>ix</sup> Razlike u makrouspješnosti mogu djelovati na još jedan način. S obzirom na to da su gospodarske koristi od priključivanja manje u tranzicijski uspješnim zemljama, slabljenje gospodarskih interesa u tim bi zemljama moglo utjecati na rast percepcija simboličkih troškova (npr. strah od gubitka identiteta).

Na mikrorazini, kako unutar tranzicijski uspješnih, tako i unutar manje uspješnih zemalja, sklonost euroskepticizmu ovisit će o osobnoj percepciji troškova i koristi od pridruživanja. Jednostavno rečeno, što su veći humani resursi kojima pojedinac raspolaže (obrazovanje, vještine, dob, profesionalni status, prihodi), veće su i moguće koristi od europskih integracija, a time je manja i sklonost euroskepticizmu. Em-

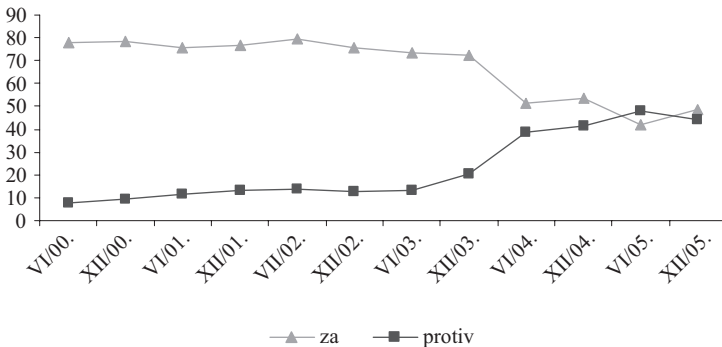


pirijska su istraživanja jasno potvrdila tu pretpostavku, pokazujući da je popularni euroskepticizam poglavito obilježje tranzicijskih “gubitnika” (Szczzerbiak, 2001; McLaren, 2002; Jacobs i Pollack, 2004; Tucker i sur., 2002).

## EUROSKEPTICIZAM U HRVATSKOJ

Predložena radna definicija popularnog euroskepticizma ističe dvije temeljne dimenzije: nesklonost pridruživanju EU i nepovjerenje u EU. Prva od njih, stav koji odbija priključivanje Hrvatske europskim integracijama, u posljednje je dvije godine bio znatno veći nego u ranijem razdoblju. Kao što slika 1. prikazuje, nesklonost priključivanju je sve do kraja 2003. godine bila razmjerno marginalna (do 20%). Tijekom 2004. godine enormno raste (na otprilike 40%), što se, znatno smanjenom dinamikom, nastavlja i u 2005. godini. U posljednju godinu dana broj onih koji se protive priključivanju Hrvatske EU otprilike se podudara s brojem građana koji iskazuju upravo suprotan stav.

Slika 1. Dinamika stavova o pridruživanju Hrvatske Europskoj uniji, 2000-2005.\*



\* Izvor: Gfk (Gfk Hrvatska – Omnibus, 2006)

Za razliku od prve, druga dimenzija popularnog euroskepticizma, nepovjerenje u EU, nije redovito mjerena. Ipak, pregled postojećih nacionalnih istraživanja omogućuje barem okvirnu sliku dinamike nepovjerenja u EU u posljednjih deset godina (tabl. 1). Za razliku od di-

namike stavova prema uključivanju, nepovjerenje u EU razmjerno je stabilno tijekom promatranog razdoblja. Nepovjerenje u EU u prosjeku iznosi 54%.<sup>x</sup>

Tablica 1. Povjerenje u Europsku uniju, 1995-2005. \* (%)

	WVS <sup>a</sup> 1995.	EVS <sup>b</sup> 1999.	SEESSP-A <sup>c</sup> 2003.	EB-62 <sup>d</sup> 2004.	EB-63 <sup>d</sup> proljeće 2005.	EB-64 <sup>d</sup> jesen 2005.
Da	32	38	31	42	28	35
Ne	57	54	58	43	58	52
Ne znam	12	8	11	16	14	12

\* Precizna usporedba između razdoblja 1995-2003. i 2004-2005. nije moguća. Do 2004. godine, povjerenje u EU mjereno je skalom od pet stupnjeva ("imam veliko povjerenje", "imam prilično povjerenja", "imam malo povjerenja", "nemam povjerenja" i "ne znam"), a u Eurobarometar istraživanjima (2004. i 2005) uz isto su pitanje ponuđene samo dvije kategorije za odgovor ("naginjem povjerenju" i "naginjem nepovjerenju"). Podatci prikupljeni u razdoblju 1995-2003. stoga su rekodirani tako da "veliko" i "prilično" povjerenje označava sklonost povjerenju, a "malo" i "nepostojeće" povjerenje sklonost nepovjerenju u EU. Svi su podatci prikupljeni na nacionalnim uzorcima.

<sup>a</sup> Svjetsko istraživanje vrijednosti – Hrvatska (Erasmus gilda, Zagreb; N = 1196).

<sup>b</sup> Europsko istraživanje vrednota, Hrvatska (Katolički bogoslovni fakultet, Zagreb; N = 1003).

<sup>c</sup> South East European Social Survey Project (međunarodni konzorcij; N = 1250).

<sup>d</sup> Eurobarometar istraživanja (Eurobarometer; 2004; 2005a; 2005b; N = 1000).

Protivno očekivanju, dinamika se dviju dimenzija popularnog euroskepticizma ne podudara. Kako objasniti razliku koja postoji sve do 2004. godine? S obzirom na to da iskazuju veću nestabilnost, valja pretpostaviti da su stavovi o pridruživanju pod većim utjecajem situacijskih čimbenika od (ne)povjerenja u EU. Također je moguće pretpostaviti da netko može smatrati kako je EU dobra ideja, samo ne za vlastitu zemlju. Teorijski, dakle, situacija u kojoj postoji razmjerno veliko povjerenje u EU i razmjerno niska spremnost na pridruživanje ne bi trebala biti neobična. No problem je u tome što je do 2004. godine u Hrvatskoj bilo upravo suprotno: želja za priključivanjem EU bila je velika (80%) usprkos razmjerno slabom povjerenju (34%).<sup>xi</sup>

Imajući na umu vrlo slabu informiranost hrvatskih građana o EU tijekom devedesetih godina, čini se razumnim pretpostaviti da se većinska potpora javnosti priključivanju Hrvatske EU temeljila na motivima karakterističnim za inicijalne reakcije tranzicijskih društava na europske integracije (Malova i Haughton, 2002). Riječ je poglavito o želji za

potvrđivanjem kulturne pripadnosti i političke kompatibilnosti europskom prostoru te predodžbi da će posljedica uključivanja u EU biti brzi rast životnog standarda i nestajanje nezaposlenosti. Otpočinjanjem procesa pregovora o pridruživanju, taj je naivni “idealizam” relativno brzo okopnio u zemljama koje su nedavno postale članicama EU. Sličan je proces, čini se, u nekoliko posljednjih godina zamjetan i u Hrvatskoj. Kao što pokazuje najnovija studija javnoga mnijenja, koju je u Hrvatskoj, Rumunjskoj i Bugarskoj proveo austrijski *Paul Lazarsfeld Institut*, većina građana Hrvatske ne vjeruje da bi se ulaskom u EU smanjile korupcija i nezaposlenost u zemlji, niti da bi porasle plaće. Istodobno više od 90% ispitanih smatra da bi priključivanje EU rezultiralo povećanjem cijena (Iancu, 2006).

Ako, dakle, prijašnju većinsku sklonost priključenju možemo smatrati željom za priznanjem kulturne tradicije i političkih postignuća – potrebom za “civilizacijskim” legitimiranjem hrvatske države – kojoj nije smetala ni razmjerno niska razina povjerenja u EU, iza današnje se usuglašenosti nesklonosti pridruživanju i nepovjerenja u EU vjerojatno kriju drukčiji razlozi.<sup>xii</sup> Štoviše, stabilnost popularnog euroskepticizma i već navedena podudarnost među njegovim temeljnim dimenzijama u posljednje dvije godine sugerira da je euroskepticizam danas koherentna sociopolitička opcija s razmjerno stabilnim simboličkim i materijalnim interesima.

## OGRANIČENA RACIONALNOST HRVATSKOG EUROSKEPTICIZMA?

Tvrđnju da je euroskepticizam, približno od 2004. godine nadalje, koherentna sociopolitička opcija koju obilježavaju razmjerno stabilni simbolički i materijalni interesi potrebno je empirijski provjeriti. Podatci kojima raspolazem (SEESSP) prikupljeni su u prosincu 2003. godine i ocrtavaju prijelaz između razdoblja u kojemu su dvije dimenzije popularnog euroskepticizma bile u raskoraku (1995-2003) i kasnijega, koje obilježava njihovo podudaranje. Analiza toga graničnog, prijelaznog trenutka trebala bi moći uputiti na čimbenike koji su popularni euroskepticizam učinili koherentnim fenomenom.

S tim ciljem u nastavku izlažem dvije analize. Prva od njih bavi se utvrđivanjem sociodemografskog profila nesklonosti pridruživanju i nepovjerenja u EU. Imajući na umu dosadašnje nalaze koji upućuju na to da je euroskepticizam veći među tranzicijskim “gubitnicima”

(McLaren, 2002; Jacobs i Pollack, 2004; Tucker i sur., 2002), moguće je očekivati da će starija dob, niže obrazovanje, niži prihodi i profesionalni status biti važne odrednice popularnog euroskepticizma i u Hrvatskoj.

Nalazi izloženi u tablici 2. pokazuju da je sociodemografski profil euroskeptika u Hrvatskoj praktično nepostojeći. Premda analiza govori da su stariji i slabije obrazovani ispitanici skloniji stavu kako Hrvatska ne treba ući u EU, oba su utjecaja izrazito slaba. Kada je pak riječ o nepovjerenju u EU, nijedan od demografskih i socioekonomskih indikatora nije se pokazao značajnim prediktorom. Protivno očekivanju, prikazana analiza sugerira da popularni euroskepticizam nije određen humanim kapitalom niti osobnim (ne)uspjehom tijekom tranzicijskih godina. Upućuje li to na zaključak prema kojemu se percepcija EU u nas temelji na iracionalnim motivima i bizarnim situacijskim utjecajima?<sup>xiii</sup>

Tablica 2. Sociodemografski profil spremnosti na priključivanje i povjerenja u Europsku uniju\*

	SEESSP-B (N = 802) <sup>a</sup> Priključivanje EU <sup>b</sup>	SEESSP-A (N = 793) <sup>a</sup> Povjerenje u EU
	Beta(p<) <sup>c</sup>	
Spol	0,02 (n.z.)	-0,01 (n.z.)
Dob	-0,10 (0,05)	0,07 (n.z.)
Obrazovanje	-0,10 (0,05)	0,02 (n.z.)
Profesionalni status <sup>d</sup>	0,02 (n.z.)	0,04 (n.z.)
Prihodi kućanstva	-0,04 (n.z.)	0,08 (n.z.)
Veličina prebivališta	-0,01 (n.z.)	-0,05 (n.z.)

\* Višestruka (linearna) regresijska analiza.

<sup>a</sup> Riječ je odvojenim SEESSP uzorcima, od kojih je svaki obuhvatio 1.250 ispitanika.

<sup>b</sup> Riječ je o tvrdnji "Hrvatska bi trebala pristupiti EU", na koju su ispitanici odgovorili na skali od 1 (uopće se ne slažem) do 5 (u potpunosti se slažem).

<sup>c</sup> n. z. = povezanost nije statistički značajna.

<sup>d</sup> Varijabla je dihotomizirana, tako da 1 označava stručnjake, a 0 sva ostala zanimanja.

Nemogućnost prepoznavanja hrvatskih euroskeptika upućuje na nesustavnost i fluidnost percepcije EU, no pitanje je u kojoj se mjeri može ocijeniti iracionalnom. Ako bismo, naime, popularni euroskepticizam u Hrvatskoj označili iracionalnim, to bi podrazumijevalo da euroskeptični građani nemaju nikakvih materijalnih očekivanja vezanih za europske integracije. Kad bi građani svoja očekivanja vezali za na-

cionalne institucije koje obilježava specifičan (pozitivan ili negativan) odnos prema EU, takva bi se percepcija prije mogla označiti *ograničeno racionalnom*. U ovom slučaju, ograničena se racionalnost odnosi na neizravni, ali osobno (i materijalno) relevantan odnos prema EU. Jednostavnije rečeno, kada o institucijama EU ne sudimo na temelju izravnog iskustva (koje kao građani zemlje nečlanice ne možemo ni imati), već slijedeći procjenu institucija/pojedinaca u čiji sud vjerujemo – takav se postupak teško može smatrati iracionalnim. Dobra ilustracija ograničeno racionalne procjene EU jest tzv. *približni mehanizam* izložen u poznatom Andersonovu (1998) radu. Anderson, naime, tvrdi da će u nedostatku informacija o institucijama EU građani o njima zaključivati na temelju iskustva s odgovarajućim lokalnim (ili nacionalnim) institucijama.<sup>xiv</sup>

Tablica 3. Čimbenici povjerenja u Europsku uniju\*

	SEESSP-A (N = 624)
	Beta (p<) <sup>a</sup>
Povjerenje u pravni sustav	0,10 (0,05)
Povjerenje u vladu	0,40 (0,001)
Profesionalni status	-0,06 (n.z.)
Socijalno samopozicioniranje (“vrh-dno”)	-0,05 (n.z.)
Političko samopozicioniranje (“lijevo-desno”)	-0,12 (0,01)
Indeks nacionalne isključivosti <sup>b</sup>	-0,11 (0,01)
Članstvo u kulturno-umjetničkim udrugama	0,01 (n.z.)
R <sup>2</sup>	0,22

\* Višestruka (linearna) regresijska analiza.

<sup>a</sup> n. z. – povezanost nije statistički značajna.

<sup>b</sup> Indeks je sastavljen od četiri tvrdnje (“Nacionalno mješoviti brakovi uvijek su nestabilniji od drugih”; “Čovjek se može osjećati sasvim sigurno samo ako živi u sredini u kojoj većinu čine pripadnici njegove nacije”; “Među različitim nacijama se može ostvariti suradnja, ali ne i potpuno povjerenje”; “Pri odabiru bračnog partnera, nacionalnost bi trebala biti jedan od najvažnijih faktora”), čiji koeficijent pouzdanosti iznosi 0,86.

Rezultati prikazani u tablici 3. predočuju empirijsko tumačenje prirode evaluacije EU. Odgovor na pitanje o racionalnim, ograničeno racionalnim i iracionalnim čimbenicima koji utječu na povjerenje u EU prepušten je statističkoj analizi.

Prikazana analiza obuhvaća sedam potencijalnih čimbenika povjerenja u EU. Prva dva, povjerenje u nacionalnu vladu i pravni sustav, uvrštena su kako bi se provjerila Andersonova teza o približnom mehanizmu procjene EU. Profesionalni status i socijalno samopozicionira-

nje indikatori su utilitarnih motiva, odnosno procjene koja proizlazi iz analize osobnih troškova i koristi od europskih integracija.<sup>xv</sup> Političko samopozicioniranje pokazatelj je kompatibilnosti političkih vrijednosti, pri čemu postojeća literatura predviđa vezu između desnoga političkog pozicioniranja i nepovjerenja u EU (Carey, 2002; McLaren, 2002). Posljednja dva indikatora, indeks nacionalne isključivosti i članstvo u kulturno-umjetničkim udrugama, pokazuju utjecaj simboličkih motiva. Dok prvi od njih označava radikalnu verziju nacionalizma, koja inzistira na nemogućnosti uspostave potpunog povjerenja među različitim etnonacionalnim skupinama, drugi odražava odanost nacionalnim kulturnim vrednotama.<sup>xvi</sup>

Nalazi govore u prilog pretpostavci o ograničenoj racionalnosti popularnog euroskepticizma. S jedne strane, povezanost povjerenja u nacionalne institucije (osobito vladu) s povjerenjem u EU potvrđuje Andersonovu tezu o približnom mehanizmu procjene (Anderson, 1998; Rimac i Štulhofer, 2004). S druge strane, negativna povezanost sklonosti desnoj političkoj opciji i isključivog nacionalizma s povjerenjem u EU potkrepljuje tezu o utjecaju simboličkih, odnosno iracionalnih čimbenika. Slične nalaze nudi i empirijski uvid u čimbenike koji utječu na stav o priključivanju Hrvatske EU. Premda u tu analizu nije bilo moguće uvrstiti iste indikatore, utvrđene su dvije nove povezanosti koje odražavaju usuglašenost između osobnih vrijednosti i odnosa spram EU.<sup>xvii</sup> Protivljenje pridruživanju Hrvatske EU tako znatno češće iskazuju osobe koje ne vjeruju u korisnost slobodne trgovine ( $p < 0,001$ ) te oni koji ne podupiru rad Međunarodnog suda za ratne zločine ( $p < 0,001$ ).

## **STRUKTURA HRVATSKOG EUROSKEPTICIZMA**

Analiza čimbenika koji utječu na (ne)povjerenje u EU upozorila je na važnost dvaju procesa. Prvi je zaključivanje na temelju približnog mehanizma, o čemu će biti više riječi u nastavku. Drugi proces jest utjecaj simboličkih vrijednosti na odnos prema EU, pri čemu nalazi upućuju na središnju ulogu isključivog nacionalizma.<sup>xviii</sup> Veza između isključive varijante nacionalističkog svjetonazora i popularnog euroskepticizma uvelike se čini samorazumljivom. No na taj je način lako podcijeniti složenost odnosa, koja prekoračuje zazor od multikulturalizma i otpor transnacionalnim procesima (Vukman, 2004). Simbolički

temelji popularnog euroskepticizma obuhvaćaju sociokulturna, politička i, nešto rjeđe isticana, gospodarska uvjerenja (McLaren, 2002).<sup>xix</sup>

Kada je riječ o sociokulturnoj dimenziji, isključivi nacionalizam povezuje europske integracije s mrvljenjem nacionalnog identiteta, napadom na tradicionalne vrijednosti zajednice (od suvremenoga liberalnog individualizma), osobito na njezine vjerske temelje, i uvredama nacionalnog ponosa (uvjeti za pristupanje), koje neizravno podupiru destrukciju kolektivnog identiteta i nacionalnih vrijednosti. Politički se aspekt poglavito iskazuje u zabrinutosti za gubitak nacionalnog suvereniteta, ali i postuliranju inherentno problematičnog položaja malih zemalja u procesu odlučivanja unutar EU. Iako rjeđe zastupljene u javnosti, ekonomske ideje nisu manje važan element isključivog nacionalizma. Pritom je poglavito riječ o kritikama globalnoga, neoliberalnog kapitalizma koji ukida svaku mogućnost korporativne društvene organizacije, a time (navodno) i djelotvornu skrb države za blagostanje nacije. Na razini svakodnevne prakse isključivi nacionalizam nerijetko ima problema i s krajnjim konzekvencijama slobodnog tržišta od kojega polaze europske integracije, jer ih vidi kao opasnost za domaću proizvodnju.

Prevlast simboličkih motiva nad utilitarnima u odnosu hrvatske javnosti spram EU valja uzeti s oprezom. Premda je i u jednom drugom nedavnom radu zaključeno kako je nacionalizam snažniji prediktor potpore europskim integracijama od gospodarske racionalnosti (Hooghe i Marks, 2004:3), marginalni je utjecaj utilitarnih motiva na odnos hrvatske javnosti prema EU nedvojbeno posljedica upitne operacionalizacije, odnosno nedostatka kvalitetnih indikatora, kakav bi, primjerice, bila lista osobnih očekivanja od priključivanja EU.<sup>xx</sup> Spomenuti nedostatak ne dovodi, naravno, u pitanje važnost nacionalističkih stavova i uvjerenja za dinamiku popularnog euroskepticizma, već samo upozorava kako bi bilo pogrešno na temelju izloženih analiza zaključiti da su utilitarni, materijalni motivi nevažni. Njihov utjecaj na javnu percepciju EU u nas tek treba ispitati (usp. Bagić i Šalinović, 2006).

Analize prikazane u prethodnom odjeljku potvrdile su djelovanje *približnog mehanizma* (Anderson, 1998), specifične kognitivne strategije kojom ispitanici procjenjuju institucije o čijem djelovanju ne posjeduju informacije na temelju procjene poznatih im institucija. To se, prema nalazima, osobito odnosi na povjerenje u nacionalnu vladu, koje se pokazalo najsnažnijim čimbenikom povjerenja u EU. Premda nije riječ o iracionalnom postupku, takvo je zaključivanje nužno

problematično, između ostaloga i stoga jer se povjerenje u nacionalne institucije, kao što su pokazali neki radovi (Štulhofer, 2001; 2004; Rimac i Štulhofer, 2004), temelji na percepcijama moralnosti i pravednosti njihova djelovanja, prije nego na konkretnim informacijama.

Uporaba približnog mehanizma ne ovisi samo o dostupnosti informacija o EU. U zemljama niske participativnosti i/ili rasprostranjene percepcije nemogućnosti utjecanja na donošenje političkih odluka taj bi mehanizam mogao imati i "praktičnu" svrhu, poglavito kao opravdanje za apatiju i neangažiranost. Pretpostavka koja iz toga proizlazi jest da će uspjeh informacijskih kampanja, čiji je cilj povećanje znanja o EU, ovisiti (i) o reputaciji (nacionalnih) institucija uz koje ih javnost vezuje.

Kao što je već upozoreno, empirijske analize prikazane u ovom radu i zaključci koji se na njima temelje imaju nekoliko ozbiljnih metodoloških ograničenja. Prvo od njih odnosi se na instrumente. Posljedica činjenice da SEESSP upitnici nisu bili oblikovani kako bi se ispitali stavovi o EU već za mjerenje vrlo širokog raspona društvenih stavova i vrijednosti bio je izrazito ograničen izbor instrumenata. U svaki od upitnika (SEESSP-A i SEESSP-B) bio je uvršten samo jedan pokazatelj odnosa prema EU (povjerenje u verziji A i stav prema priključivanju u verziji B). Pitanja o poznavanju institucionalne strukture i djelovanja EU, osobnim očekivanjima od priključivanja Hrvatske EU ili pak o razlozima za (ne)povjerenje u EU nisu bila obuhvaćena istraživanjem.

Sljedeće ograničenje odnosi se na vrijeme provođenja SEESSP istraživanja. Prikupljanje podataka započelo je krajem 2003. godine, neposredno prije parlamentarnih izbora. Premda nije posve jasno na koji je način predizborna atmosfera mogla sustavno utjecati na rezultate istraživanja, činjenica je da su situacijski čimbenici u nekoj mjeri prisutni u prikupljenim podatcima. Samo po sebi to još ne mora biti ograničenje ako te izvanjske utjecaje možemo izmjeriti ili barem kontrolirati pri analizama. S obzirom na to da takva mogućnost ne postoji, vrijeme provođenja istraživanja ostaje jedno od središnjih ograničenja iznesenih zaključaka.

Posljednje je ograničenje vezano za dinamiku stavova o priključivanju EU, odnosno za činjenicu da SEESSP podatci potiču iz vremena koje neposredno prethodi razdoblju u kojemu većinska potpora javnosti hrvatskom članstvu u EU naglo nestaje (sl. 1). S obzirom na to da je promjena vezana za prvu polovicu 2004. godine, moguće je pre-



tpostaviti kako je kraj 2003. godine u određenom smislu bio prijelazno razdoblje.<sup>xxi</sup> Slijedeći tu logiku, SEESP podatci mogli bi sadržavati tek naznake promjene odnosa prema EU, no ne i posve jasno i koherentno oblikovane (nove) stavove. U tom smislu možemo govoriti o još jednom ograničenju ponuđenih analiza.

## ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Sažeto iskazano, prikazane analize upućuju na sljedeće zaključke:

- Postoji više čimbenika koji djeluju na dinamiku euroskepticizma. Čini se da različite društvene skupine, čiji članovi ne moraju biti obilježeni istim ili sličnim društvenim položajem, iskazuju različite motive za negativnu percepciju EU. U tom bi smislu, čini se, bilo pogrešno vjerovati u postojanje *jedne* uspješne strategije smanjivanja euroskepticizma.
- Isključivi nacionalizam i njegove sociokulturne, političke i gospodarske pretpostavke važan su izvor popularnog euroskepticizma. U usporedbi s tim simboličkim motivima, utjecaj se utilitarnih motiva na odnos prema EU pokazao marginalnim, premda ostaje nejasno u kojoj bi mjeri to mogla biti posljedica metodoloških slabosti testiranja.
- Dio dinamike popularnog euroskepticizma određuju i tzv. situacijski utjecaji, nerijetko izazvani taktičkom (polemičkom) uporabom ideje europskih integracija u stranačkom natjecanju i odgovarajućim medijskim naglascima.
- Povjerenje u EU oblikuje se i kroz povjerenje u nacionalne institucije. Reputacija EU, institucije o kojoj akteri imaju manje informacija, dijelom je odraz reputacije vlade i pravnog sustava, institucija o kojima akteri imaju više informacija (a ponekad i osobnog iskustva).
- Iz navedenih zaključaka proizlazi kratak popis preporuka kojima se zaključuje rad. Njihov smisao jest smanjenje popularnog euroskepticizma, poglavito *povećanjem informiranog povjerenja hrvatskih građana u EU*. Imajući na umu ispunjavanje zadataka postavljenih u preporukama, povećanje povjerenja držim javnim dobrom, bez obzira na brzinu i krajnji ishod procesa europskih integracija.<sup>xxii</sup>

*Preporuka 1. Kontinuirano informiranje o Europskoj uniji, procesima integracije i tijeku pregovora*

Kao što dosadašnja iskustva pokazuju, prihvaćanje ideje EU i povjerenje u njezine institucije neodvojivi su od kontinuiranog informiranja građana o pripadajućim simboličkim i materijalnim koristima, ali i određenim troškovima (Vetik, 2003; Rulikova, 2004). Kao projekt koji je nastao “odozgo”, dogovorom političkih elita, EU je oduvijek uključivao rizik izostanka (ili nestajanja) javne potpore. Ta se ranjivost vezana za javno mnijenje jasno iskazala pri nedavnom glasovanju o Europskom ustavu, što je rezultiralo raspravama o usporavanju daljnjeg širenja radi obnavljanja povjerenja javnosti u ideju EU.

Podatci o informiranosti građana Hrvatske o EU razmjerno su oskudni. Eurobarometar istraživanja sugeriraju da građani Hrvatske *sustavno precjenjuju* vlastito znanje o EU (Eurobarometer, 2004; 2005a; 2005b), što će, kao potencijalnu prepreku, trebati uzeti u obzir pri izradi strategije sustavnog informiranja.<sup>xxiii</sup> Na tragu dosadašnjih napora državnih institucija, značajniji porast informiranosti građana zahtijeva upravo strategiju kontinuiranog informiranja, a ne novu kampanju. Znajući da će proces pregovaranja, kao što je pokazalo iskustvo deset novih članica EU, dodatno snažiti popularni euroskepticizam, sustavno će informiranje biti nužno ne samo bolje osmisлити nego i intenzivnije provoditi. U osmišljavanju i oblikovanju strategije bit će se potrebno usredotočiti i na potrebu za diversifikacijom sadržaja i metoda (kako bi se oslovlili različiti strahovi, predrasude i dvojbe). Provedba će se pak morati uhvatiti u koštac s manjkom novinara specijaliziranih za praćenje zbivanja vezanih za EU i s nedostatkom medijskog prostora, odnosno interesa za educiranje javnosti o EU na javnoj televiziji i u većini dnevnih listova.

*Preporuka 2. Provođenje mjera kojima se unaprjeđuje povjerenje građana u nacionalne institucije*

To je iznimno važno područje aktivnosti, što je Vlada barem načelno prepoznala i u nedavnom predstavljanju prijedloga Nacionalnog programa suzbijanja korupcije 2006-2008. Prema dosadašnjim istraživanjima (Štulhofer, 2001; 2004; Rothstein, 2003; Uslaner i Badescu, 2004), povjerenje građana u nacionalne institucije snažno je vezano za percepciju rasprostranjenosti korupcije među državnim službenicima. Mjere kojima unaprjeđuje profesionalnost, učinkovitost i transparentnost rada, precizira odgovornost te rezultiraju konkretnim sankcijama protiv državnih djelatnika koji krše zakone i norme važan su dio strate-

gije smanjivanja euroskepticizma. Rast povjerenja u nacionalne institucije, ali i veća uređenost svakodnevnih društvenih transakcija (kao posljedica veće djelotvornosti i moralnosti tih institucija), trebali bi rezultirati i smanjivanjem nepovjerenja u institucije EU.<sup>xxiv</sup> Napredak u uređenosti svakodnevnog života, osobito putem djelotvornije pravne zaštite, mogao bi osnažiti i utilitarni odnos prema EU.

*Preporuka 3. Ostvarivanje sociokulturne protuteže nacionalnoj isključivosti*

Odnos između simboličkih i utilitarnih očekivanja od EU ovisi o nizu strukturnih i situacijskih čimbenika. Ukratko, trenutačna se dominacija prvih ne može otpisati kao prolazni ishod političkih i/ili medijskih manipulacija. S obzirom na to da je na situacijske varijable nemoguće utjecati – osobito u sustavu obilježenom sporim razvojem odgovornog i kritičkog žurnalizma te još uvijek postojećim političkim pritiscima na medije – jačanje racionalnog odnosa spram EU temelji se na uspješnosti vlasti u ostvarivanju uvjeta za procjenu osobne koristi od približavanja Hrvatske EU. To je, barem djelomično, sadržano u objema prethodnim preporukama. Trivijalno je tumačiti kako su provođenje strukturalnih reformi, povećanje kompetitivnosti hrvatskoga gospodarstva i jačanje ekspertnih državnih servisa ključni koraci u tom smjeru. Manje je trivijalno naglašavati potrebu poticanja specifične nacionalne kulturne politike koja će nacionalni identitet predstaviti u otvorenom i nezavršenom kodu (Katunarić i sur., 2001). Isključivi nacionalizam temelji se na koncepciji tradicionalne kulture i dovršenog etnonacionalnog identiteta, koju nužno ugrožavaju promjene i utjecaji izvana. Takva antimoderna, ksenofobično zatvorena i kronično uplašena vizija nacionalne kulture i identiteta postoji i u drugim europskim društvima, ali je njezin doseg uglavnom marginalan. Marginalizacija takve vizije u Hrvatskoj pretpostavlja proces redefiniranja povijesnih i književnih kanona uvrštenih u školsku literaturu tijekom 1990-ih godina te strateško promoviranje “redizajnirane”, osuvremenjene, nacionalne kulture koja patriotizam drži nespojivim s isključivim nacionalizmom.

---

\* Autor zahvaljuje anonimnim recenzentima i urednici na iznimno korisnim komentarima.

i Rad se manjim dijelom zasniva na izlaganju *Trust in the EU: Croatia 1995-2003* (Štulhofer, A., Landripet, I. i Rimac, I.), pripremljenome za UACES 35th Annual Conference and 10th Research Conference “The European Union: Past and Future Enlargements”, Zagreb, 5-7. rujna 2005.

- ii *Premda je smanjivanje entuzijazma za ulazak u EU zabilježeno u većini posttranzicijskih srednjoeuropskih zemalja koje su nedavno postale članicama EU, taj je negativni trend bio vezan za proces pregovora (Jacobs i Pollack, 2004:5). U Hrvatskoj on prethodi pregovorima, što znači da bi njihov tijekom mogao imati dodatan negativni utjecaj na poželjnost priključivanja.*
- iii *To potvrđuje i činjenica da se indikator povjerenja u EU nalazi u prvome, a indikator spremnosti na pridruživanje EU u drugom poduzorku, što onemogućuje analizu njihova međusobnog odnosa. Naime, zbog inicijalne veličine upitnika, namijenjenoga mjerenju širokog raspona društvenih vrijednosti i stavova, istraživanje je podijeljeno u dva dijela, tj. istodobno je provedeno na dva nacionalno reprezentativna poduzorka (SEESSP-A i SEESSP-B), pri čemu je samo dio pitanja bio zajednički svim ispitanicima.*
- iv *Ta se definicija razlikuje od često spominjanog određenja Taggarta i Szczerbiaka, prema kojima je euroskepticizam utemeljeno ili neutemeljeno suprotstavljanje procesu europskih integracija (Taggart i Szczerbiak, 2002:27). Razlika između dviju definicija po mom je sudu ponajprije u stupnju operacionalnosti.*
- v *Moguće je također zamisliti stav prema kojem su europske integracije dobre za velike zemlje, ali ne i za male.*
- vi *Ista se podjela primjenjuje i u razmatranjima europskog identiteta (usp. Giannakopoulos, 2004).*
- vii *Za razliku od uključivoga nacionalnog identifikiranja, isključivi nacionalizam obilježava nepovjerenje, distanciranje i hijerarhijski odnos spram drugih nacija i etničkih skupina (Carey, 2002).*
- viii *Za detaljniju raspravu o mogućim troškovima i koristima od pridruživanja EU vidjeti Samarđžija i sur. (2000) te Malova i Haughton (2002).*
- ix *Isto pokazuje i usporedno istraživanje iz 2001. godine, u kojemu su najveći rezultat na kompozitnom indeksu povjerenja u EU postigle Rumunjska, Bugarska i Turska, a najmanji Češka i Slovenija (GfK Gral-Iteo, 2002).*
- x *U razdoblju 1995-2005. nepovjerenje je operacionalizirano kao potpuni izostanak povjerenja u EU i iskaz o "malo povjerenja" u EU.*
- xi *Objašnjenje se, valja primijetiti, ne može tražiti u razini informiranosti o EU jer ona, kao što dostupni podatci pokazuju, kontinuirano raste (GfK Hrvatska – Omnibus, 2006).*
- xii *Razmjerno niska razina povjerenja u EU tijekom devedesetih godina mogla bi biti posljedica nedostatka informacija ali i razočaranja izazvanog raširenom percepcijom neodgovarajućeg angažmana međunarodnih institucija tijekom rata u Hrvatskoj te u Bosni i Hercegovini.*
- xiii *Dobar je primjer nedavna kampanja koja je cijenu ulaska Hrvatske u EU odmjerila u siru i vrhnju.*
- xiv *Valja uočiti kako takav postupak – bez obzira na ishod (koji može biti suboptimalan s obzirom na to da se institucije EU mogu ne samo kvantitativno već i kvalitativno razlikovati od onih domaćih) – nije iracionalan dokle god postoji sustavan nedostatak provjerenih informacija o djelovanju EU.*
- xv *Društveni je položaj mjereno tako da su ispitanici procjenjivali svoj položaj na društvenoj ljestvici; skala za odgovor sadržavala je deset stupnjeva, pri čemu je jedinica označavala dno, a desetak društveni vrh.*
- xvi *Za pristaše isključivog nacionalizma EU je multikulturalna i transnacionalna prijetnja te, dugoročno gledajući, rizik od nestajanja autohtone kulture (malih naroda). Definiranje isključivog nacionalizma pretpostavlja i postojanje uključive varijante, koja se uobičajeno naziva patriotizmom.*

- xvii *Upitnik koji sadržava taj indikator (SEESSP-B) ne sadržava pitanja o povjerenju u institucije, niti o članstvu u udrugama (v. bilješku 3).*
- xviii *Nalaz djelomično potvrđuju i nedavno objavljeni rezultati jednoga drugog domaćeg istraživanja, također provedenoga na nacionalnom uzorku građana Hrvatske, koji pokazuju negativan utjecaj općeg nacionalnog ponosa na poželjnost europskih integracija (Lamza Posavec i sur., 2006). Kada se razmotre čestice koje čine skalu općeg nacionalnog ponosa, četiri od pet tvrdnji logički su povezane s isključivim nacionalizmom (usp. Lamza Posavec i sur., 2006:145).*
- xix *Regresijska je analiza otkrila jasan sociodemografski profil sklonosti isključivom nacionalizmu. Prediktori su: starija dob ( $p < 0,01$ ), niže obrazovanje ( $p < 0,05$ ), niži prihodi ( $p < 0,05$ ) i niži stupanj urbaniziranosti prebivališta ( $p < 0,001$ ).*
- xx *Također se može pretpostaviti da će utilitarni motivi biti izraženiji u vezi sa stavovima o pridruživanju EU nego u kontekstu analize povjerenja u EU.*
- xxi *Na što upućuju i podatci iz Pulsova Crobarometra (Bagić i Šalinović, 2006).*
- xxii *Poglavito u svjetlu otvaranja pregovora s EU i njihova utjecaja na institucionalnu evoluciju (usp. Malova i Haughton, 2002).*
- xxiii *Građani Hrvatske i 2004. i 2005. svoje znanje o EU ocjenjuju većom prosječnom ocjenom od građana EU-25. Kada se, pak, razmotre odgovori na svojevrsnom testu informiranosti o EU, rezultat govori drukčije: hrvatski građani iskazuju manju informiranost od građana EU.*
- xxiv *U razdoblju 1995-2003. povjerenje u nacionalne institucije znatno se smanjilo (Štulhofer, 2004). Valja napomenuti da je 1995. godine razina povjerenja u institucije u Hrvatskoj bila značajno niža nego u Sloveniji, Austriji i Italiji (Štulhofer, 2003).*

## LITERATURA

- Anderson, C., 1998.** “When in doubt, use proxies”. *Comparative Political Studies*, 31, 569-607.
- Bagić, D. i Šalinović, A., 2006.** “Analiza troškova i koristi kao čimbenik podrške građana ulaska Hrvatske u Europsku uniju” u: K. Ott, ur. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi sudjelovanja*. Zagreb: Institut za javne financije : Friedrich Ebert Stiftung, 155-180.
- Carey, S., 2002.** “Undivided loyalties? Is national identity an obstacle to European integration?” *European Union Politics*, (3), 387-413.
- Eurobarometer, 2004.** *EB 62: Nacionalni izvještaj – Republika Hrvatska* [online], jesen 2004. Available from: [[http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/archives/eb/eb62/eb62\\_hr\\_exec.pdf](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb62/eb62_hr_exec.pdf)].
- Eurobarometer, 2005a.** *EB 63: Nacionalni izvještaj – Republika Hrvatska* [online], proljeće 2005. Available from: [[http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/archives/eb/eb63/eb63\\_nat\\_hr.pdf](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb63/eb63_nat_hr.pdf)].
- Eurobarometer, 2005b.** *EB 64: Nacionalni izvještaj – Republika Hrvatska* [online], jesen 2005. Available from: [[http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/archives/eb/eb64/eb64\\_hr\\_nat.pdf](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb64/eb64_hr_nat.pdf)].
- Evans, J., 2000.** “Contrasting attitudinal bases to Euroscepticism amongst the French electorate”. *Electoral Studies*, 19, 539-561.
- GfK Gral-Iteo, 2002.** *International public opinion survey: EU index report* [online]. Ljubljana. Available from: [[http://www.gfk.si/2\\_9\\_eu-index3\\_rez.php](http://www.gfk.si/2_9_eu-index3_rez.php)].
- GfK Hrvatska - Omnibus, 2006.** *Stavovi građana Hrvatske o EU, 2000-2005*. [online]. Zagreb. Dostupno na: [<http://www.mei.hr/default.asp?ru=136&sid=&akcija=&jezik=1>].
- Giannakopoulos, A., 2004.** “What is to become of Turkey in Europe? European identity and Turkey’s EU accession”. *Perceptions*, (autumn issue), 59-72.
- Hooghe, L. and Marks, G., 2004.** “Does identity or economic rationality drive public opinion on European integration?” *PSOnline* (July), 1-6.
- Iancu, A., 2006.** “Most people doubt corruption will drop shortly after EU accession, poll shows” [online]. *Bucharest Daily News*, (March 8). Available from: [[www.daily-news.ro/article\\_detail.php?idarticle=23635](http://www.daily-news.ro/article_detail.php?idarticle=23635)].
- Jacobs, J. and Pollack, D., 2004.** “The EU: Support based on values? Attitudes towards the EU in ten post-communist countries and East Germany”. Paper presented at the *Public opinion about the EU in*

- Central Europe* conference, Indiana University, Bloomington, 2-3 April 2004.
- Katunarić, V. [et al.], 2001.** *Hrvatska u 21. stoljeću: kultura*. Zagreb: Ured za strategiju razvitka Republike Hrvatske.
- Lamza Posavec, V., Ferić, I. i Richtar, S., 2006.** “Nacionalni ponos i otvorenost prema europskim integracijama”. *Društvena istraživanja*, 15(1-2), 141-153.
- Linden, R. H. and Pohlman, L. M., 2003.** “Now you see it, now you don’t: Anti-EU politics in Central and Southeast Europe”. *European Integration*, 25 (4), 311-334.
- Malova, D. and Haughton, T., 2002.** “Making institutions in Central and Eastern Europe, and the impact of Europe”. *West European Politics*, 25 (2), 102-120.
- McLaren, L. M., 2002.** “Public support for the EU: Cost/benefit analysis of perceived threat?” *The Journal of Politics*, 64 (2), 551-566.
- Rimac, I. i Štulhofer, A., 2004.** “Sociokulturne vrijednosti, gospodarska razvijenost i politička stabilnost kao čimbenici povjerenja u Europsku uniju” [online] u: K. Ott, ur. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi institucionalnih prilagodbi*. Zagreb: Institut za javne financije. Dostupno na: [<http://www.ijf.hr/EU3/stulhofer-rimac.pdf>].
- Rothstein, B., 2003.** “Social capital, economic growth and quality of government: The causal mechanism”. *New Political Economy*, 8 (1), 49-71.
- Rulikova, M., 2004.** “The influence of pre-accession status on euroscepticism in EU candidate countries”. *Perspectives on European Politics and Society*, 5 (1), 30-60.
- Samardžija, V., Staničić, M. i Nikić, G., 2000.** *Hrvatska i EU: koristi i troškovi integracije*. Zagreb: Institut za međunarodne odnose.
- Sitter, N., 2001.** “The politics of opposition and European integration in Scandinavia: Is Euroscepticism a government-opposition dynamic?” *West European Politics*, 24 (4), 22-39.
- Szczerbiak, A., 2001.** “Polish public opinion: Explaining declining support for EU membership”. *Journal of Common Market Studies*, 39 (1), 105-122.
- Štulhofer, A., 2001.** *Nevidljiva ruka tranzicije: ogledi iz ekonomske sociologije*. Zagreb: Hrvatsko sociološko društvo.
- Štulhofer, A., 2003.** “Društveni kapital i njegova važnost” [online] u: D. Ajduković, ur. *Socijalna rekonstrukcija zajednice*. Zagreb: Društvo za psihološku pomoć, 79-98. Dostupno na: [[http://www.ffzg.hr/socio/astulhof/tekstovi/astulhof\\_drustvkap.pdf](http://www.ffzg.hr/socio/astulhof/tekstovi/astulhof_drustvkap.pdf)].

- Štulhofer, A., 2004.** “Percepcija korupcije i erozija društvenog kapitala u Hrvatskoj”. *Politička misao*, 41, 156-169.
- Taggart, P. and Szczerbiak, A., 2002.** “Europeanisation, Euroscepticism and party systems: Party-based Euroscepticism in the candidate states of Central and Eastern Europe”. *Perspectives on European Politics and Society*, 3 (1), 23-41.
- Taggart, P. and Szczerbiak, A., 2004.** “Contemporary Euroscepticism in the party system of the EU candidate states of Central and Eastern Europe”. *European Journal of Political Research*, 43, 1-27.
- Tucker, J., Pacek, A. C. and Berinsky, A. J., 2002.** “Transitional winner and losers: Attitudes toward EU membership in post-communist countries”. *American Journal of Political Science*, 46 (3), 557-571.
- Uslaner, E. and Badescu, G., 2004.** “Honesty, Trust and Legal Norms in the Transition to Democracy: Why Bo Rothstein is Better Able to Explain Sweden than Romania” in: J. Kornai, S. Rose-Ackerman and B. Rothstein, eds. *Creating Social Trust: Problems of Post-Socialist Transition*. New York: Palgrave MacMillan.
- Vetik, R., 2003.** “Elite vs. people? Eurosceptic public opinion in Estonia”. *Cambridge Review of International Affairs*, 16 (2), 257-271.
- Vukman, Z., 2004.** “Prividi slobode: što ga više gaze, on se više klanja!” [online]. *Hrvatski list*. Dostupno na: [<http://www.freewebs.com/hrvatskolist/zoranvukman.htm>].



## Poglavlje 7.

# ANALIZA TROŠKOVA I KORISTI KAO ČIMBENIK POTPORE GRAĐANA ULASKU HRVATSKE U EUROPSKU UNIJU

Dragan Bagić  
*Filozofski fakultet Sveučilišta u Zagrebu*  
Zagreb

Ante Šalinović\*  
*Puls*  
Zagreb

## SAŽETAK

Rad se bavi analizom utilitarnog modela objašnjenja javne potpore ulasku Hrvatske u Europsku uniju. Utilitaristički model objašnjenja (ne)potpore ulasku u EU analizirali smo na temelju subjektivnih načelnih očekivanja koristi i šteta od ulaska u EU na osobnoj i nacionalnoj razini te kroz konkretna očekivanja na razini 22 aspekta društvenoga i gospodarskog života. Rezultati istraživanja pokazuju da se na temelju načelnih očekivanja može precizno predvidjeti potpora ulasku u EU, ali i da ta načelna očekivanja nisu znatnije utemeljena na konkretnim očekivanjima u promatranim aspektima društvenoga i gospodarskog života te da su u određenoj mjeri povezana i s političkim stavovima. Nasuprot tome, konkretna su očekivanja relativno slabo povezana s potporom ulasku Hrvatske u EU. Takav rezultat upućuje na zaključak da se na temelju utilitarnog modela objašnjenja potpore može relativno slabo predvidjeti stav o ulasku u EU, te da su načelna očekivanja koristi i šteta velikim dijelom izraz općih dojmova o EU, povjerenja u političku elitu i političkih stavova hrvatskih građana, a tek manjim dijelom izlaz stvarne racionalne kalkulacije koristi i šteta. Rad se temelji na em-

pirijskom istraživanju stavova i očekivanja, a provedeno je na probablističkom uzorku tisuću građana starijih od 15 godina.

### **Ključne riječi:**

Europska unija, utilitarno objašnjenje stavova o priključenju, analiza troškova i koristi, politički stavovi, Hrvatska

## **UVOD**

Od sredine 2003. godine dogodile su se značajne promjene u odnosu hrvatskih građana prema ulasku Hrvatske u EU. Prema istraživanjima agencije Puls, sredinom 2003. godine oko tri četvrtine hrvatskih građana podržavalo je ulazak Hrvatske u EU, da bi od jeseni te godine počeo proces slabljenja potpore. U nekoliko faza proces slabljenja javne potpore integraciji Hrvatske u EU došao je na današnju kritičnu razinu, kada je broj onih koji su protiv članstva Hrvatske u EU podjednak, a u nekim momentima čak i veći od broja onih koji su za članstvo.

U javnosti se spekulira s nekoliko objašnjenja negativnih trendova javne potpore ulasku u EU na različitoj razini apstrakcije, a koji se više-manje mogu svesti pod pristupe koji se susreću u relevantnoj stručnoj literaturi. Rachel Cichowski (2000) navodi da se u literaturi koja se bavila s prva tri vala proširenja EU (zaključno s ulaskom Austrije, Finske i Švedske 1995) mogu prepoznati tri pristupa objašnjenju javne potpore integraciji zemlje u EU: utilitarno i vrijednosno objašnjenje te objašnjenje sa stajališta političke ekonomije. Utilitarno se objašnjenje temelji na pretpostavci da individualni odnos prema europskim integracijama proizlazi iz analize dobiti i gubitaka u smislu kvalitete života. Vrijednosno objašnjenje podrazumijeva da su određene vrijednosne orijentacije, kao što su postmaterijalističke vrijednosti (Inglehart, 1970), "pogodnije tlo" za prihvaćanje integracijskih procesa od drugih vrijednosnih orijentacija. Treće se objašnjenje temelji na pretpostavci da pozitivna makroekonomska situacija i trendovi pozitivno utječu na ocjenu procesa koji su doveli do njih pa bi se time mogao objasniti i pozitivan ili negativan odnos građana prema europskim integracijama. Toj listi razloga javne (ne)potpore europskim integracijama pridodaju se još i politički razlozi, kao što je odnos između nacionalnih i supranacionalnih institucija, te teorija društvenog kapitala. Političko objašnjenje ima nekoliko podvarijanti. Sánchez-Cuenca (2000) sugerira da je

razina povjerenja u nacionalne institucije obrnuto proporcionalna povjerenju u supranacionalne institucije, pa time i razini potpore ulasku u EU. Prema tom objašnjenju građani su u potrazi za institucionalnom instancom koja će moći rješavati njihove probleme. Ako to mogu činiti domaće institucije, tada supranacionalne institucije nisu potrebne, i obrnuto, kada nacionalne institucije ne obavljaju svoje funkcije na zadovoljavajućoj razini, nada se usmjerava prema europskim institucijama. Anderson (1998) sugerira tri tipa političkog objašnjenja, koji također dovode u vezu stavove građana o domaćim političkim institucijama i akterima te stavove građana o europskim integracijama. Prvi tip argumenta sugerira odnos između povjerenja u nacionalne i nadnacionalne institucije suprotan onome u Sánchez-Cuenca (2000), što znači da je on proporcionalan. To se argumentira tezom da se građani koriste vlastitom državom i nacionalnom institucijom kao *proxyjem*, odnosno primjerom ili modelom putem kojega donose sud o nadnacionalnim institucijama o kojima imaju znatno manje informacija i znanja. Činjenica da dva autora daju suprotno objašnjenje načina na koji percepcija nacionalnih institucija utječe na stavove o EU može biti protumačena različitošću konteksta kojima se bave. Anderson se primarno bavi starijim članicama, a Sánchez-Cuenca tranzicijskim zemljama u kojima se EU nadaje kao ideal u odnosu prema mladim i neizgrađenim nacionalnim institucijama. Drugi Andersonov argument podrazumijeva postojanje direktne proporcionalne veze između povjerenja u domaću vladu i potpore europskim integracijama. To se objašnjava činjenicom da su glavni nositelji europskih integracija dužnosnici vlada zemalja članica (i kandidata), pa se povjerenje u njih kao domaće političke aktere projicira i na povjerenje u proces europskih integracija koji vode. Treći argument povezuje potporu tradicionalnim političkim strankama kao suprotnost potpori novim strankama koje se pojavljuju na političkoj sceni kao izraz otpora politici što je vode tradicionalne političke stranke sa stavom o europskim integracijama. Naime, pretpostavlja se da birači koji podržavaju tradicionalne političke stranke više podržavaju i procese europskih integracija jer upravo te stranke vode taj proces. Objašnjenje utemeljeno na konceptu društvenog kapitala podrazumijeva da pojedinci koji posjeduju veći društveni kapital i otvoreniji su kooperaciji i udruživanju u svakodnevnom životu lakše prihvaćaju ideju europskih integracija (Rimac i Štulhofer, 2003).

Svi navedeni pristupi zasigurno objašnjavaju dio cjelokupnog procesa formiranja stavova građana o europskim integracijama, no nisu svi jednako primjenjivi za razumijevanje naglih promjena stavova gra-

đana o ulasku neke zemlje u EU. Objašnjenja koja se temelje na dugoročnim i teže promjenjivim obilježjima kao što su vrijednosne orijentacije ili količina društvenog kapitala teško mogu biti primijenjene na objašnjenje pada javne potpore hrvatskom ulasku u EU za 30-40%. Ta bi objašnjenja morala podrazumijevati da je došlo do tektonskih društvenih promjena koje su u relativno kratkom razdoblju promijenile vrijednosne orijentacije i količinu društvenog kapitala. Objašnjenje nagle promjene prije može biti utemeljeno na nekom od pristupa koji se koriste promjenjivijim društvenim fenomenima kao što je percepcija domaće vlade, povjerenje u domaće ili europske institucije ili percepcija koristi i šteta od ulaska u EU.

Nesustavna analiza hrvatskoga javnog diskursa o europskim integracijama ostavlja dojam da je utilitaristička perspektiva jedna od dominantnih perspektiva iz kojih se promatra proces hrvatskog priključenja EU. Kada bi se provela analiza sadržaja novinskih tekstova i javnih istupa političara i analitičara, vjerojatno bi se pokazalo da se u kontekstu priključenja EU najviše govori u terminima štete i koristi, pa čak i kada su glavni motivi za negativan stav u sferi političkih stavova. Politički akteri očekuju da građani percipiraju koristi i štete od ulaska Hrvatske u EU te da u slučaju referenduma o ulasku u EU svoj sud donesu na temelju racionalne kalkulacije koristi i šteta. Naravno, mogućnost racionalne kalkulacije koristi i šteta većine građana ograničena je zbog nekoliko razloga: nedostatka osnovnih informacija o načinu funkcioniranja EU; nezainteresiranosti za informacije o integracijskim procesima (Anderson, 1998); nedostatka informacija o razmjerima promjena koje se u društvu događaju kao posljedica ulaska u EU; nemogućnosti racionalne kalkulacije prednosti i nedostataka čak i kada postoje određene informacije zbog nedostatka teorijskog znanja i analitičkih sposobnosti itd. No bez obzira na to, može se pretpostaviti da većina građana ima općenita (načelna) očekivanja od ulaska u EU, koja su posljedica informacija, poluinformacija i interpretacija koje se prenose putem medija, osobnih iskustava i neformalne komunikacije.

Mogućnost formiranja racionalnog stava (shvaćenoga kao stava utemeljenoga na kalkulaciji koristi i šteta) o ulasku u EU uvelike ovisi o atmosferi u kojoj se odluka donosi, odnosno o intenzitetu i karakteru javne rasprave o toj tematici. Kada govorimo o javnim raspravama, važno je razlikovati javne rasprave među zainteresiranim skupinama ili stručnjacima i javne rasprave u kojima sudjeluju i koje mogu pratiti građani. Prva vrsta javnih rasprava značajna je i nužna, ali ima malo utjecaja na stavove građana. Druga vrsta, koju bismo mogli zvati ja-

vnim raspravama pred građanima i za građane, bitno je važnija za javno mnijenje o članstvu u EU. Intenzitet dosadašnjih javnih rasprava pred građanima (što prije svega znači javne rasprave u medijima) o značenju i posljedicama ulaska u EU u Hrvatskoj je relativno nizak, a uglavnom su površne i općenite. Kao posljedicu toga možemo pretpostaviti da i stavovi i očekivanja samih građana budu relativno općeniti i magloviiti, te da će više biti pod utjecajem dnevnopolitičkih argumenata nego ozbiljne argumentacije i racionalne analize koristi i šteta.

Cilj ovog rada jest analizirati trenutačna očekivanja hrvatskih građana u smislu šteta i koristi za njih osobno i za zemlju u cjelini od ulaska u EU te utvrditi koliko su ona konzistentna i u kojoj mjeri objašnjavaju aktualne stavove. Također nas zanima i odnos konkretnih i općenitih (načelnih) očekivanja, kako na osobnoj, tako i na nacionalnoj razini. Cilj je bolje razumjeti mehanizam formiranja očekivanja te utvrditi koliko su ona pod utjecajem općih površnih dojmova, a koliko su posljedica analize promjena u pojedinim aspektima društvenoga i gospodarskog života. Spoznaja karaktera i strukture očekivanja građana može jasno uputiti na potrebu intenziviranja javnih rasprava pred građanima (za građane) te naznačiti smjerove u kojima bi takvu javnu raspravu valjalo voditi. Ako bi se pokazalo da su stavovi građana općeniti, te da konkretna očekivanja nemaju jak utjecaj na formiranje odnosa prema ulasku u EU, to bi mogla biti jasna ocjena dosadašnjih napora Vlade i resornog ministarstva u informiranju građana.

U radu se također tematiziraju činitelji koji utječu na opća očekivanja ispitanika, osim konkretne analize koristi i šteta u pojedinim područjima, i to ponajprije iz perspektive političkih stavova. Zanima nas koliko su načelna očekivanja dobiti i gubitaka od ulaska u EU zapravo racionalizacije drugih motiva (ne)potpore ulasku u EU. Za potrebe analize hipoteze o općim očekivanjima kao izrazu racionalizacije političkih stavova odlučili smo se za mjerenje percepcije odnosa EU prema Hrvatskoj. U stručnoj i medijskoj javnosti na porast euroskepticizma u Hrvatskoj gleda se i iz perspektive reakcije javnosti na pritiske EU prema Hrvatskoj. Prije svega, riječ je o suradnji s Međunarodnim sudom za ratne zločine na području bivše Jugoslavije, a pretpostavka je da takvi pritisci stvaraju osjećaj da nas EU ne prihvaća, na što se refleksivno reagira odbijanjem ulaska u Uniju.

## TEORIJSKI OKVIR: UTILITARNI PRISTUP OBJAŠNJENJU ODNOSA PREMA ČLANSTVU U EUROPSKOJ UNIJI

Utilitarni pristup objašnjenju javne potpore europskim integracijama jedna je od najistraživanijih teorijskih perspektiva pa se stoga i pojavljuje u nekoliko varijanti. U prvoj varijanti, koju možemo nazvati objektivnom, fokus se usmjerava na direktne ekonomske interese koje pojedine skupine imaju od integracijskih procesa. Pretpostavka je da se u svakom društvu mogu prepoznati određene skupine koje imaju veću direktnu korist od drugih, ali i skupine koje imaju veću direktnu štetu od drugih. U skladu s takvom pretpostavkom, ali i teorijskim modelom ekonomski motiviranoga glasovanja, očekuje se da će među njima postojati značajna razlika u potpori europskim integracijama (Gabel i Palmer, 1995; Gabel i Whitten, 1997; Gabel, 1998). Skupine za koje se pretpostavlja da imaju veće koristi od integracijskih procesa jer su konkurentnije na zajedničkom tržištu jesu mlađi, obrazovaniji i oni koji zauzimaju više socijalno-profesionalne pozicije te oni s višim prihodima. Suprotno tome, niže obrazovani, fizički radnici i osobe s nižim prihodima imaju više štete nego koristi od procesa europskih integracija (zbog manje direktne konkurentnosti) pa se očekuje da će stoga biti manje spremni podržati procese integracije (Gabel i Palmer, 1995). Kao prilagodbu tog modela objašnjenja uvjetima tranzicijskih zemalja Tucker, Pacek i Berinsky (2002) nude teoriju o tranzicijskim “pobjednicima” i “gubitnicima”. Kao tranzicijski “pobjednici” definiraju se one skupine koje su profitirale od procesa tranzicije i kojima procesi ekonomskih i društvenih reformi donose koristi, dok su tranzicijski “gubitnici” one skupine koje trpe negativne posljedice tranzicijskih reformi<sup>1</sup>. Druga varijanta utilitarističkog objašnjenja temelji se na subjektivnoj procjeni ekonomske situacije (Gabel i Whitten, 1998) te na procjeni potencijalnih osobnih koristi i šteta od ulaska zemlje u EU (Nelsen i Guth, 2000; Ehin, 2001). Pritom je glavni naglasak na percepciji umjesto na objektivnom položaju osobe u društvenoj strukturi te je stoga i nazivamo subjektivnom. Istraživanja u baltičkim zemljama pokazuju da se na temelju očekivanja osobne koristi ili štete od ulaska u EU može preciznije predvidjeti stav o europskim integracijama nego na temelju osobne konkurentnosti koja je mjerena socio-profesionalnom pozicijom. To upućuje na zaključak da je subjektivna dimenzija očekivanja neovisna o objektivnoj tržišnoj poziciji osobe (Ehin, 2001).

U biti, utilitaristički model objašnjenja ne ograničava se samo na ekonomske argumente. Cichowski (2000) u tu skupinu objašnjenja svrstava i argumente koji podrazumijevaju da ulazak u EU za tranzicijske zemlje znači jamstvo za nastavak političkih reformi i političku stabilnost, odnosno jamstvo za udaljšavanje od totalitarnih komunističkih režima. Polazeći od te pretpostavke, istraživači su u nekim istočnoeuropskim zemljama istraživali odnos zadovoljstva demokracijom i potpore demokratizaciji i razvoju slobodnog tržišta kao prediktorima potpore europskim integracijama (Mishler i Rose, 1997; Cichowski, 2000).

Utilitaristički model objašnjenja javne potpore europskim integracijama u novije vrijeme nailazi na kritike koje primarno idu u dva smjera. Prvi smjer naglašava političke činitelje, i to prije svega u smislu utjecaja percepcije nacionalne vlade i nacionalnih institucija te stranačke pripadnosti, što je nastavak argumentacije već poznate i u starim članicama. Tako Cichowski (2000) pokazuje da je stranačka preferencija jedan od ključnih elemenata koji objašnjava potporu u pet novih članica EU u vremenu prije ulaska. To drugim riječima znači da ulazak u EU češće podržavaju glasači proeuropski, a manje glasači euroskeptično orijentiranih stranaka<sup>ii</sup>. Nedostatak tog argumenta krije se u činjenici da nije jasno što je uzrok, a što posljedica u vezi između stranačke pripadnosti i stajališta o europskim integracijama. Postojanje takve veze ne isključuje mogućnost da se u pozadini političkih sklonosti ne kriju utilitarističke orijentacije u smislu da skupine koje imaju veće koristi od procesa integracija imaju pozitivnije stavove prema europskim integracijama pa stoga češće podržavaju i proeuropski orijentirane stranke. Drugi tip političkog protuargumenta utilitarističkom objašnjenju nudi Sánchez-Cuenca (2000), koji smatra da postoji jaka veza između percepcije nacionalnih i nadnacionalnih institucija i mišljenja o europskim integracijama. U situaciji kada građani imaju izrazito pozitivan odnos prema nacionalnim institucijama i loš prema nadnacionalnim (europskim) veća je vjerojatnost negativnog stajališta o europskim integracijama, i obrnuto. Kao i u prethodnom argumentu, i za ovaj se može primijetiti da stav o nacionalnim i nadnacionalnim (europskim) institucijama može biti posljedica utilitarističke analize učinaka članstva u EU.

Drugi smjer kritike naglašava važnost nacionalnog identiteta, nacionalne isključivosti i otvorenosti prema drugim kulturama (McLaren, 2002). Unija ipak ne znači samo ekonomsku integraciju i slobodnu trgovinu nego ima (sve više) i svoju kulturnu i simboličku dimenziju, kao i političku u smislu utjecaja na nacionalni identitet i suverenitet.

McLaren je (2002) pokazao da se na temelju otvorenosti prema drugim kulturama može precizno predvidjeti jačina potpore EU, dok Carey (2002) smatra da je odnos prema EU uvjetovan i osjećajem nacionalnog identiteta, gotovo podjednako kao i utilitarističkim motivima (o toj temi više vidjeti Štulhofer, 2006). No bez obzira na kritički odnos prema utilitarističkom objašnjenju javne potpore EU, većina istraživanja pokazuje da ono ima važnu ulogu u procesu objašnjavanja javne potpore europskim integracijama i povjerenja u EU.

Utilitarističkom modelu, odnosno njegovim različitim varijantama, mogu se uputiti neke metodološke i epistemološke zamjerke, koje inače u literaturi nisu jače izražene. Objektivnoj varijanti utilitarnog modela može se zamjeriti što polazi od pretpostavke da određene skupine više od drugih podržavaju članstvo u EU jer su konkurentnije na zajedničkom tržištu. Pritom se ne daju uvjerljivi i direktni argumenti kojim bi se dokazalo da su te skupine doista konkurentnije i da im članstvo njihove zemlje u EU donosi izravne koristi. Pogotovo je to upitno kada se glavni argument izvodi samo na temelju korelacije razine obrazovanja, visine prihoda i profesionalnog statusa ili pak stava o članstvu u EU<sup>iii</sup>. Lako je moguće pokazati da bi iste skupine mogle biti više ili manje sklone članstvu zemlje u EU i zbog drugih razloga, primjerice zbog većega socijalnog kapitala (Rimac i Štulhofer, 2003) ili drugačije vrijednosne orijentacije (Inglehart, 1970). Primjerice, kako dokazati da obrazovanije osobe i osobe s višim profesionalnim statusom jače podržavaju članstvo u EU zbog utilitarističkih motiva koji proizlaze iz veće konkurentnosti, a ne zbog drugačijih vrijednosnih orijentacija, bolje informiranosti ili nekog trećeg razloga? Subjektivnoj se varijanti utilitarnog objašnjenja, osim odabira indikatora u nekim istraživanjima (primjerice u Tucker, Pacek i Berinsky, 2002), načelno može prigovoriti zbog činjenice da se temelji na iskazanom odnosu koji ne mora biti odraz stvarnih očekivanja nego može biti rezultat procesa racionalizacije drugih motiva antieuropskih stavova. Cjelokupni proces europskih integracija u javnosti se stavlja u okvir primarno ekonomskih koristi i šteta, a sve se ostale vrste argumenata diskvalificiraju kao nepoželjne. To može dovesti do racionalizacije stvarnih motiva putem utilitarističke argumentacije. Osim toga, kao prednost subjektivne varijante utilitarnog modela može se navesti mogućnost da dio građana koji inače trenutačno nemaju koristi od tranzicijskih procesa mogu EU smatrati spasiteljem koji će riješiti njihove ključne probleme. Kao slabost utilitarističkog modela može se navesti i činjenica da se on uglavnom fokusira na sebični utilitarizam, dakle na utilitarizam na osobnoj razini. Relati-



vno malo pozornosti pridaje se širem shvaćanju šteta i koristi, koje nije fokusirano samo na interese i koristi pojedinca nego na interese šireg društva ili društvenih skupina, što također može biti predmet analize prednosti i nedostataka članstva u EU.

Polazeći od činjenice da je utilitaristički model objašnjenja stavova građana o europskim integracijama jedan od najistraživanijih pristupa koji može dati objašnjenje i za relativno brzu promjenu mišljenja značajnog broja građana o ulasku zemlje u EU, te o evidentnoj potrebi da se taj model objašnjenja dalje kritički propituje i analizira, u ovom radu krećemo od sljedećih hipoteza.

- *Općenita očekivanja građana od ulaska u EU snažan su prediktor potpore ulasku u EU.* S obzirom na to da se u većini tranzicijskih zemalja ta hipoteza pokazala ispravnom, očekujemo da će se slično pokazati i u Hrvatskoj. Gotovo je banalno pretpostaviti da oni građani koji očekuju više pozitivnih učinaka od ulaska u EU na osobnoj ili na nacionalnoj razini snažnije podržavaju ulazak u EU. Postavlja se ipak pitanje koji je dio varijance ukupnog odnosa prema EU objašnjiv tim utilitarnim očekivanjima, a koji dio ostaje neobjašnjen te može biti doveden u vezu s nekim od drugih modela objašnjenja potpore članstvu u EU. Također se postavlja pitanje može li se bolje predviđjeti stav o članstvu na temelju općih ili konkretnih očekivanja. Naime, konkretna bi očekivanja bila bliža teorijskome modelu utilitarnog objašnjenja s obzirom na to da bi se za njih moglo očekivati da su više utemeljena na analizi troškova i koristi, a manje su pod utjecajem općih dojmova ili političkih stavova.
- *Općenita očekivanja od ulaska u EU utemeljena su na racionalnoj evaluaciji konkretnih promjena koje se mogu očekivati ulaskom u EU, i to prije svega u onim aspektima koji su izravno povezani sa životnim standardom građana kao što su cijene roba i usluga, visina osobnih prihoda ili razina (ne)zaposlenosti.* U literaturi je relativno malo pozornosti pridano upravo strukturi očekivanja od članstva u EU te načinu strukturiranja sustava očekivanja. Najprije valja razlikovati općenita (načelna) očekivanja u smislu omjera koristi i šteta, bilo na osobnoj razini, bilo na razini zemlje u cjelini, od konkretnih očekivanja u pojedinim područjima života. Teoretski se mogu pretpostaviti dva modela odnosa između općenitih i konkretnih očekivanja. Prvi model podrazumijeva da se na temelju općeg dojma ili nekih drugih motiva najprije formiraju opća očekivanja, koja se potom projiciraju na konkretna pitanja i područja života. Drugi model podrazumijeva racionalnu konstrukciju općih očekivanja koja su rezultanta očekivanih pro-

mjena u konkretnim aspektima ekonomskih ili drugih prilika. Drugo važno pitanje vezano za mehanizam formiranja općih očekivanja jest koliko su opća utilitarna očekivanja posljedica konkretnih očekivanja koja se odnose na životni standard pojedinca, koliko su to opća gospodarska očekivanja, a koliko su posljedica očekivanja koja se uopće ne odnose na ekonomsko područje društvenog života. Ta nam se hipoteza čini izrazito značajnom za procjenu utilitarnog pristupa objašnjenju potpore europskim integracijama. Iako služi kao jedan od ključnih indikatora utilitarističkog pristupa europskim integracijama u većini dosadašnjih istraživanja, racionalnost općenitih očekivanja od članstva zemlje u EU relativno je slabo analizirana. Utilitarni model objašnjenja primarno je utemeljen na pretpostavci o racionalnim akterima koji svoje stavove o tom pitanju formiraju na temelju procjene osobnih interesa. To bi podrazumijevalo i pretpostavku da su općenita osobna očekivanja utemeljena na konkretnim racionalnim očekivanjima. Kako bi se procijenila upravo racionalnost općenitih očekivanja, važno je provjeriti koliko očekivanja u pojedinim konkretnim područjima objašnjavaju općenita očekivanja od ulaska u EU. Odnos između općenitih (načelnih) i konkretnih očekivanja također može biti pokazatelj intenziteta i kvalitete javne rasprave i informiranja građana o značenju i posljedicama članstva u EU.

- *Općenita očekivanja povezana su s političkim stavovima o odnosu EU prema Hrvatskoj.* U biti, iza te se hipoteze krije pretpostavka da su opća, ali i posebna očekivanja od članstva u području ekonomskih šteta i koristi zapravo djelomično posljedica i racionalizacije drugih motiva (ne)potpore članstvu, pogotovo političkih. Jedan od motiva koji bi se mogao očitovati takvom racionalizacijom jest osjećaj povrijeđenosti nacionalnog ponosa kao rezultat “političkih pritisaka” EU na Hrvatsku<sup>iv</sup>. S obzirom na to da političari ili analitičari malo kada u javnosti otvoreno artikuliraju osjećaj povrijeđenosti nacionalnog ponosa kao razlog euroskepticizmu niti jasno izražavaju otpor prema takvim pritiscima, može se pretpostaviti da građani takav osjećaj, ako on postoji, racionaliziraju drugim oblikom argumenata. Možemo pretpostaviti da će takva racionalizacija biti primarno izražena utilitarnim očekivanjima s obzirom na to da je to dominantni diskurs javne rasprave o ulasku Hrvatske u EU. Iako aspekt “povrijeđenosti nacionalnog ponosa” u literaturi nije ozbiljnije analiziran, smatramo da bi u primjeru Hrvatske, kao i drugih zemalja s područja bivše SFRJ, mogao imati znatan utjecaj na opći stav o pridruživanju, ali opisanim

mehanizmom racionalizacije i na sama utilitarna očekivanja od ulaska u EU<sup>v</sup>.

## METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

Kako bi se testirale navedene hipoteze, provedeno je posebno istraživanje na dvoetapno stratificiranom, probabilističkom uzorku od 1.000 građana starijih od 15 godina u sklopu omnibusnog istraživanja agencije Puls<sup>vi</sup>. Realizirani je uzorak statistički značajno odstupao od strukture populacije s obzirom na razinu obrazovanja, što je korigirano ponderiranjem uzorka (primijenjena je metoda rim-pondera). To je odstupanje uzrokovano pristranošću odbijanja, a stopa odbijanja bila je oko 40%. Terenski dio istraživanja proveden je u veljači 2006. godine.

Postavili smo šest pitanja kojima su prikupljeni potrebni podaci za testiranje hipoteza, uz standardna demografska pitanja. Kao pokazatelj općeg odnosa građana prema ulasku u EU poslužilo je pitanje: *Uzevši sve u obzir, podržavate li Vi osobno ulazak Hrvatske u Europsku uniju ili ne podržavate?* Taj je pokazatelj odabran jer na jednostavan i izravan način mjeri stav prema ulasku. On ne uključuje dodatne činitelje i obilježja ispitanika koja bi mogla utjecati na odgovor na pitanje, kao što je slučaj s pitanjem o namjeri glasovanja na eventualnom referendumu. Naime, pitanje o glasovanju na referendumu sadržava i mjerenje namjere ispitanika da izađe na takav referendum, čime se mogu donekle iskriviti odgovori onog dijela biračkog tijela koji ne izlazi na izbore i referendume.

Za mjerenje općih očekivanja od ulaska u EU postavljena su dva pitanja slična standardnim pitanjima što se postavljaju u Eurobarometar istraživanjima, a koja su često glavni izvor podataka za testiranje hipoteza o utjecaju utilitarističkih činitelja na razumijevanje stavova o europskim integracijama<sup>vii</sup>. Postavljeno je jedno pitanje o osobnim očekivanjima: *Smatrate li da biste Vi osobno od ulaska Hrvatske u Europsku uniju imali više koristi ili više štete?* te jedno o očekivanjima na nacionalnoj razini: *Smatrate li da bi Hrvatska od ulaska u Europsku uniju imala više štete ili više koristi?* Očekivali smo da bi ispitanici odvojeno procjenjivali svoje osobne i opće, društvene koristi i štete od ulaska u EU. Na oba je pitanja ponuđena ista skala od pet stupnjeva koji izražavaju omjer očekivanih korisnih i štetnih posljedica.

Kako je jedan od ciljeva rada bila provjera i konkretne strukture očekivanja koja se kriju iza načelnih očekivanja na osobnoj i nacional-

noj razini, razvijen je poseban instrument za mjerenje konkretnih očekivanja. Ispitanici su trebali za 22 različita aspekta društvenoga i gospodarskog života u kojima se mogu očekivati posljedice ulaska u EU procijeniti kolike će i kakve prirode biti posljedice na život prosječnog građanina. Korištena je peterostupanjska skala od *znatno će se pogoršati* do *znatno će se poboljšati*. Takav je pristup bio potreban s obzirom na to da promjena u određenim područjima nužno ne znači poboljšanje ili pogoršanje, nego to ovisi o vrijednosnoj i interesnoj ocjeni ispitanika. Na primjer, iseljavanje mladih u inozemstvo može biti i pozitivna i negativna posljedica ulaska u EU, ovisno o osobnim preferencijama ispitanika. Područja su odabrana kako bi pokrila najvažnije dimenzije o kojima se u javnosti raspravlja a na koje bi ulazak Hrvatske u EU mogao imati utjecaja. Najveći broj područja odnosi se na standard života građana i na gospodarske prilike općenito. Osim tih područja, zastupljena su i područja vezana za funkcioniranje državnih institucija te druga društvena područja.

Kako bi se smanjio broj informacija pogodnih za daljnju analizu, provedena je faktorska analiza na konkretnim očekivanjima pod komponentnim modelom, uz kosokutnu, oblimin transformaciju. Izdvojene su četiri grupe područja s obzirom na sukladnost očekivanja u svakom od njih<sup>viii</sup>. Grupe okupljaju područja (1) koja su primarno vezana za osobni životni standard i eventualne osobne rizike ispitanika, (2) koja se primarno odnose na liberalizaciju trgovine i investicija, ali i na migracije stanovništva, (3) koja se, uz učinke priključenja, odnose na funkcioniranje nacionalnih institucija, i (4) gospodarska očekivanja koja nisu izravno vezana za kvalitetu života građana. Takva struktura upućuje na zaključak da su očekivanja hrvatskih građana relativno logično i racionalno strukturirana.

Kako bi se testirala hipoteza o odnosu političkih stavova i konkretnih i općenitih utilitarističkih očekivanja od ulaska u EU, dodali smo pitanje za mjerenje percepcije odnosa EU prema Hrvatskoj. Tu dimenziju političkih stavova odabrali smo s obzirom na učestalu hipotezu da dio hrvatskih građana zahtjeve EU za suradnjom sa sudom u Haagu, regionalnom suradnjom te druge slične političke zahtjeve interpretira kroz prizmu ugroženosti nacionalnog ponosa te da se kao reakcija na takav osjećaj pojavljuje euroskepticizam. Ta je dimenzija operacionalizirana uz pomoć šest tvrdnji od kojih su četiri izražavale stavove o odnosu EU u kontekstu regionalne politike i Domovinskog rata<sup>ix</sup>, te dvije koje su se odnosile općenito na ocjenu opravdanosti zahtjeva što ih EU upućuje Hrvatskoj<sup>x</sup>, kojima je pridružena petostupanjska skala

slaganja. U faktorskoj analizi tih šest tvrdnji formirala su se dva faktora, od kojih je prvi primarno oblikovan tvrdnjama o odnosu EU prema Hrvatskoj u kontekstu regionalne politike i odnosu prema Domovinskom ratu, a drugi tvrdnjama koje se odnose na evaluaciju zahtjeva koje EU postavlja Hrvatskoj<sup>xi</sup>. Pouzdanost prvog faktora je 0,8, a drugoga 0,6, što se može smatrati zadovoljavajućim te su u daljnjoj analizi korištene tako formirane latentne skale<sup>xii</sup>.

Tablica 1. Grupe konkretnih očekivanja\*

Kvaliteta života	Liberalizacija trgovine i migracije	Funkcioniranje nacionalnih institucija	Opća gospodarska očekivanja
razina kriminala (0,74)	prodaja hrvatskih tvrtki strancima (-0,85)	funkcioniranje pravne države (0,83)	razvijenost poljoprivrede (-0,83)
rizik od terorizma (0,69)	prodaja hrvatskih nekretnina strancima (-0,85)	efikasnost državne uprave (0,73)	izvoz hrvatskih proizvoda i usluga (-0,74)
sigurnost radnih mjesta (0,66)	uvoz stranih proizvoda (-0,80)	opća razina demokratičnosti (0,70)	mogućnost proizvodnje domaćih prehrambenih proizvoda (-0,69)
cijena zdravstvenih usluga (0,65)	useljavanje ljudi iz zemalja koje su manje razvijene od Hrvatske (-0,74)	obrambena sposobnost zemlje (0,60)	razvijenost gospodarstva (-0,65)
visina cijene robe i usluga (0,65)	iseljavanje mladih u inozemstvo (-0,67)	razina korupcije u javnim institucijama (0,58)	osobni prihodi i plaće (-0,55)
razina nezaposlenosti (0,64)		razvijenost gospodarstva (0,56)	razina nezaposlenosti (-0,49)
razina socijalne zaštite građana (0,52)			
osobni prihodi i plaće (0,51)			

\* Matrica faktorske strukture nakon oblimin transformacije (saturacije)

## REZULTATI

### Predviđanje stavova o ulasku u Europsku uniju na temelju općenitih očekivanja

Glavni razlog zbog kojega se neka država nastoji pridružiti EU jesu očekivani pozitivni učinci na funkcioniranje države i standarda života njezinih građana. Glavni oslonac za donošenje utilitarno utemeljene odluke o (ne)podržavanju ulaska Hrvatske u EU trebala bi biti procjena hoće li to članstvo donijeti više štetnih ili korisnih posljedica bilo na osobnoj, bilo na nacionalnoj razini. Rezultati ovog istraživanja pokazuju da mnogo više hrvatskih građana smatra da će članstvo u EU donijeti Hrvatskoj i njima osobno više štete nego koristi. Udio ispitanika koji smatraju da će prevagnuti pozitivne posljedice na osobni život iznosi samo 21%, odnosno 24% za ukupni utjecaj na nacionalnoj razini. Nasuprot tome, čak 40% njih smatra da će posljedice biti pretežno štetne za njih osobno, odnosno 45% za Hrvatsku u cjelini. Kao što se moglo očekivati, mišljenja o posljedicama za Hrvatsku i za osobni život međusobno su povezana. Korelacija tih dviju varijabli iznosi 0,79 ( $p < 0,01$ ), što je svrstava u red velikih korelacija i upućuje na jaku vezu između očekivanja na osobnoj i nacionalnoj razini. Visoka korelacija među tim dimenzijama uglavnom je razumljiva jer za znatan broj pojedinaca osobne posljedice znače i posljedice na nacionalnoj razini, odnosno posljedice na nacionalnoj razini ne mogu ne imati direktne ili indirektno značajne posljedice i za većinu pojedinaca. No ipak postoji i određena odvojenost među tim dimenzijama, pri čemu se ne može sa sigurnošću tvrditi koja od te dvije razine utilitarizma jače utječe na formiranje stavova. S obzirom na visoku međusobnu korelaciju, u daljnjoj su analizi korištene obje dimenzije objašnjenja.<sup>xiii</sup>

*Tablica 2. Općenita/načelna očekivanja od ulaska Hrvatske u Europsku uniju na osobnoj razini i na razini Hrvatske (%)*

	Nacionalna razina	Osobna razina
Mnogo više štete nego koristi	21,8	18,4
Malo više štete nego koristi	24,4	21,2
Podjednako štete i koristi	20,0	27,6
Malo više koristi nego štete	18,7	16,3
Mnogo više koristi nego štete	5,5	4,5
Ne zna	9,6	12,0
Ukupno	100,0	100,0

Logistička regresijska analiza pokazuje da postoji snažna veza između općenitih očekivanja na osobnoj i nacionalnoj razini i općeg stava o ulasku Hrvatske u EU.<sup>xiv</sup> Takav rezultat nije iznenađenje, ali potvrđuje vezu iz prve hipoteze između očekivanih šteta i koristi i općeg stava o članstvu u EU. Veza između općih očekivanja i općeg stava o članstvu u EU vidljiva je i iz tablice 3. Jasno se vidi da više od 75% ispitanika koji podržavaju ulazak u EU očekuju više koristi nego štete za sebe osobno, ali i na razini cijele zemlje, dok više od 85% onih koji se protive ulasku imaju suprotna očekivanja, dakle očekuju više štete nego koristi za sebe osobno, ali i za zemlju u cjelini. No takav rezultat ne znači nužno i potvrdu utilitarnog modela objašnjenja potpore europskim integracijama. Moguće je da izražena utilitarna očekivanja u terminima šteta i koristi zapravo znače samo racionalizaciju nekih drugih razloga na temelju kojih je formiran osnovni stav o članstvu Hrvatske u EU.

Tablica 3. Usporedba utilitarnih očekivanja s obzirom na opći stav prema članstvu Hrvatske u Europskoj uniji (%)

	N	Ne podržavam	Podržavam	Ne znam/ nemam mišljenje
Cijeli uzorak	1.000	47,4	39,4	13,2
Hrvatska				
Više štete nego koristi	462	76,7	15,1	8,2
Podjednako štete i koristi	200	35,0	46,5	18,5
Više koristi nego štete	242	9,6	87,7	2,7
Ne znam	96	26,9	20,3	52,7
Osobno				
Više štete nego koristi	396	77,8	15,5	6,7
Podjednako štete i koristi	276	39,1	45,2	15,7
Više koristi nego štete	208	11,9	85,5	2,6
Ne znam	120	27,4	25,4	47,2

## Predviđanje stava o ulasku u Europsku uniju na temelju konkretnih očekivanja

Na razini konkretnih očekivanja za svako od 22 analizirana područja većina ispitanika ima izrazito negativna očekivanja. Za dvije trećine područja više ispitanika smatra da će nastale promjene imati negativne posljedice na život stanovnika Hrvatske. Uvjerljivo najnegativniji

Tablica 4. Očekivanja građana od ulaska u Europsku uniju u 22 aspekta društvenoga i gospodarskog života (%)<sup>xvi</sup>

	Pogoršat će se	Neće se promijeniti	Poboljšat će se	Ne znam	Razlika
Funkcioniranje pravne države	7,3	40,8	34,1	17,7	26,8
Razvijenost gospodarstva	13,3	36,5	33,7	16,5	20,4
Efikasnost državne uprave	10,3	43,3	28,5	17,9	18,2
Izvoz hrvatskih proizvoda i usluga	17,5	32,4	33,0	17,2	15,5
Opća razina demokratičnosti	8,8	46,7	23,9	20,7	15,1
Obrambena sposobnost zemlje	7,7	48,7	21,5	22,1	13,8
Razina korupcije u javnim institucijama	17,4	42,7	21,9	18,1	4,5
Razvijenost poljoprivrede	25,9	32,9	24,7	16,5	-1,2
Iseljavanje mladih u inozemstvo	26,9	32,0	22,3	18,8	-4,6
Razina socijalne zaštite građana	26,3	37,1	19,5	17,0	-6,8
Uvoz stranih proizvoda	31,0	29,3	23,7	16,0	-7,3
Osobni prihodi i plaće	30,3	35,4	20,0	14,3	-10,3
Razina nezaposlenosti	34,6	34,5	16,5	14,3	-18,1
Useljavanje ljudi iz zemalja koje su manje razvijene od Hrvatske	34,7	28,9	15,0	21,4	-19,7
Prodaja hrvatskih tvrtki strancima	41,8	23,9	17,6	16,8	-24,2
Sigurnost radnih mjesta	36,1	35,6	11,0	17,3	-25,1
Prodaja hrvatskih nekretnina strancima	42,6	23,6	16,4	17,4	-26,2
Rizik od terorizma	39,1	31,1	12,3	17,5	-26,8
Razina kriminala	39,3	31,3	11,8	17,5	-27,5
Mogućnost proizvodnje domaćih prehrambenih proizvoda (sira, vrhnja, suhog mesa itd.)	41,3	30,4	11,7	16,6	-29,6
Visina cijene robe i usluga	54,2	20,0	13,0	12,8	-41,2
Cijena zdravstvenih usluga	54,4	21,8	10,4	13,4	-44,0



učinci očekuju se po pitanju cijene robe i usluga, posebno zdravstvenih, koje smo odvojeno ispitivali<sup>xv</sup>.

Zanimljivo je primijetiti da je na trećemu mjestu po očekivanju negativnih posljedica mogućnost proizvodnje domaćih prehrambenih proizvoda (npr. sir, meso, vrhnje). Mišljenje da će te promjene značajno smanjiti kvalitetu života prosječnog stanovnika Hrvatske upućuje na to da građani još uvijek ne raspolažu potpunim informacijama i da razmišljaju u granicama koje su za sada medijski nametnute. Najpozitivnije promjene ispitanici očekuju od funkcioniranja pravne države, efikasnosti državne uprave te razvijenosti gospodarstva. Osim tri navedena, o još četiri aspekta veći broj ispitanika očekuje pozitivne pomake u usporedbi s brojem onih koji očekuju negativne pomake.

Logistička analiza pokazuje da se na temelju konkretnih očekivanja relativno slabo može predvidjeti potpora članstvu u EU. Samo je oko 65% slučajeva točno raspoređeno, što je relativno mali postotak s obzirom na činjenicu da bi slučajnim pogađanjem vjerojatnost ispravne klasifikacije u skupine bila oko 50%. Da je riječ o relativno slaboj vezi, pokazuje i koeficijent determinacije koji u ovom primjeru iznosi samo 0,21 ako se u analizu uključe sva 22 aspekta, odnosno 0,17 ako se uključe latentne dimenzije konkretnih očekivanja<sup>xvii</sup>.

Za doslovno sve analizirane aspekte primjećuje se razlika u predviđanju promjena i utjecaja tih promjena između onih koji podržavaju i onih koji ne podržavaju ulazak u EU. To upućuje na obrnuti slijed logike razmišljanja s obzirom na očekivanja "utilitarnog aspekta" definiranja stava o potpori integraciji. Naime, može se pretpostaviti da pojedinci na temelju objektivne analize prednosti i nedostataka donose odluku o (ne)podržavanju priključenja. Kad bi to bila istina, barem bi za neke aspekte obje grupe ispitanika imale jednaka očekivanja. Realna i objektivna analiza morala bi dovesti do donekle sukladnih rezultata promišljanja o barem nekim pojedinačnim očekivanjima promjena što nastaju priključenjem i o posljedicama tih promjena. Činjenica da se ispitanici koji se razlikuju po stavu o potpori međusobno razlikuju u apsolutno svim očekivanim posljedicama promjena upućuje na zaključak da su očekivanja zapravo racionalizacije apriornog stava o potpori. Stav o potpori očito se ne donosi pretežno na temelju objektivne analize posljedica već je značajno određen nekim drugim prediktorima. Na temelju izgrađenog stava o potpori procjenjuju se posljedice tako da se opravda svoj stav. Naravno, taj zaključak ne znači da se odluka o potpori u određenoj mjeri ne zasniva i na objektivnoj analizi posljedica, već da na nju uvelike utječu i drugi elementi.

## Odnos između općenitih i konkretnih očekivanja

Regresijska analiza u kojoj su konkretna očekivanja korištena kao prediktori za predviđanje općenitih očekivanja pokazuje slabu povezanost između dvije razine očekivanja. Pomoću konkretnih očekivanja moguće je predvidjeti samo približno 22% varijance općenitih očekivanja<sup>xviii</sup>. Moguće je da su s liste mjerenih konkretnih područja izostavljena neka značajna, no s obzirom na to da je u istraživanje uključen relativno velik broj područja, teško je vjerovati da bi povećanje broja područja značajno povećalo povezanost konkretnih i načelnih očekivanja. U mjerena područja svakako su uključeni oni aspekti koji se u literaturi ističu kao bitni, a to su ekonomski aspekti koji su povezani s osobnim životnim standardom te aspekti koji se odnose na nastavak političkih i institucionalnih reformi. Takav rezultat sugerira zaključak da su načelna očekivanja relativno slabo utemeljena na konkretnim očekivanjima. Osim toga, ona nisu u većoj mjeri rezultat racionalne kalkulacije i informirane procjene štete i koristi prema pojedinim područjima i aspektima društvenoga i gospodarskog života. Načelna su očekivanja prije rezultat općenitog emotivnog stava ili pak stava utemeljenoga na vrijednosnim orijentacijama ili na političkim stavovima (vidi Štulhofer, 2006), što bi sugeriralo da se druga hipoteza može djelomično odbaciti. Takav se rezultat može smatrati dokazom slabih učinaka javnih rasprava, koje očito nisu pomogle građanima da jasnije strukturiraju svoja očekivanja od ulaska u EU te da na temelju njih donesu racionalniju procjenu šteta i koristi, pa time i racionalniju odluku bi li trebali podržati ulazak Hrvatske u EU ili ne.

Najveću prediktivnost načelnih očekivanja imaju stavovi o posljedicama na osobne prihode i plaće te mogućnost proizvodnje domaćih prehrambenih proizvoda. Dok je važnost očekivanja koja se odnose na osobne prihode za kvalitetu života sama po sebi razumljiva i opravdana, iznenađuje istaknutost drugoga navedenog aspekta. Aspekt koji sam po sebi za većinu građana nije presudan za kvalitetu života, zbog jedne kampanje utemeljene na uglavnom pogrešnim premisama te nedovoljno jasne argumentacije i informiranja građana o europskim odredbama o mjerama za zaštitu potrošača pozicioniran je kao top-tema analize posljedica članstva u EU. Zaključak koji se nameće jest da će presudan utjecaj na konačnu ocjenu posljedica, a samim time u određenoj mjeri i na stav o potpori priključenju, imati kvaliteta i snaga kampanja koje će provoditi zastupnici ili oponenti ideje o priključenju. Ostali statistički značajni elementi jesu očekivanja koja se odnose na funkcioniranje pravne države i razinu korupcije u javnim institucijama.

Tablica 5. Utjecaj pojedinačnih očekivanja na općenita očekivanja od članstva u Europskoj uniji (regresijska analiza)

	Beta-ponder	Direktna korelacija s kriterijem	Postotak protumačene varijance <sup>xix</sup>
Osobni prihodi i plaće	0,227	0,342	7,76
Mogućnost proizvodnje domaćih prehrambenih proizvoda (npr. sira, vrhnja, suhog mesa)	0,234	0,335	7,84
Funkcioniranje pravne države	0,140	0,267	3,74
Razina korupcije u javnim institucijama	0,118	0,244	2,88

Da bismo provjerili pretpostavku o racionalizaciji političkih motiva (ne)potpore na osnovi utilitarističkih očekivanja od ulaska u EU, povezali smo opća očekivanja od ulaska u EU sa stavovima o tome kako EU politički tretira Hrvatsku. Analiza je pokazala da među tim dimenzijama postoji veza, ali relativno slaba. Korelacija faktora percepcije odnosa EU prema Hrvatskoj u kontekstu regionalne politike i Domovinskog rata s općim očekivanjima iznosi 0,26 ( $p < 0,01$ ). Korelacija faktora percepcije opravdanosti zahtjeva što ih EU postavlja Hrvatskoj i općih očekivanja nešto je veća, ali je još u sferi malih korelacija i iznosi 0,35 ( $p < 0,01$ ). Dvije dimenzije stavova o tome kako EU politički tretira Hrvatsku također objašnjavaju relativno mali dio varijance općih očekivanja ( $R^2=0,14$ ). Ti rezultati upućuju na zaključak da općenita očekivanja nisu dominantno uvjetovana političkim stavovima ili barem ne onim političkim stavovima koji su mjereni u ovom istraživanju. Ipak, mjerimo li zajednički utjecaj političkih stavova i konkretnih očekivanja na opća očekivanja, vidimo da politički stavovi čine gotovo 40% ukupne protumačene varijance (27,7%) koju kumulativno objašnjavaju faktori političkih stavova i konkretnih očekivanja. Takav rezultat znači da konkretna očekivanja imaju samo nešto veći utjecaj na formiranje općih očekivanja od političkih stavova. Time se dokazuje da općenita očekivanja, koja bi trebala biti indikator utilitarnog odnosa prema ulasku u EU, zapravo to nisu, ili nisu samo to.

Analizom povezanosti političkih stavova o odnosu EU prema Hrvatskoj s potporom članstvu uočava se da ta dimenzija objašnjava značajno manje ukupne varijance potpore ulasku u EU u odnosu prema općim očekivanjima, te podjednako kao konkretna očekivanja u pojedinim aspektima društvenog života. Naime, na temelju poznavanja po-

litičkih stavova u 67% slučajeva moguće je ispravno predvidjeti stav o ulasku Hrvatske u EU. To je približno postotku ispravnog predviđanja na temelju konkretnih očekivanja i značajno niže od postotka ispravnog predviđanja na temelju općenitih očekivanja. Takav rezultat pokazuje da su politički stavovi barem jednako valjano objašnjenje kao i utilitaristički pristup, ako se utilitaristički pristup operacionalizira putem konkretnih očekivanja, što je metodološki korektniji pristup od općih očekivanja jer opća očekivanja uvelike odražavaju opći stav o EU, a ne samo analizu koristi i šteta.<sup>xx</sup>

## ZAKLJUČAK

U radu smo pokušali provjeriti hipotezu o utilitarističkoj osnovi stava o (ne)potpori ulasku Hrvatske u EU, i to prije svega subjektivističku varijantu utilitarističkog objašnjenja koja podrazumijeva da građani mišljenje o europskim integracijama formiraju na temelju očekivanih dobiti i gubitaka za sebe osobno i zemlju u cjelini. Pritom pretpostavljamo da su akteri racionalni, što znači da svoju procjenu donose na temelju više ili manje detaljne analize koristi i šteta koje bi članstvo donijelo pojedinim područjima osobnoga i društvenog života.

Rezultati istraživanja potvrđuju da se na temelju općenitih očekivanja koristi i šteta od ulaska u EU može precizno predvidjeti potpora ulasku u EU. Suprotno tome, općenita (načelna) očekivanja relativno se slabo temelje na konkretnim očekivanjima u pojedinim aspektima društvenoga i gospodarskog života nego su više rezultat općih mišljenja o članstvu u EU. Naime, samo mali dio općih očekivanja objašnjen je očekivanjima u 22 konkretna područja društvenoga i gospodarskog života, dok veći dio općih očekivanja na osobnoj i načelnoj razini ostaje neobjašnjen konkretnim očekivanjima. Takav rezultat jasno upućuje na dva zaključka, od kojih je prvi suštinski, a drugi metodološki. Prvo, stavovi o ulasku u EU formiraju se na relativno površnoj razini, bez odgovarajuće količine informacija i racionalne kalkulacije. Da je tako, potvrđuje i činjenica da je jedan od najjačih prediktora općih očekivanja iz skupa konkretnih očekivanja stajalište o mogućnosti proizvodnje domaćih prehrambenih proizvoda, što je rezultat površne i uglavnom neutemeljene javne kampanje. Dakle, opća očekivanja na temelju kojih se može predvidjeti konačan stav o ulasku u EU formiraju se više impulzivno nego kao rezultat racionalne procjene.

To je uvelike rezultat činjenice da su broj i kvaliteta javnih rasprava o posljedicama i značenju ulaska Hrvatske u EU relativno niski. Posebice su rijetke javne rasprave koje se vode pred građanima i kojima je cilj pomoći građanima u stvaranju i artikulaciji njihovih stavova, bez obzira na to bili oni pozitivni ili negativni. Dosadašnji napori u informiranju građana bili su uglavnom orijentirani na pružanje osnovnih informacija o institucionalnom uređenju EU. Uglavnom su korišteni pasivni oblici komunikacije kao što su brošure, leci, web stranice, kvizovi i radionice za mlade, što nije najprikladnije za pristup najširoj populaciji. Najšira populacija uglavnom nije zainteresirana za teme vezane za institucionalno uređenje EU te nije spremna uložiti trud što ga zahtijevaju takvi pasivni oblici komunikacije. Građani uglavnom ne žele nakon napornoga radnog dana iščitavati brošuru, bez obzira na to koliko ona zanimljiva bila ili mukotrpno tragati internetom za informacijama o EU. To umanjuje učinak takvih aktivnosti na opću populaciju. Osim toga, informacije koje nude mediji i političari mogu se ocijeniti uglavnom kao difuzne i konfuzne. Postoji niz medija koji se trude informirati građane o EU (primjerice, specijalizirane emisije HRT-a i Radija 101, specijalizirana podstranica T-portala), ali su ti napori uglavnom rijetkost i raspršeni su u marginalne termine i prostore. Posebne se emisije, primjerice, pojavljuju svaka dva do tri tjedna u off-terminima. Takva tematika nije u središtu medija, pa stoga i ne dopire do znatnijeg dijela građana. Usto, u fokusu istih tih medija često su prilozi koji su preopćeniti, često su plod neinformiranosti i zabluda novinara, a nerijetko imaju i primjese skandala i žutila. Tako isti mediji znaju slati poruke različite kvalitete: one koje razjašnjavaju, ali i one koji zbunjuju. Političari svoju komunikaciju o posljedicama ulaska u EU prilagođavaju od slučaja do slučaja, uglavnom ovisno o kratkoročnim političkim potrebama. Kada im to odgovara, znaju biti vrlo konkretni i precizni, a u drugim situacijama vrlo općeniti i zamagljivati situaciju. Sve to rezultira nedostatkom dovoljno kvalitetnih, konkretnih i jasnih informacija te, što je najvažnije, objašnjenja i demistifikacije pojedinih aspekata zajedničke politike EU (primjerice, zašto je EU zainteresiran za sir i vrhnje, kolinje i proizvodnju domaće šljivovice). Naravno, zadaća javnih rasprava o ulasku u EU nije to da građanima prenese samo informacije na temelju kojih bi oni trebali donijeti racionalnu odluku, jer se takva odluka ne može donijeti samo na temelju racionalnih elemenata. Takva odluka nužno sadržava vrijednosne i političke elemente, a javne su rasprave jednako važne za njihovo oblikovanje i preciziranje, jer ni one nisu same po sebi jasne ni građanima, ni političarima, ni

stručnjacima (s navodnicima i bez njih). Vrijednosne i političke konotacije takvih krupnih društvenih odluka također se formiraju u procesu javnih rasprava. Naš je dojam da ni one nisu u ovom trenutku u Hrvatskoj jasne i oblikovane te da smo u tome čak u većem zaostatku negoli u poznavanju činjenica o EU.

Drugi zaključak, metodološke prirode, koji proizlazi iz slabe povezanosti općenitih i konkretnih očekivanja jest da se opća očekivanja ne mogu koristiti kao indikator utilitarističke osnove stava o EU. Opća očekivanja očito su više utemeljena na impulzivnim i situacijskim relacijama nego na racionalnoj procjeni osobnih ili kolektivnih interesa te koristi i šteta. Istraživanje je pokazalo da općenita procjena osobnih i kolektivnih šteta i koristi donekle znači i racionalizaciju političkih stavova o odnosu EU prema Hrvatskoj. Potreba za racionalizacijom političkih motiva (ne)potpore ulasku u EU može biti rezultat općega javnog diskursa u kojemu se raspravlja o članstvu, a koji je dominantno pretočen u jezik koristi i šteta, učinaka na gospodarstvo i životni standard. Od političkih stavova u ovom smo radu analizirali utjecaj percepcije odnosa EU prema Hrvatskoj kao najvažnijem aspektu političke dimenzije hrvatskog pridruživanja EU. Pitanje Domovinskog rata, suđenja za ratne zločine hrvatskim braniteljima i s tim povezano pitanje suradnje s Međunarodnim sudom za ratne zločine na području bivše Jugoslavije te odnosa Hrvatske prema ostalim zemljama bivše Jugoslavije ključna su politička pitanja tijekom posljednjeg desetljeća koja određuju većinu drugih političkih pitanja u Hrvatskoj (Bagić, 2006). Upravo ta politička pitanja čine i političku dimenziju hrvatskog pridruživanja EU te na njima dolazi (ili je barem donedavno dolazilo) do čestih sporova između Hrvatske i EU. Stoga se s pravom moglo pretpostaviti da će upravo ta pitanja biti potencijalni konkurent utilitarističkom objašnjenju (ne)potpore ulasku u EU, ali i povod eventualnoj racionalizaciji općih očekivanja.

Činjenica da se na temelju konkretnih očekivanja relativno slabo može predvidjeti potpora ulasku u EU te da je njihova prediktivnost jednaka prediktivnosti koju imaju ispitivani politički stavovi upućuje na zaključak da je utilitaristički model objašnjenja podjednako valjan kao i model utemeljen na političkim shvaćanjima. Takav rezultat upućuje na zaključak da je odluka o ulasku u EU iz perspektive hrvatskih građana mnogo više od hladne racionalne odluke utemeljene na analizi troškova i koristi te se pokazuje izrazito složenim društveno-političkim fenomenom kroz koji se prelamaju različiti aspekti aktualne društvene, političke, gospodarske i socijalne stvarnosti Hrvatske.

- 
- \* *Autori zahvaljuju anonimnim recenzentima na korisnim sugestijama, a pogotovo urednici na uložnim naporima kako bi tekst bio čitljiviji i razumljiviji. Autori su jednako pridonijeli nastanku rada, te su navedeni abecednim redom.*
- i *No razlika je u tome što Tucker, Pacek i Berinsky (2002) drugačije operacionaliziraju pojmove “gubitnika” i “dobitnika” u odnosu prema “tradicionalne” verzijama tog modela objašnjenja. Naime, dok su se Gabel i Palmer (1995) koristili objektivnim obilježjima ispitanika (stupnjem obrazovanja, socio-profesionalnim statusom, visinom prihoda) da bi opisali skupine koje imaju koristi od europskih integracija, prva skupina autora svoje pojmove tranzicijskih “pobjednika” i “gubitnika” operacionalizira putem subjektivnog dojma o promjeni osobne financijske situacije u proteklih 12 mjeseci i očekivanih promjena u idućih 12 mjeseci. Takav način operacionalizacije teorijskih pojmova može se kritizirati zato što dojam o pozitivnim ili negativnim financijskim pomacima u posljednjih 12 mjeseci ne mora točno označivati tranzicijske “dobitnike” ili “gubitnike”, pogotovo kada se istraživanje provodi i desetak godina nakon početka tranzicije.*
- ii *Ovdje pojam stranačka pripadnost valja shvatiti uvjetno jer se ne odnosi na članstvo u stranci nego označava potporu nekoj određenoj stranci u trenutku provođenja istraživanja.*
- iii *Valja naglasiti da se u nekim istraživanjima koriste i druge mjere odnosa prema europskim integracijama.*
- iv *Autori se koriste tim pojmom kao analitičkom kategorijom te njezinom upotrebom ne izražavaju vlastiti sud o naravi politike EU prema Hrvatskoj i zemljama regije.*
- v *Smatramo da postoji značajna razlika između osjećaja nacionalnog identiteta ili kulturne otvorenosti (zatvorenosti), koji su istraživani kao prediktori stavova o članstvu u EU (Carey, 2002; Štulhofer, 2006) i osjećaja povrijeđenosti nacionalnog ponosa. Taj se osjećaj može pojaviti i u osoba koje inače nemaju osobito naglašen osjećaj nacionalnog identiteta, te tada može imati jači i širi utjecaj na građane od osjećaja nacionalnog identiteta. Malo je vjerojatno da će nacionalni identitet imati važnu ulogu u formiranju stava o članstvu u EU u osoba kojima je nacionalni identitet prosječno važan, dok se u tih istih osoba, ako se razvije osjećaj povrijeđenosti nacionalnog ponosa kao posljedica političkih pritisaka EU, može očekivati reakcija u obliku otpora prema članstvu.*
- vi *Autori zahvaljuju agenciji Puls na susretljivosti i financiranju troškova provođenja ovog istraživanja.*
- vii *Eurobarometar je naziv redovitih istraživanja javnog mnijenja u zemljama članicama i zemljama kandidatkinjama koja se provode za potrebe Europske komisije. Više o tim istraživanjima, kao i njihovi rezultati, može se pronaći na adresi [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm).*
- viii *Ekstrahirani faktori tumače 54% ukupne varijance.*
- ix *To su tvrdnje: Europska unija ne gura Hrvatsku na Balkan; Europska unija nije djelomično odgovorna za narušavanje digniteta Domovinskog rata; Europska unija ne pokušava izjednačiti ulogu Hrvatske i Srbije u nedavnom ratu; Europska unija ne tretira Hrvatsku lošije nego ostale zemlje u regiji.*
- x *Takve su tvrdnje: Velika većina zahtjeva Europske unije za naše je dobro; Europska unija tretira Hrvatsku pošteno i traže od nas samo ono što je nužno.*
- xi *Provedena je faktorska analiza pod komponentnim modelom i uz pravokutnu transformaciju.*
- xii *Pouzdanost skale provjerena je Crombachovim alfa-koeficijentom.*

- xiii *Faktorskom analizom ekstrahiran je značajan faktor na koji su obje varijable saturirane s 0,95 i kojim je protumačeno 89% varijance, te čija je pouzdanost 0,88. Naravno, takvom faktorskom analizom među dvjema varijablama ne dobiva se nova informacija. Faktorska je analiza provedena samo kako bi na taj način kreirana latentna dimenzija poslužila u daljnjoj analizi.*
- xiv  *$R^2=0,55$  i 81% ispravno raspoređenih ispitanika u odgovarajuću kategoriju kriterija na temelju vrijednosti u prediktorskoj varijabli.*
- xv *Takav rezultat može biti posljedica činjenice da se u trenutku provođenja istraživanja u javnosti vodila rasprava o reformi zdravstvenog sustava koja bi mogla donijeti znatno poskupljenje zdravstvenih usluga za građane, što su građani, čini se, povezali s ulaskom u EU.*
- xvi *Skala je rekodirana s petostupanjske na trostupanjku radi bolje preglednosti rezultata i lakše interpretacije.*
- xvii *Koeficijent determinacije izvodi se iz koeficijenta korelacije i označava jačinu povezanosti među varijablama. Kreće se između 0 i 1. Što je bliži jedinici to je veza među pojavama koje se uspoređuju veća.*
- xviii *U analizi podataka korištena je linearna regresijska analiza pod stepwise metodom. Ako se provede regresijska analiza na konkretnim česticama konkretnih očekivanja, objašnjeno je 22% općenitih očekivanja, odnosno 20% ako se analiza provede na latentnim dimenzijama konkretnih očekivanja.*
- xix *Dobiven je kao umnožak standardiziranog beta-pondera i direktne korelacije prediktora s kriterijem, u skladu s regresijskom formulom:  $R^2=\beta_1*r_1 + \beta_2*r_2 + \beta_3*r_3 + \dots$*
- xx *To je dokazano slabom povezanosti konkretnih i općih očekivanja.*



## LITERATURA

- , 2006. *Rezultati Crobarometar istraživanja za veljaču 2006* [online]. Zagreb: Puls. Dostupno na: [[http://www.puls.hr/artman/uploads/crobarometar\\_veljaca.pdf#search=%22Crobarometar%20%E2%80%93%20velja%C4%8Da%202006%22](http://www.puls.hr/artman/uploads/crobarometar_veljaca.pdf#search=%22Crobarometar%20%E2%80%93%20velja%C4%8Da%202006%22)].
- Anderson, C., 1998.** "When in doubt, us proxies: Attitudes toward domestic politics and support for European integration". *Comparative political studies*, 31 (5), 569-601.
- Bagić, D., 2006.** "Društveni rascjepi i stranačke preferencije na izborima za Hrvatski Sabor 2003. godine". Predano za časopis "Politička misao".
- Carey, S., 2002.** "Undivided Loyalties: Is National Identity an Obstacle to European Integration?". *European Union Politics*, 3 (4), 387-413.
- Cichowski, R., 2000.** "Western Dreams, Eastern Realities: Support for the European Union in Central and Eastern Europe". *Comparative Political Studies*, 33 (10), 1243-1278.
- Ethin, P., 2001.** "Determinants of public support for EU membership: Data from the Baltic countries". *European Journal of Political Research*, 40, 31-56.
- Gabel, M. and Palmer, H., 1995.** "Understanding variation in public support for European integration". *European Journal of Political Research*, 27, 3.
- Gabel, M. and Whitten, G., 1997.** "Economic Conditions, Economic Perceptions, and Public Support for European integration". *Political Behavior*, 19, 81-96.
- Gabel, M. J., 1998.** "Public Support for European Integration: An Empirical Test of Five Theories". *The Journal of Politics*, 60 (2), 333-354.
- Inglehart, R., 1970.** "Public opinion and regional integration". *International Organization*, 24, 764-795.
- McLaren, L. M., 2002.** "Public Support for the European Union: Cost/Benefit Analysis or Perceived Cultural Threat?". *The 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.
- Nelsen, B. F. and Guth, J. L., 2000.** "Exploring the Gender Gap: Women, Men and Public Attitudes toward European Integration". *European Union Politics*, 1 (3), 267-291.

- Rimac, I. i Štulhofer, S., 2003.** “Sociokulturne vrijednosti, gospodarska razvijenost i politička stabilnost kao čimbenici povjerenja u Europsku uniju” u: K. Ott, ur. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi institucionalnih prilagodbi*. Zagreb: Institut za javne financije : Friedrich Ebert Stiftung, 287-312.
- Sánchez-Cuenca, I., 2000.** “The political Basis of Support for European Integration”. *European Union Politics*, 1 (2), 147-171.
- Štulhofer, A., 2006.** “Euroskepticizam u Hrvatskoj: s onu stranu racionalnosti?” u: K. Ott, ur. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi sudjelovanja*. Zagreb: Institut za javne financije : Friedrich Ebert Stiftung, 135-154.
- Tucker, J. A., Pacek, A. C. and Berinsky, A. J., 2002.** “Transitional winners and losers: Attitudes Toward EU membership in post-communist countries”. *American Journal of Political Science*, 46 (3), 557-571.

## Poglavlje 8.

# KVALITETA ŽIVLJENJA, ŽIVOTNO ZADOVOLJSTVO I OSJEĆAJ SREĆE U HRVATSKOJ I EUROPSKIM ZEMLJAMA

Ljiljana Kaliterna Lipovčan  
*Institut društvenih znanosti "Ivo Pilar"*  
 Zagreb

Zvezdana Prizmić-Larsen\*  
*Washington University*  
 St. Louis, Sjedinjene Američke Države

## SAŽETAK

U članku su analizirani različiti pokazatelji subjektivnog blagostanja, dobiveni istraživanjima u Hrvatskoj: životno zadovoljstvo, osjećaj sreće, osobno i nacionalno blagostanje. Pojedini su pokazatelji za razdoblje između 2003. i 2005. godine međusobno uspoređeni, a oni iz 2003. uspoređeni su i s dostupnim podacima iz drugih europskih zemalja. Podatci za Hrvatsku dobiveni su istraživanjima na reprezentativnim uzorcima stanovništva provedenima 2003. i 2005. godine, a pokazatelji za europske zemlje rezultat su studije o praćenju kvalitete življenja u Europi, koju je Europska zaklada za poboljšanje uvjeta života i rada provela 2003. godine u 28 zemalja. Rezultati analiza pokazali su da je po procjenama subjektivnog blagostanja Hrvatska slična zemljama koje su bile pri dnu EU-15 ili pri vrhu 13 zemalja kandidatkinja u to vrijeme (2003). Hrvatski su se građani osjećali dosta sretnima i njihov osjećaj sreće povećao se u razdoblju od 2003. do 2005. godine. Procjenjujući zadovoljstvo različitim područjima koja pripadaju osobnom blagostanju, hrvatski su građani bili najzadovoljniji obiteljskim životom i odnosima s prijateljima, a najmanje zadovoljni svojim materijal-

nim stanjem. Od područja nacionalnog blagostanja najlošije su bili procijenjeni socijalni uvjeti u zemlji i Vlada, a najbolje nacionalna sigurnost i stanje okoliša.

### **Ključne riječi:**

subjektivno blagostanje, životno zadovoljstvo, osjećaj sreće, zadovoljstvo životnim područjem, Hrvatska

## **UVOD**

Uz pretpostavku da na opće blagostanje nekog društva najviše utječu materijalna dobra, ono se dugo godina procjenjivalo gotovo isključivo ekonomskim pokazateljima. Međutim, u novije je vrijeme sve više dokaza da se pri mjerenju nacionalnog blagostanja trebaju uzeti u obzir i subjektivni pokazatelji. Istraživanja upućuju na to da, što su društva bogatija, na blagostanje pojedinca više utječu socijalni kontakti, emocije i osobno zadovoljstvo nego prihodi (Diener i Seligman, 2004). Stoga se mjerenje subjektivnog blagostanja u posljednjih desetak godina počelo provoditi u većini zemalja, te danas raspoložemo rezultatima mnogobrojnih studija provedenih u EU, SAD-u, Australiji i drugdje, što omogućuje međunarodne usporedbe. Najčešće ispitivani pokazatelji subjektivnog blagostanja jesu životno zadovoljstvo, osjećaj sreće i kvaliteta življenja izraženi kao zadovoljstvo različitim područjima života<sup>1</sup>.

Subjektivno blagostanje izvorno je bilo predmet proučavanja psihologije, koja u tom području ima bogatu tradiciju (Diener, 1984; Diener, Lucas i Socollon, 2006). Međutim, u novije se doba za to područje sve više zanima i ekonomija, počevši od istraživanja Easterlina (1974; 2001; 2005) i drugih (Frey i Stutzer, 2000a; 2000b; Namazie i Sanfey, 2001; Layard, 2005). U većini tih istraživanja pokušala se utvrditi povezanost između osjećaja sreće kao pokazatelja subjektivnog blagostanja i objektivnih pokazatelja kao što su nezaposlenost, mjesečni prihodi, stupanj naobrazbe ili bračno stanje (Layard, 2005). Novija literatura iz obje discipline upućuje na to da osjećaj sreće nije stabilan, već se mijenja ovisno o okolnostima, te da objektivne okolnosti na različit način utječu na pojedine pokazatelje subjektivnog blagostanja kao što su životno zadovoljstvo, ugodne i neugodne emocije i sl. (Diener, Lucas i Socollon, 2006; Easterlin, 2001; 2005).

Istraživanja općenito potvrđuju da pojedinci koji se osjećaju sretno i zadovoljni su svojim životom ostvaruju bolje socijalne odnose, imaju kvalitetnije brakove, učinkovitiji su na poslu i otporniji na stres (Car, 2004; Diener i Seligman, 2004). Neka istraživanja upućuju i na to da je životno zadovoljstvo povezano s dugovječnošću jer pozitivno utječe na zdrav stil života (Koivumaa-Honkanen i sur., 2000). Međutim, kada se pokazatelji subjektivnog blagostanja uspoređuju u različitim nacijama i kulturama, odnosi su kompleksniji. Parametri za koje je utvrđeno da dovode do porasta subjektivnog blagostanja u različitim kulturama jesu, primjerice, bruto domaći proizvod (BDP), političke slobode, socijalna jednakost, sigurnost, zadovoljavajući odnos pojedinca i državne administracije, visok stupanj povjerenja u državu i učinkovitost javnih institucija. Osim toga, postoje i parametri koji djeluju na snižavanje subjektivnog blagostanja, a to su građanski i međunarodni konflikti (ratovi), nepostojanje političkih sloboda i nedemokratsko ponašanje (Triandis, 2000). Prema izvješću Economist Intelligence Unita (2005), više od 80% varijance u stupnju nacionalnog blagostanja može se pripisati djelovanju devet pokazatelja. To su: BDP, očekivani životni vijek pri rođenju, politička stabilnost, stopa razvoda brakova, javna okolina, klima, stopa nezaposlenosti, političke slobode i jednakost spolova. Od svih tih pokazatelja sa subjektivnim se blagostanjem najviše povezuje BDP. Rezultati mnogobrojnih studija o povezanosti BDP-a i životnog zadovoljstva ili osjećaja sreće nisu jednoznačni, ali upućuju na to da povezanost nije linearna, iako je obično dosta visoka. Tipična krivulja njihove povezanosti pokazuje gotovo linearan porast subjektivnog blagostanja s povećanjem BDP-a na donjoj granici skale; međutim, povezanost slabi s većim vrijednostima BDP-a. Inglehard i Klingeman (2000) usporedili su povezanost BDP-a s osjećajem sreće i životnim zadovoljstvom u 65 zemalja (podatci su dobiveni iz Svjetske studije vrijednosti 1997) i pokazali su da se – kada je vrijednost BDP-a po stanovniku veća od 13.000 USD – subjektivno blagostanje više ne povećava s povećanjem BDP-a. Slični su rezultati opisani i u novijoj preglednoj studiji trojice autora (Boarini, Johanson i D’Ercole, 2006). Analizirajući rezultate svog istraživanja, Inglehard i Klingeman (2000) zaključili su da je subjektivno blagostanje osjetno jače povezano sa stanjem političkih institucija u pojedinom društvu nego s ekonomskim razvojem.

Redovito mjerenje i praćenje subjektivnog blagostanja trebalo bi, prema nekim autorima, postati nezaobilaznim preduvjetom za donošenje političkih odluka jer se pokazalo da blagostanje pojedinca ne ovi-

si samo o ekonomskom napretku, nego i o njegovim subjektivnim prosudbama i emocijama (Diener i Seligman, 2004). Europska zaklada za poboljšanje uvjeta života i rada (*European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*) provela je 2003. godine projekt praćenja kvalitete življenja u Europi, kojim su bile obuhvaćene ove zemlje: EU-15 (Austrija, Belgija, Danska, Finska, Francuska, Njemačka, Grčka, Irska, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Portugal, Španjolska, Švedska, Velika Britanija), EU-10 (Cipar, Češka, Estonija, Mađarska, Latvija, Litva, Malta, Poljska, Slovačka, Slovenija) i CC-3 (Turska, Rumunjska, Bugarska). Cilj projekta bio je usporediti trendove u kvaliteti življenja u pojedinim zemljama i utvrditi ona područja života o kojima će se u proširenoj Europi trebati voditi posebna briga te stvoriti baza podataka koja će poslužiti pri donošenju odluka o potrebi poboljšanja određenih životnih područja (Fahey, Nolan i Whelan, 2003).

U doba kada se taj projekt počeo provoditi Hrvatska nije bila uključena u nj jer još nije imala status zemlje kandidatkinja. Taj je status Hrvatska stekla u lipnju 2004, a od ožujka 2005. započela je proces pregovora o pristupanju EU. Bilo bi zanimljivo utvrditi eventualne promjene pojedinih pokazatelja subjektivnog blagostanja od 2003. do 2005, tj. prije i nakon početka pregovora o pristupanju EU, te usporediti neke od pokazatelja s onima koji su dobiveni u drugim europskim zemljama. Istraživanja subjektivnog blagostanja na reprezentativnim uzorcima hrvatskih građana provedena su u studenom 2003. i u lipnju 2005. godine.

U prvom dijelu članka opisat ćemo i analizirati ispitane pokazatelje subjektivnog blagostanja iz istraživanja 2005: životno zadovoljstvo, osjećaj sreće, osobno i nacionalno blagostanje. U drugom dijelu usporedit ćemo procjene životnog zadovoljstva, osjećaja sreće i osobnog blagostanja 2003. i 2005. U trećem ćemo dijelu neke od pokazatelja subjektivnog blagostanja dobivene u Hrvatskoj 2003. usporediti s dostupnim podacima iz projekta EU (Bohnke, 2005; Delhey, 2004).

## **METODA**

### **Sudionici i postupak**

Podatci su prikupljeni u studenom 2003. i u lipnju 2005. Oba istraživanja obuhvatila su punoljetno stanovništvo Hrvatske, a uzorak anketiranih sudionika konstruiran je kao troetapni probabilistički uzo-

rak kućanstava. U istraživanju 2003. sudjelovala su 1.242 građana prosječne dobi  $M = 46,99$  godina (raspon 18-85 godina), a 2005. godine 913 građana prosječne dobi  $M = 44,56$  (raspon 18-85 godina). Sudionici su anketirani u svojim domovima. Njihove socio-demografske osobine prikazane su u tablici 1.

Tablica 1. Socio-demografske osobine sudionika istraživanja 2003. i 2005.

	Frekvencija (%)	
	2003.	2005.
Dobne skupine		
18-29	236 (19)	232 (25)
30-39	198 (16)	167 (18)
40-49	223 (18)	148 (16)
50-59	212 (17)	172 (19)
više od 60	373 (30)	193 (21)
Spol		
žene	684 (55)	482 (53)
muškarci	558 (45)	429 (47)
Stupanj obrazovanja (u godinama školovanja)		
8 i manje	364 (29)	134 (15)
9 do 12	646 (52)	513 (56)
13 i više	231 (19)	254 (28)
Mjesečni prihod (u kn)		
manje od 500	103 (8)	40 (4)
500-1.000	238 (19)	119 (13)
1.000-2.000	479 (39)	303 (33)
2.000-3.000	186 (15)	258 (28)
3.000-4.000	105 (8)	107 (12)
više od 4.000	116 (9)	69 (8)

Izvor: Istraživanja "Pilar" (2003; 2005)

## Pokazatelji subjektivnog blagostanja

U oba smo se istraživanja koristili pokazateljima kognitivne i emocionalne sastavnice subjektivnog blagostanja, kao i procjene zadovoljstva specifičnim životnim područjima.

Kognitivnu sastavnicu subjektivnog blagostanja ispitivali smo *skalom životnog zadovoljstva* (Diener i sur., 1985), koja se sastoji od

pet čestica – tvrdnji. Sudionik procjenjuje koliko se sa svakom od tih tvrdnji slaže na skali od pet stupnjeva, gdje 5 znači “jako se slažem”, a 1 “uopće se ne slažem”. Rezultat se izračunava kao prosjek od pet čestica, a viši rezultat upućuje na veće životno zadovoljstvo.

Emocionalnu sastavnicu subjektivnog blagostanja ispitivali smo *skalom sreće* (Fordayce, 1998), na kojoj ispitanik procjenjuje koliko se općenito osjeća sretnim unutar 11 stupnjeva, gdje 0 označava procjenu “vrlo sam sretan”, a 10 “vrlo sam nesretan”.

Za ispitivanje zadovoljstva pojedinim životnim područjima koristili smo se *Međunarodnim indeksom blagostanja* (International Well-being Index, IWI; Cummins, 2002), koji se sastoji od indeksa osobnog blagostanja (Personal Wellbeing Index, PWI) i indeksa nacionalnog blagostanja (National Wellbeing Index, NWI). IWI se sastoji od sedam čestica na kojima ispitanik procjenjuje koliko je zadovoljan svojim materijalnim stanjem, zdravljem, postignućima u životu, odnosima s obitelji i prijateljima, osjećajem fizičke sigurnosti, prihvaćanjem od okoline i budućom sigurnošću. NWI se sastoji od šest čestica na kojima ispitanik procjenjuje zadovoljstvo ekonomskom situacijom, okolišem, socijalnim uvjetima, vladom, biznisom i nacionalnom sigurnošću. Zadovoljstvo se na oba indeksa procjenjuje na skalama od 11 stupnjeva (0 – *uopće nisam zadovoljan*, 10 – *izrazito sam zadovoljan*), a rezultat se izražava za svaku dimenziju posebno ili kao prosječni broj bodova za PWI i NWI. Ispitane su i socio-demografske osobine sudionika (spol, dob, stupanj obrazovanja, mjesečni prihodi po članu kućanstva, bračno stanje i sl.).

## Statistička analiza

U prvom je dijelu prikazana deskriptivna analiza različitih pokazatelja subjektivnog blagostanja iz podataka istraživanja provedenog 2005. godine. U drugom dijelu uspoređeni su rezultati u onim pokazateljima koji su se ispitivali i 2003. i 2005. godine: životno zadovoljstvo, osjećaj sreće i osobni indeks blagostanja. Značajnost razlika utvrdili smo t-testom za nezavisne uzorke. Za međunarodnu usporedbu, prikazanu u trećem dijelu, koristili smo se samo podatcima iz istraživanja 2003. jer je iste godine provedeno i istraživanje EU o kvaliteti življenja (Delhey, 2004; Bohnke, 2005), a usporedili smo one pokazatelje za koje su korišteni isti instrumenti i u našem i u istraživanju EU (osjećaj sreće i zadovoljstvo pojedinim životnim područjima).



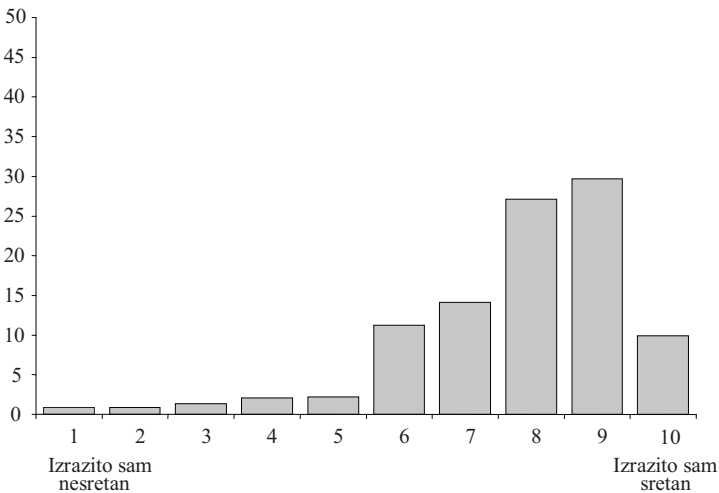
## REZULTATI I RASPRAVA

### Subjektivno blagostanje u Hrvatskoj 2005. godine

Hrvatski su građani procijenili da 2005. nisu bili ni previše zadovoljni ni nezadovoljni svojim životom, tj. životno su zadovoljstvo procijenili malo iznad-prosječnim ( $M = 3,0$ ;  $sd = 0,85$ )<sup>ii</sup>. Međutim, osjećaj sreće bio je znatno viši od teoretskog prosjeka ( $M = 7,8$ ;  $sd = 1,96$ ); 30% građana smatralo se vrlo sretnima, a 27% umjereno sretnima (sl. 1).

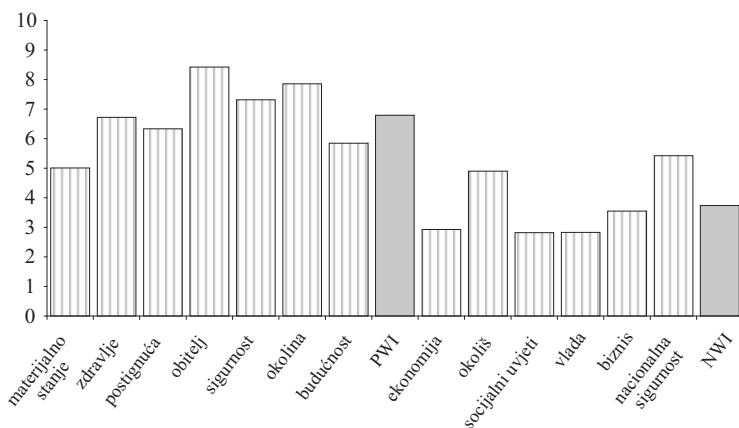
Ott (2005) napominje da je, kada se u različitim narodima i/ili kulturama promatra distribucija osjećaja sreće, opću razinu na koju upućuje prosječni rezultat potrebno razlikovati od nejednakosti na koju upućuje raspršenje (standardna devijacija). Veličina standardne devijacije upućuje na stupanj nejednakosti u procjenama sreće: kada je njezina vrijednost velika, velika je i nejednakost sreće. Prema istraživanjima autora, u naroda koji smatraju da su sretniji, obično je utvrđeno manje nejednakosti u osjećaju sreće, što on pripisuje harmoničnim odnosima u društvu. Ako promotrimo distribuciju osjećaja sreće u hrvatskih građana, možemo zaključiti da je riječ o višim procjenama i maloj nejednakosti jer se većina procjena grupirala oko kategorija 6-10, što je rezultiralo visokim prosjekom i malom standardnom devijacijom.

Slika 1. Distribucija osjećaja sreće u Hrvatskoj 2005. godine (%)



Međunarodni indeks blagostanja primjenjuje se u mnogim zemljama pri određivanju i praćenju stupnja nacionalnog blagostanja (Cummins i sur., 2003). Prosječne procjene zadovoljstva hrvatskih građana pojedinim područjima koje taj indeks ispituje prikazane su na slici 2.

Slika 2. Prosječno zadovoljstvo pojedinim životnim područjima u Hrvatskoj 2005. godine



Procjenjujući područja koja pripadaju u osobno blagostanje, hrvatski su građani bili najzadovoljniji odnosima s obitelji i prijateljima, prihvaćenošću od okoline i osjećajem fizičke sigurnosti. Zadovoljstvo tim područjima procijenjeno je višim od prosječnog zadovoljstva osobnim blagostanjem. Građani su najmanje bili zadovoljni svojim materijalnim stanjem.

Od područja koja se ubrajaju u nacionalno blagostanje građani su bili najzadovoljniji nacionalnom sigurnošću i stanjem okoliša, a najmanje zadovoljni Vladom i socijalnim uvjetima u zemlji. Za procjene nacionalnog blagostanja može se opravdano pretpostaviti da odražavaju neke od objektivnih okolnosti. Relativno visoko zadovoljstvo nacionalnom sigurnošću može biti posljedica određene stabilizacije prilika u zemlji nakon dugih ratnih godina, kao i osjećaja da se približava trenutak ulaska u EU i NATO. Međutim, izraženo zadovoljstvo stanjem okoliša u zemlji vjerojatnije je odraz činjenice da građani zapravo ne mare za to područje ili o njemu nisu dovoljno obaviješteni nego stvar-

no velike brige za okoliš. Nezadovoljstvo socijalnim uvjetima govori o objektivno lošim uvjetima za koje građani najčešće optužuju Vladu, a o tome govori i izraženo nezadovoljstvo njome.

## Usporedba procjena subjektivnog blagostanja u Hrvatskoj 2003. i 2005. godine

Usporedbe procjena subjektivnog blagostanja u razdoblju od dvije godine (2003-2005) bile su moguće samo prema onim pokazateljima koji su se ponovno ispitivali, a to su životno zadovoljstvo, osjećaj sreće i osobno blagostanje. Budući da smo se u ispitivanju 2003. za procjene osobnog blagostanja koristili skalom od 10 stupnjeva (Kaliterna na Lipovčan i Prizmić-Larsen, 2006a; 2006b), a 2005. od 11 stupnjeva, rezultati iz 2003. transformirani su na skalu od 11 stupnjeva, što je omogućilo usporedbu (Aiken, 1987).

Tablica 2. Deskriptivna statistika pokazatelja subjektivnog blagostanja 2003. i 2005. godine

	2003. M (SD)	2005. M (SD)	t-test znač.
Zadovoljstvo područjima:			
materijalno stanje	4,98 (2,70)	5,03 (2,46)	n.z.
zdravlje	6,59 (2,86)	6,76 (2,76)	n.z.
postignuća u životu	6,51 (2,39)	6,37 (2,47)	n.z.
obitelj i prijatelji	8,37 (1,88)	8,44 (2,04)	n.z.
fizička sigurnost	7,80 (2,07)	7,34 (2,37)	p<.01
prihvaćenost od okoline	8,13 (1,92)	7,87 (2,28)	p<.01
Osjećaj sreće	7,12 (1,86)	7,80 (1,69)	p<.01
Životno zadovoljstvo	3,03 (0,86)	3,03 (0,86)	n.z.

Izvor: Istraživanja "Pilar" 2003. (N = 1242) i 2005. (N = 913)

Rezultati usporedbe pokazali su da se zadovoljstvo pojedinim područjima nije promijenilo ako se promatra rang procjena, tj. građani su u obje godine ispitivanja bili najzadovoljniji odnosima s obitelji i prijateljima, a najmanje zadovoljni materijalnim stanjem. Kada se promatraju prosječne vrijednosti procjena, statistički značajne razlike dobivene su za zadovoljstvo fizičkom sigurnošću i prihvaćenošću od okoline, čime su građani bili zadovoljniji 2003. nego 2005. Moguće objašnjenje tog rezultata jest činjenica da je istraživanje 2003. bilo provede-

no neposredno prije izbora, kada su građani očekivali određena poboljšanja u budućnosti, a ona se u međuvremenu nisu ispunila, što je rezultiralo osjećajem nesigurnosti i otuđenja.

Životno zadovoljstvo hrvatskih građana nije se nimalo promijenilo za dvije godine, ali se osjećaj sreće znatno povećao. Taj rezultat zvuči neobično ako se uzme u obzir da se istodobno smanjio osjećaj sigurnosti i prihvaćenosti od okoline, a osjećaj životnog zadovoljstva ostao nepromijenjen. Međutim, treba imati na umu da je osjećaj sreće emocionalna sastavnica subjektivnog blagostanja, pa je moguće da se određena doza optimizma – koja može biti rezultat približavanja ulasku u EU – ponajprije odražava na emocionalnom području, tj. kroz osjećaj sreće, a nije zahvaćena kognitivnom evaluacijom životnih prilika, na koju upućuju procjene životnog zadovoljstva i zadovoljstva različitim osobnim i nacionalnim područjima. Neki autori smatraju da procjene osjećaja sreće više odražavaju emocionalnu klimu nego objektivne okolnosti u nekom društvu (Gundelach i Kreiner, 2004). U našim se prijašnjim istraživanjima (Kaliterna Lipovčan i Prizmić-Larsen, 2006b) pokazalo da se osjećaj sreće u Hrvatskoj od 1995. godine konstantno povećava te na temelju toga, a i rezultata ove studije, možemo zaključiti da se emocionalna klima u zemlji nakon ratnog razdoblja poboljšava, što se odražava u osjećaju sreće hrvatskih građana.

Kad je riječ o procjenama životnog zadovoljstva, koje su u promatranom razdoblju ostale na istoj razini, istraživanja drugih autora pokazuju da je to relativno stabilna kategorija koja je više pod utjecajem promjena životnih okolnosti nego promjena raspoloženja i emocija (Eid i Diener, 2004). Tako je utvrđeno da gubitak posla može znatno smanjiti životno zadovoljstvo (Lucas i sur., 2004; Frey i Stutzer, 2000b). Novija istraživanja govore u prilog tome da se pojedine komponente subjektivnog blagostanja pokazuju kao različiti odrazi životnih događaja (npr. udovištva, razvoda braka, nezaposlenosti), ovisno o mogućnostima prilagodbe osobe nastalim promjenama (Diener i sur., 2006; Easterlin, 2005). Budući da se pretpostavlja kako na životno zadovoljstvo više utječu znatne i dugoročne promjene u životnim okolnostima nego trenutačna raspoloženja, iz prikazanih rezultata možemo zaključiti da u razdoblju od 2003. do 2005. godine nisu nastale veće promjene u životnim uvjetima hrvatskih građana. Moguće je, međutim, i da je razdoblje od dvije godine prekratko da bi se eventualni učinak promjena odrazio na životno zadovoljstvo ljudi. U svakom slučaju, dobiveni rezultati upućuju na to da se – radi dobivanja realne slike – pri procjena-

ma subjektivnog blagostanja potrebno koristiti različitim mjerama (kognitivnim i emocionalnim).

## **Usporedba subjektivnog blagostanja u Hrvatskoj i europskim zemljama**

Istraživanje kvalitete življenja u 28 europskih zemalja izvor je vrijednih podataka o životnim uvjetima stanovništva. Istraživanje je provela agencija Intomart GfK tako da je u svakoj zemlji ovlastila nacionalne institucije da provedu anketu među približno tisuću punoljetnih stanovnika. Upitnik je izradio tim stručnjaka, a pitanja su obuhvatila široki spektar životnih područja za koja su se prikupljali objektivni podatci i subjektivne procjene građana (Sraceno i Keck, 2004). Budući da financijska situacija nije dopuštala tako opsežno istraživanje u Hrvatskoj, ograničit ćemo se samo na usporedbu onih parametara koji su u našem istraživanju bili ispitani na isti način kao i u studiji EU. To su osjećaj sreće i zadovoljstvo materijalnim stanjem, obiteljskom situacijom i zdravljem.

Opći rezultat europske studije pokazao je da subjektivno blagostanje 2003. nije bilo jednako raspoređeno u svim dijelovima proširene Europe. Osim razlike između europskoga Sjevera i Juga, velike su razlike u subjektivnoj dobrobiti utvrđene i između Istoka i Zapada, tj. između zemalja koje pripadaju u EU-15 i onih iz skupine EU-10 i CC-3 (Bohnke, 2005). Zanimalo nas je kakav je položaj Hrvatske u tom kontekstu.

U tablici 3. prikazane su prosječne procjene osjećaja sreće u 28 europskih zemalja. Kao što se iz tablice vidi, građani u EU-15 bili su sretniji (7,6) od građana u EU-10 (6,9) i CC-3 (6,6). Najsretniji su bili građani u skandinavskim zemljama, s Danskom na vrhu ljestvice, dok su na začelju EU-15 bili građani Portugala. Među zemljama EU-10 i CC-3 najsretniji su bili građani Malte i Cipra, čak sretniji nego građani nekih zemalja EU-15, dok su najmanje sretni bili građani Bugarske, Turske, Litve i Latvije.

Hrvatski su se građani, s rezultatom od 7,1 na ljestvici sreće iste godine (2003), plasirali pri vrhu EU-10 i zemalja CC-3, zauzevši 12. mjesto kada se rangira svih 28 zemalja uključenih u istraživanje (Mađarska i Rumunjska imale su isti rang kao i Hrvatska).

Tablica 3. *Prosječne procjene osjećaja sreće na skali od 1 do 10 u 28 europskih zemalja*

1. Danska	8,3	13. Njemačka	7,6	25. Turska	6,4
2. Finska	8,1	14. Grčka	7,6	26. Litva	6,4
3. Irska	8,1	15. Italija	7,5	27. Latvija	6,4
4. Luksemburg	8,0	16. Slovenija	7,4	28. Bugarska	5,8
5. Švedska	7,9	17. Francuska	7,3		
6. Malta	7,9	18. Češka R.	7,2	EU-15	7,6
7. Austrija	7,9	19. Mađarska	7,1	EU-10	6,9
8. Španjolska	7,8	20. Rumunjska	7,1	CC-3	6,6
9. Velika Britanija	7,8	21. Poljska	6,9	EU-25	7,5
10. Cipar	7,8	22. Portugal	6,8		
11. Belgija	7,7	23. Estonija	6,8		
12. Nizozemska	7,7	24. Slovačka	6,5		

*Izvor: Europsko praćenje kvalitete življenja (Bohnke, 2005)*

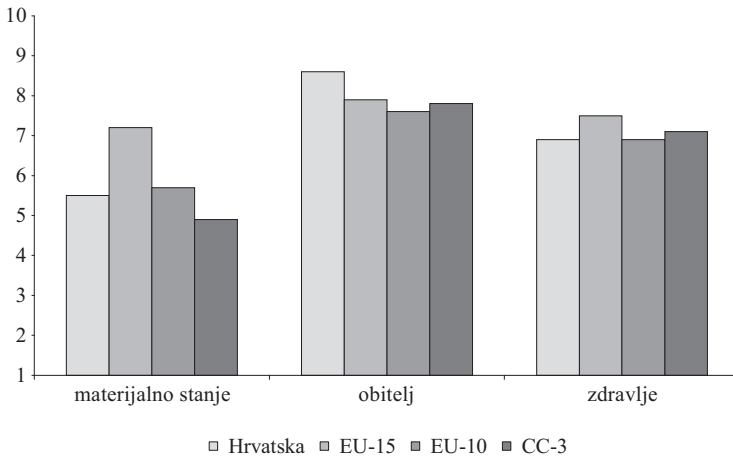
Procjene pojedinih životnih područja u zemljama EU imale su sličan trend kao i procjene sreće, a građani u zemljama EU-10 i CC-3 bili su manje zadovoljni životnim standardom i materijalnim uvjetima nego oni u EU-15. Međutim, obiteljski je život u svim zemljama bio podjednako procijenjen kao najvažnije područje života. Hrvatski rezultati uklapaju se u takav opći trend: obiteljskim životom građani Hrvatske bili su najviše zadovoljni, dok su bili najmanje zadovoljni svojim materijalnim stanjem.

Na slici 3. usporedili smo zadovoljstvo materijalnim stanjem, obiteljskim životom i zdravljem među hrvatskim građanima i onima u različitim skupinama europskih zemalja. Zadovoljstvo materijalnim stanjem i zdravljem u Hrvatskoj sličnije je onome u EU-10 i CC-3 nego u EU-15. Međutim, zadovoljstvo obiteljskim životom bilo je u Hrvatskoj izraženije nego u drugim skupinama zemalja. U našem prijašnjem istraživanju (Kaliterna Lipovčan i Prizmić-Larsen, 2006b) obiteljski je život, uz zdravlje, bio procijenjen kao najvažnije područje života.

Kada se u sklopu istraživanja u EU promatralo kojom se od ispitivanih varijabli najbolje predviđa osjećaj sreće, pokazalo se da je to upravo zadovoljstvo obiteljskim životom, a utjecaj zadovoljstva materijalnim stanjem bio je nešto manji. Međutim, doprinos tih varijabli procjenama životnog zadovoljstva bio je različit kada se promatrao samo unutar EU-15 ili u ostalim skupinama zemalja. U zemljama EU-10 i CC-3 najveći su doprinos procjenama životnog zadovoljstva imale procjene zadovoljstva materijalnim stanjem, dok se u zemljama

EU-15, a osobito u skandinavskima (Danska, Finska i Švedska), životno zadovoljstvo najbolje moglo predvidjeti obiteljskom situacijom.

Slika 3. Prosječne procjene zadovoljstva materijalnim stanjem, obiteljskim životom i zdravljem



Izvori: Bohnke, 2005; Istraživanja "Pilar" 2003.

Takav je nalaz u skladu s istraživanjima koja pokazuju da je zadovoljstvo obiteljskim životom vrlo važno u zemljama koje su ekonomski jače i u kojima su osnovne potrebe stanovništva zadovoljene (Delhey, 2004). Prema tome, s obzirom na ekonomsku situaciju u Hrvatskoj, mogli bismo pretpostaviti da bi rezultati bili slični onima iz EU-10 i CC-3 zemalja, tj. da bi materijalno stanje imalo znatan utjecaj na procjene životno zadovoljstvo.

## ZAKLJUČAK

"Poboljšanje blagostanja stanovništva primarni je cilj europske socijalne politike: sretni, zadovoljni i angažirani građani pridonose procvatu europskog društva. U svjetlu proširenja EU raste i interes za životne uvjete u različitim europskim državama. Subjektivno blagostanje stanovništva jedan je od mnogih aspekata koji se trebaju istražiti u tom kontekstu..." (Bohnke, 2005:1).

Iznošenjem podataka prikupljenih u Hrvatskoj kao jednoj od zemalja koja će se (nadamo se) uskoro pridružiti EU, ova je studija pokušaj da se poboljša postojeća baza podataka o osjećaju sreće i životnog zadovoljstva europskog stanovništva. Podatci o pokazateljima subjektivnog blagostanja u europskim zemljama mogu se naći u različitim bazama podataka kao što su Eurobarometar, Svjetska studija vrijednosti, Svjetska baza podataka o sreći i sl., a mi smo za ovo istraživanje izabrali podatke iz Europskog praćenja kvalitete življenja zato što je ono provedeno iste godine kad i naše istraživanje (2003) i na sličnim uzorcima stanovništva (oko tisuću punoljetnih sudionika u svakoj zemlji), te smo smatrali da je rezultate moguće uspoređivati.

Općenito, rezultati ovog istraživanja pokazali su da procjene subjektivnog blagostanja hrvatskog stanovništva iz 2003. godine odgovaraju onima dobivenim u zemljama koje su se našle pri dnu EU-15 odnosno pri vrhu EU-10 i CC-3. Osjećaj sreće procijenjen je relativno visoko i u posljednjih se deset godina povećava, što upućuje na to da se razina subjektivnog blagostanja u Hrvatskoj poboljšava.

Istraživanje je također pokazalo da promatranje pokazatelja subjektivnog blagostanja može dati vrijedne obavijesti, osobito kada se očekuju veće promjene, kakve Hrvatska očekuje ulaskom u EU. Interes za istraživanjima subjektivnog blagostanja u tranzicijskim zemljama u posljednje vrijeme raste, osobito u onima koje su prošle razdoblje komunističke vladavine (Namazie i Sanfey, 2001). Analizirajući procjene životnog zadovoljstva i sreće dobivene u svjetskoj studiji vrijednosti (1999-2002), Sanfey i Teksoz (2005) zaključili su da se "ljudi općenito osjećaju sretnijima u zemljama koje su učinile znatan napredak u tranziciji, nego u onima u kojima je tranzicija 'zapela'". Rezultati našeg istraživanja iz 2003. pokazuju da su se hrvatski građani osjećali sretnijima nego u većini tranzicijskih zemalja koje su bile uključene u europsko istraživanje. Smijemo li iz toga zaključiti da je i tranzicija u Hrvatskoj napredovala? Za takav zaključak zasigurno bi trebalo provesti još više istraživanja, osobito onih koja bi bila usmjerena na usporedbu različitih objektivnih (ekonomskih) i subjektivnih pokazatelja nacionalnog blagostanja. Samo redovito praćenje u određenim vremenskim razdobljima može dati jasnu sliku o učinku različitih društvenih promjena na percepciju i očekivanja stanovnika (Kim-Prieto i sur., 2005). U tom smislu ova studija može poslužiti kao početna točka za praćenje ekonomskih i društvenih promjena koje će nastati u razdoblju približavanja ulaska Hrvatske u EU, te njihovih učinaka na kvalitetu življenja i zadovoljstvo hrvatskih građana pojedinim životnim područjima.



Političke odluke i intervencije koje bi trebale povećati subjektivno blagostanje stanovništva važne su jer je dobro osjećati se sretnim, a usto sretni ljudi bolje rade, češće volontiraju, ostvaruju uspješnije brakove i prijateljstva, imaju više prihode i zdraviji su nego nesretni ljudi (Diener, Lucas i Oishi, 2002; Lyubomirsky, King i Diener, 2005). Najnovije istraživanje Lyubomirskog i suradnika (2005) upućuje na to da osjećaj sreće nije samo rezultat uspješnih životnih događaja, već im može biti i uzrok. Imajući na umu tu činjenicu, subjektivno blagostanje ne bi smjelo biti područje interesa samo znanstvenika, već bi se njime trebali pozabaviti i oni koji donose odluke, jer povećanje životnog zadovoljstva i sreće pojedinaca koristi cijelom društvu.

---

\* *Autorice zahvaljuju anonimnim recenzentima.*

- i *Subjektivno blagostanje odnosi se na različite tipove subjektivnih procjena, dobrih i loših, o vlastitom životu. Ono obuhvaća kognitivne procjene kao što su životno zadovoljstvo, zadovoljstvo poslom ili interese i emocionalne reakcije na životne događaje kao što su radost i tuga. Subjektivna dobrobit nadređeni je termin za različite evaluacije vlastitog života, životnih događaja i uvjeta u kojima živimo. Životno zadovoljstvo je izvješće o tome kako pojedinac ocjenjuje svoj život u cjelini, tj. kako vrednuje cjelokupni život. Osjećaj sreće ima nekoliko značenja u svakodnevnom životu, kao i u znanstvenoj literaturi, ali najčešće se upotrebljava kao mjera emocionalne sastavnice subjektivnog blagostanja. Osjećaj sreće znači osjećanje ugodnih emocija tijekom dužeg vremena, tj. većinu vremena. Kvaliteta življenja upućuje na stupanj u kojemu naš život ima poželjna obilježja, često ona koja se odnose na vanjske uvjete (npr. okolicu u kojoj živimo ili visinu prihoda). Kada se kvaliteta življenja procjenjuje subjektivno, ona obuhvaća zadovoljstvo različitim područjima, tj. procjenu životnih područja kao što su zdravlje, posao, dokolica, socijalni i obiteljski odnosi. Pojedinci procjenjuju koliko su zadovoljni pojedinim područjem, a katkad i koliko im je svako to područje važno ili koliko im se sviđa život s obzirom na pojedino područje (Diener, 2005).*
- ii *M označava medijan, a sd standardnu devijaciju.*

## LITERATURA

- Aiken, L. R., 1987.** "Formulas for equating ratings on different scales". *Educational and Psychological Measurement*, 47, 51-54.
- Boarini, R., Johansson, A. and D'Ercole, M. M., 2006.** "Alternative measures of well-being" [online]. *Economics Department Working Papers*, No. 476. Available from: [<http://www.oecd.org/eco/>].
- Bohnke, P., 2005.** *First European quality of life survey: Life satisfaction, happiness and sense of belonging*. Luxembourg: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Office for Official Publications of the European Communities.
- Car, A., 2004.** *Positive psychology. The Science of happiness and human strengths*. Hove: New York: Brunner Routledge.
- Csikszentmihaly, M., 1999.** "If we are so rich, why aren't we happy?" *American Psychologist*, 54 (10), 821-827.
- Cummins, R. A. [et al.], 2003.** "Developing a national index of subjective wellbeing: the Australian unity wellbeing index". *Social Indicators Research*, 64,159-190.
- Cummins, R. A., 2002.** *International Wellbeing Index, Version 2* [online]. Available from: [[http://acqol.deakin.edu.au/inter\\_wellbeing/Index-CoreItemsDraft2.doc](http://acqol.deakin.edu.au/inter_wellbeing/Index-CoreItemsDraft2.doc)].
- Delhey, J., 2004.** *Life satisfaction in an enlarged Europe*. Luxembourg: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Office for Official Publications of the European Commission.
- Diener, E. [et al.], 1985.** "The satisfaction with life scale: A measure of life satisfaction". *Journal of Personality Assessment*, 49, 71-75.
- Diener, E. and Biswas-Diener, R., 2002.** "Will money increase subjective well-being?" *Social Indicators Research*, 57, 119-169.
- Diener, E. and Seligman, M. E. P., 2004.** "Beyond money. Toward an economy of well-being". *Psychological Science in the Public Interest*, 5, 1-31.
- Diener, E., 1984.** "Subjective well-being." *Psychological Bulletin*, 95, 542-575.
- Diener, E., 2005.** *Guidelines for National Indicators of Subjective Well-being and Ill-being*. (Distributed by e-mail communication to ISQ-OLS list server group).
- Diener, E., Lucas, R. E. and Oishi, S., 2002.** "Subjective well-being: The science of happiness and life satisfaction" in: C. R. Snyder and S. J. Lopez, eds. *Handbook of positive psychology*. New York: Oxford University Press, 463-473.

- Diener, E., Lucas, R. E. and Scollon, C. N., 2006.** "Beyond the hedonic treadmill. Revising the adaptation theory of well-being." *American Psychologist*, 61, 305-314.
- Easterlin, R. A., 1974.** "Does economic growth improve the human lot? Some empirical evidence" in: P. A. David and M. W. Reder, eds. *Nations and Household in Economic Growth: Essays in Honour of Moses Abramowitz*. New York: Academic Press, 89-125.
- Easterlin, R. A., 2001.** "Income and happiness: Towards a unified theory." *The Economic Journal*, 111 (July), 465-484.
- Easterlin, R. A., 2005.** "A puzzle for adaptive theory." *Journal of Economic Behavior & Organization*, 56 (4), 513-521.
- Economist Intelligence Unit., 2005.** "The Economist Intelligence Unit's Quality of Life Index" [online]. Available from: [[http://www.economist.com/media/pdf/QUALITY\\_OF\\_LIFE.pdf](http://www.economist.com/media/pdf/QUALITY_OF_LIFE.pdf)].
- Eid, M. and Diener, E., 2004.** "Global judgments of subjective well-being: Situational variability and long-term stability". *Social Indicators Research*, 65, 245-277.
- Fahey, T., Nolan, B. and Whelan, C. T., 2003.** *Monitoring quality of life in Europe*. Luxembourg: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Office for Official Publications of the European Communities.
- Fordyce, M. W., 1988.** "A review of results on the happiness measures: A 60-second index of happiness and mental health". *Social Indicators Research*, 20, 355-381.
- Frey, B. S. and Stutzer, A., 2000a.** "Happiness, economy and institutions". *The Economic Journal*, 110, 918-938.
- Frey, B. S. and Stutzer, A., 2000b.** "Maximizing happiness?" *German Economic Review*, 1, 145-167.
- Gundelach, P. and Kreiner, S., 2004.** "Happiness and life satisfaction in advanced European countries". *Cross-Cultural Research*, 38, 359-386.
- Inglehart, R. and Klingemann, H. D., 2000.** "Genes, Culture, Democracy and Happiness" in: E. Diener and E. M. Suh, eds. *Culture and Subjective Well-Being*. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 165-183.
- Kaliterna Lipovcan, Lj. and Prizmic-Larsen Z., 2006a.** "What makes Croats happy? Predictors of happiness in representative sample" in: A. Delle Fave, ed. *Dimensions of well-being. Research and intervention*. Milano: Franco Angeli, 53-59.
- Kaliterna Lipovcan, Lj. and Prizmic-Larsen Z., 2006b.** "Importance and Satisfaction With Life Domains in Croatia: A Representative

- Sample” in: R. J. Estes, ed. *Advancing Quality of Life in a Turbulent World*. New York: Springer.
- Kim-Prieto, C. [et al.], 2005.** “Integrating the diverse definitions of happiness: A time-sequential framework of subjective well-being”. *Journal of Happiness Studies*, 6, 261-300.
- Koivumaa-Honkanen, H. [et al.], 2000.** “Self-reported life satisfaction and 20-year mortality in healthy Finnish adults”. *American Journal of Epidemiology*, 152 (10) 983-991.
- Lucas, R. E. [et al.], 2004.** “Unemployment alters the set point of life satisfaction”. *Psychological Science*, 15, 8-13.
- Lyubomirsky, S., King, L. and Diener, E., 2005.** “The Benefits of Frequent Positive Affect: Does Happiness Lead to Success?” *Psychological Bulletin*, 131, 803-855.
- Namazi, C. and Sanfey, P., 2001.** “Happiness and transition: the case of Kyrgyzstan.” *Review of Development Economics*, 5, 392-405.
- Ott, J., 2005.** “Level and inequality of happiness in nations: Does greater happiness of a greater number imply greater inequality in happiness”. *Journal of Happiness Studies*, 6, 397-420.
- Sanfey, P. and Teksoz, U., 2005.** “Does transition make you happy?” *European Bank for Reconstruction and Development Working Paper*; No. 91.
- Saraceno, C. and Keck, W., 2004.** “Introduction” in: *Quality of life in Europe: First results of a new pan-European Survey*. Luxembourg: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Office for Official Publications of the European Communities.
- Tiliouine, H., Cummins, R. A. and Davern, M., 2006.** “Measuring wellbeing in developing countries: the case of Algeria”. *Social Indicators Research*, 75, 1-30.
- Triandis, H. C., 2000.** “Cultural syndromes and subjective well-being” in: E. Diener and E. M. Suh, eds. *Culture and Subjective Well-Being*. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 13-36.

## Poglavlje 9.

# HRVATSKA I LISABONSKA STRATEGIJA: PRIBLIŽAVANJE CILJEVIMA?

Ana-Maria Boromisa  
*Institut za međunarodne odnose*  
*Zagreb*

Višnja Samardžija\*  
*Institut za međunarodne odnose*  
*Zagreb*

## SAŽETAK

U radu se analizira međusobna ovisnost Lisabonske strategije i kriterija iz Kopenhagena u procesu proširenja Europske unije i približavanja zemalja kandidatkinja novim članicama EU. Cilj rada je produbljivanje razumijevanja prirode i dinamike Lisabonske strategije i instrumenata njezine provedbe. Zaključuje se da je približavanje lisabonskim ciljevima relevantno za zemlju u pretpristupnom razdoblju. Budući da se okvir provedbe Lisabonske strategije i očekivano razdoblje pridruživanja Hrvatske vremenski podudaraju, približavanje lisabonskim ciljevima izuzetno je bitno za Hrvatsku. Radi identificiranja preporuka koriste se iskustva zemalja članica u provedbi Strategije te ocjene položne pozicije Hrvatske u odnosu na lisabonske ciljeve.

### **Ključne riječi:**

Lisabonska strategija, kriteriji za članstvo, nacionalni programi reforme, Hrvatska

## UVOD

Cilj rada je istražiti međusobnu ovisnost Lisabonske strategije i kriterija iz Kopenhagena. Početne su hipoteze: 1. provedba ciljeva Lisabonske strategije komplementarna je ispunjavanju gospodarskih kriterija za članstvo u EU iz Kopenhagena, 2. za zemlju kandidatkinju bitno je definirati prioritete među ciljevima Lisabonske strategije u skladu s vlastitim potrebama, te njihov vremenski slijed, 3. napredak EU u provedbi lisabonskih ciljeva učinit će prilagodbu Hrvatske gospodarskim kriterijima Unije još zahtjevnijom jer je EU “pomična meta”, te 4. Hrvatska zaostaje za zemljama članicama u smislu provedbe Lisabonske strategije.

Rad započinje pregledom razvoja Lisabonske strategije i instrumenata njezine provedbe. Nakon toga slijede analize relevantnih pristupa u provedbi Lisabonske agende u zemljama članicama te razrada nekih specifičnih pitanja iz same strategije. Potom se ocjenjuje položaja Hrvatske u odnosu prema odabranim zemljama članicama i kandidatkinjama te slijede sažeti zaključci i preporuke.

## EUROPA NA RASKRIŽJU: LISABONSKA STRATEGIJA

Lisabonska strategija (poznata i pod nazivom Lisabonska agenda) dogovorena je na Europskom vijeću u Lisabonu 2000. godine. EU je zacrtao strateški cilj da “do 2010. postane najkonkurentnije i najdinamičnije gospodarstvo svijeta utemeljeno na znanju, sposobno za održiv gospodarski rast s većim brojem i kvalitetnijim radnim mjestima te većom socijalnom kohezijom” (European Council, 2000). Strategija je obuhvaćala opsežni program reformi. Bio je to odgovor na globalne izazove, posebno na napredak SAD-a u “novom” gospodarstvu znanja i na dominaciju u informacijskim i komunikacijskim tehnologijama (ICT) s obzirom na pojedinačna europska gospodarstva. Međutim, ostvarivanje tog cilja zahtijevalo je pripremu za prelazak na gospodarstvo i društvo utemeljeno na znanju, uz pomoć boljih politika, dovršavanje unutarnjeg tržišta te modernizaciju europskog socijalnog modela i stvaranje uvjeta za rast, uz primjerenu kombinaciju makroekonomskih politika.

Europsko vijeće (2001) u Göteborgu dodalo je Lisabonskoj strategiji dimenziju zaštite okoliša (European Council, 2001). Kako bi se

smanjio jaz između EU i njezinih glavnih konkurenata, Europsko je vijeće u Barceloni (2002) odlučilo potaknuti istraživačke i inovacijske napore povećanjem ukupnog izdvajanja za istraživanje i razvoj s ciljem da ta izdvajanja do 2010. godine dosegnu 3% BNP-a, od čega dvije trećine investicija treba biti iz privatnog sektora (European Council, 2002).<sup>i</sup>

Gotovo pet godina nakon summita u Lisabonu, na sredini puta do cilja, rezultati primjene bili su neujednačeni. Premda je u nekim područjima (europski socijalni model) došlo do pozitivnih pomaka, napredak u postizanju lisabonskih ciljeva bio je spor i nedostatan.<sup>ii</sup> Izvršenje programa nije ostvarilo očekivanja zbog preširoko definiranih ciljeva, previše opsežnog programa, slabe koordinacije i konfliktnih prioriteta. Podjela odgovornosti između nacionalne i europske razine nije bila dovoljno jasna, a posljedica toga bila je ograničena mogućnost upravljanja procesom u zemljama članicama.

Slabosti su se posebno očitovale na tržištu rada, primjerice:

- nije ostvaren dovoljan broj radnih mjesta u uslužnom sektoru,
- produbljene su regionalne neuravnoteženosti,
- zadržala se visoka razina dugoročne nezaposlenosti,
- premalen broj žena na tržištu rada,
- nastavljeni su nepovoljni demografski trendovi, odnosno starenje populacije.

Analize su pokazale da je potrebna efikasnija provedba strategije kako bi se nadoknadilo izgubljeno vrijeme (Sapir i sur., 2003).<sup>iii</sup> U ožujku 2004. Europska je komisija osnovala Skupinu na visokoj razini, s Wimom Kokom na čelu, sa zadatkom da ocijeni rezultate prve polovice provedbe Strategije. Nalazi tog pregleda mogu se sažeti na sljedeći način: uočena je hitna potreba za bržim rastom zapošljavanja i rastom produktivnosti, uz širok spektar reformi te uz makroekonomski okvir koji potiče razvoj, potražnju i zapošljavanje (Kok, 2004). Scenarij za veći rast i zapošljavanje predviđen je provedbom prioritarnih akcija unutar pet područja: društva znanja, unutrašnjeg tržišta, poslovne klime, tržišta rada i održivog okoliša. Zaključeno je da su pojedinačne zemlje članice učinile napredak na jednome ili na više spomenutih područja, ali nijedna od njih nije konzistentno uspjela u provedbi na svim područjima. Zbog toga je Skupina preporučila razvoj nacionalnih politika u svakoj od zemalja članica koji treba podržavati primjeren okvir na europskoj razini. Prijedlozi Skupine jedan su od temelja revidirane Strategije iz 2005. godine.

## Revidirana Lisabonska strategija

Europsko je vijeće u proljeće 2005. godine odlučilo da Europa mora obnoviti temelje svoje konkurentnosti, povećati potencijal rasta i produktivnost te ojačati socijalnu koheziju, stavljajući glavni naglasak na znanje, inovacije i optimalizaciju ljudskog kapitala. Revidirana Lisabonska strategija preusmjerila je prioritete na rast i zapošljavanje (European Council, 2005). Komisija je predložila partnerstvo sa zemljama članicama u vezi s rastom i zapošljavanjem te predstavila revidirani Lisabonski program Zajednice koji naglašava koje bi se akcije trebale poduzeti na razini EU i na nacionalnim razinama unutar tri ključna područja (okvir 1). Naglasak je stavljen na osiguranje provedbe programa.

### Okvir 1. Lisabonski program Zajednice

Učiniti Europu atraktivnijim mjestom za ulaganje i rad

- Proširiti i produbiti unutarnje tržište
- Osigurati otvorena i konkurentna tržišta unutar i izvan Europe
- Poboljšati europsku i nacionalnu regulativu
- Proširiti i poboljšati europsku infrastrukturu

Znanje i inovacije za rast

- Povećati i poboljšati ulaganja u istraživanja i razvoj
- Potaknuti inovacije, koristiti ICT i održivo iskorištavati resurse
- Pridonijeti snažnoj europskoj industrijskoj bazi

Stvaranje većeg broja i boljih radnih mjesta

- Privući veći broj ljudi u zapošljavanje, uz moderniziranje sustava socijalne zaštite
- Poboljšati prilagodljivost radnika i poduzeća te fleksibilnost tržišta rada
- Više ulagati u ljudski kapital boljim obrazovanjem i izgradnjom vještina

*Izvor: European Commission, 2005d*

Uz efikasno usmjeravanje na ciljeve, revidirana je Strategija predstavila nove instrumente provedbe koji se usredotočuju na konkretne mjere i nacionalne akcijske planove. Odgovornosti i provedba podijeljeni su između EU i zemalja članica, pri čemu važnu ulogu imaju Europsko vijeće, Europski parlament i ostale institucije Unije te socijalni partneri.



Program za reforme na europskoj razini – Lisabonski program Zajednice – provodi se na temelju prijedloga Komisije što ih usvajaju Parlament i Vijeće. Usto, zemlje članice provode reforme na nacionalnim razinama (nacionalni programi reformi koji se izrađuju svake godine) na temelju dogovorenih smjernica koje predlaže Komisija i potvrđuje Vijeće. Komisija surađuje sa zemljama članicama u provedbi i procjenjuje napredak u godišnjem izvješću o napretku (poznatom i pod nazivom *Proljetno izvješće*) koje daje građanima i ostalim sudionicima procesa uvid u napredak u provedbi programa na europskoj razini, kao i u pojedinim zemljama. Na svakom proljetnom sastanku Europsko vijeće donosi praktične smjernice.<sup>iv</sup>

Novi mehanizam provedbe uključuje, kad god je moguće, imenovanje lisabonskog nacionalnog koordinatora. Sustav izvješćivanja je pojednostavnjen te se sastoji od jednog lisabonskog izvješća o ostvarenom napretku na razini EU i jednoga na nacionalnoj razini.

Mehanizam provedbe temelji se na otvorenoj metodi koordinacije (OMC) koju je uvelo Europsko vijeće u Lisabonu. Europsko je vijeće tada zaključilo da se Strategija može provesti korištenjem postojećih mehanizama pod uvjetom da se OMC uvede na sve razine.

Učinke reformi lisabonskog tipa teško je kvantificirati jer su sveobuhvatne i međusobno se dopunjuju. Jedan od najboljih primjera reforme lisabonskog tipa usmjerene na stvaranje konkurentnog poslovnog okruženja jest program jedinstvenog tržišta. Simulacija provedena deset godina nakon uspostave jedinstvenog tržišta pokazala je da bi BNP u 2002. bio 1,8% niži da taj projekt nije ostvaren u razdoblju 1992-2002. (European Commission, 2002a). Razina zaposlenosti bila bi 1,5% niža od one koja je dosegnuta u 2002. Kada je riječ o reformama izravno povezanim s Lisabonskom strategijom, Copenhagen Economics (2005) donosi procjene o srednjoročnim učincima koje bi imalo otvaranje tržišta usluga konkurenciji. Studija pokazuje da sloboda osnivanja poduzeća u uslužnom sektoru i slobodna razmjena usluga između zemalja članica utječe na rast BDP-a za 0,6%, a zaposlenosti za 0,3%.

Procjene pokazuju da bi troškovi neostvarivanja lisabonskih ciljeva bili veliki i da ih je moguće kvantificirati, posebno uvidom u pokazatelje o sve većem jazu između europskih potencijala rasta uspoređenih s ostalim ekonomskim partnerima (European Commission, 2005f). Istodobno, potencijalni su dobici od šire i efikasnije gospodarske integracije u proširenom EU značajni (Gelauff i Lejour, 2005).

## **Okvir 2. Područja prioriteta za akciju (prihvaćeno na Europskom proljetnom summitu, 2006)**

1. Veća ulaganja u znanje i inovacije
  - Promovirati politike i mjere koje teže dogovorenom cilju od 3% izdvajanja za istraživanje i razvoj do 2010, uzimajući u obzir različite polazne pozicije zemalja članica
  - Brzo usvojiti 7. okvirni program za istraživanje i razvoj i novi program konkurentnosti i inovacija
  - Ustanoviti Europsko istraživačko vijeće kojemu je cilj povećanje izvrsnosti najboljih istraživačkih timova
  - Uspostaviti jedinstveno, konkurentno i otvoreno europsko tržište rada za istraživače
  - Razviti široku informacijsku strategiju za Europu kako bi se investicije u znanje pretvorile u proizvode i usluge
  - Razviti opsežne strategije cjeloživotnog učenja na razini zemalja članica te program cjeloživotnog učenja 2007-2013 na razini EU
  - Omogućiti sveučilištima pristup dopunskim izvorima financiranja u skladu s nacionalnom praksom
  - Razviti menadžerske sposobnosti i vještine stručnjaka koji su uključeni u prijenos rezultata istraživanja poslovnoj zajednici
2. Oslobođanje poslovnog potencijala, posebno za mala i srednja poduzeća
  - Razviti nacionalne strategije za podupiranje konkurentnosti, inovacija i produktivnosti
  - Istražiti mogućnosti utemeljenja mjerljivih ciljeva u specifičnim sektorima radi smanjenja administrativnih opterećenja do 2006.
  - Do kraja 2007. utemeljiti *one-stop-shop* ili slične mehanizme
  - Smanjiti prosječno vrijeme potrebno za pokretanje poslovanja poduzeća, posebno za mala i srednja poduzeća, kako bi se bilo gdje u EU do kraja 2007. poslovanje moglo pokrenuti za tjedan dana
  - Zapošljavanje prvog zaposlenika trebalo bi se obaviti na jednom javnom administrativnom mjestu
3. Zapošljavanje ljudi
  - Smanjiti nezaposlenost s najviše razine od 9%, kolika je bila na kraju 2004. na oko 1% u 2007.
  - Usvojiti pristup realnog životnog ciklusa zaposlenosti
    - smanjivanjem ranog napuštanja škole za 10% do 2010.
    - osiguravanjem da najmanje 85% osoba do 22. godine završi srednjoškolsko obrazovanje
    - ponudom posla, pripravničkog staža ili dodatnog usavršavanja svakoj mladoj osobi koja završi školu ili fakultet, i to u roku šest mjeseci od trenutka nezaposlenosti do kraja 2007. i u roku četiri mjeseca do 2010.

- provedbom politika koje promoviraju zapošljavanje žena; usvajanjem Europskog pakta rodne jednakosti
- povećavanjem mogućnosti korištenja kvalitetne skrbi za djecu, u skladu s nacionalnim ciljevima zemalja članica
- provedbom strategija aktivnog starenja, razmatranjem poticaja za produživanje radnog vijeka, postupnim umirovljenjem, radom na pola radnog vremena i poboljšanjem radnog okruženja
- provedbom reformi zemalja članica na tržištu rada i socijalnih politika u sklopu integriranog pristupa
- osnivanjem Europskog fonda za prilagodbu globalizaciji koji bi započeo funkcionirati što prije, poželjno 1. siječnja 2007.

#### 4. Učinkovita, sigurna i održiva energija

- Otvoriti tržišta električne energije i plina svim korisnicima do srpnja 2007. (već prije definirani cilj)
- Osigurati bolju suradnju plinskih i elektroenergetskih mreža u zemljama članicama, omogućiti djelovanje jedne europske mreže
- Poticati istraživanja o energetske učinkovitosti, obnovljivim i čistim energetske tehnologijama i poticajima kako bi se promicalo njihovo iskorištavanje
- Razvijati zajedničke operativne pristupe za krizne situacije
- Razvijati zajednički pristup u vanjskoj politici i daljnji dijalog o energiji između EU i njezinih članica te s njihovim glavnim partnerima (državama proizvođačima, tranzitnim državama i zemljama korisnicama), u sinergiji s relevantnom međunarodnom organizacijom

*Izvor: kompilacije autorica*

Međutim, neke studije koje su provedene u međuvremenu zaključuju da Lisabonska strategija još uvijek nema jasne zajedničke ciljeve, ima nedostatne financijske izvore, a rezultati provedbe još su uvijek niži od očekivanih. Na primjer, Pisany-Ferry i Sapir (2006) ističu slabosti u provedbi, koje se osobito očituju u velikim zemljama članicama, dok nove članice postižu bolje rezultate. Procjenjuje se da su integrirane smjernice preopćenite i da bi trebale biti konkretnije i detaljnije.

## INSTRUMENTI PROVEDBE

Trogodišnji ciklus provedbe započeo je 2005. i sastoji se od ovih glavnih instrumenata: integriranih smjernica za rast i zapošljavanje (prezentirala Komisija u travnju 2005. za razdoblje 2005-2008); nacionalnih programa reformi (pripremile zemlje članice do kraja studenog 2005); izvještaja Komisije o napretku (objavljen u siječnju 2006).

Otvorena metoda koordinacije koja je predstavljena na Europskom vijeću u Lisabonu i dalje ostaje važan instrument provedbe.

### Integrirane smjernice za rast i zapošljavanje

Integrirane smjernice početak su ciklusa provedbe revidirane Strategije (prvi je ciklus bio za razdoblje 2005-2008). One objedinjuju smjernice šire gospodarske politike (BEPGs, čl. 128. ugovora) i smjernice za zapošljavanje (EGs, čl. 99. ugovora).

Integrirane smjernice (okvir 3), koje se bave problemima mikroekonomije te makroekonomije i zapošljavanja, uglavnom se temelje na područjima prioritetnih akcija koje su identificirane u Kokovu izvješću.

Dok makroekonomske smjernice (koje pokrivaju proračunsku politiku, smanjenje javnog duga i problematiku EMU) nemaju uporište u Lisabonskom akcijskom programu (v. okvir 1), mikroekonomske su smjernice izrađene na temelju lisabonskih područja djelovanja (toč. 1-7, okvir 1), jednako kao i smjernice zapošljavanja (toč. 8-10, okvir 1).

Integrirane su smjernice pojednostavnile provedbu Strategije te objedinile smjernice za različite politike, kao i ciljeve te procese izvješćivanja. Budući da nisu pravno obvezujuće (tzv. "soft law"), glavni su instrumenti provedbe nadzor i financijski poticaji.

Financijski okvir za provedbu razvijen je unutar Financijske perspektive za 2007-2013, u kojoj treba izdvojiti Program konkurentnosti i inovacija (CIP). U sklopu tog programa predviđeno je 3,6 milijardi eura za provedbu Lisabonske strategije.<sup>v</sup> Predviđena su i horizontalna izdvajanja iz Europske investicijske banke (EIB), Europskoga investicijskog fonda (EIF) i ostalih izvora. Provedene su studije, naime, upozorile na visoku dodanu vrijednost koja se ostvaruje potporom Unije u obliku jamstva za zajmove – na svaki euro izdvojen iz proračuna EU za takve namjene ostvaruje se 72 eura zajma (European Commission, 2006d).

### **Okvir 3. Integrirane smjernice za rast i zapošljavanje 2005-2008.**

#### Makroekonomske smjernice

1. Osigurati ekonomsku stabilnost
2. Očuvati gospodarsku održivost
3. Promovirati učinkovitu raspodjelu resursa
4. Promovirati veću koheziju makroekonomskih i strukturnih politika
5. Osigurati da razvoj plaća doprinosi makroekonomskoj stabilnosti i rastu
6. Omogućiti doprinos dinamičnom i djelotvornom EMU

#### Mikroekonomske smjernice

7. Proširiti i produbiti unutrašnje tržište
8. Osigurati otvorena i konkurentna tržišta
9. Razvijati privlačnu poslovnu okolinu
10. Promovirati poduzetničku kulturu i razvijati okruženje koje podržava mala i srednja poduzeća
11. Proširiti i poboljšati europsku infrastrukturu te dovršiti dogovorene međugranične projekte
12. Povećati i poboljšati ulaganja u istraživanje i razvoj
13. Omogućiti inovaciju i korištenje ICT-a
14. Potaknuti održivi razvoj resursa i ojačati sinergiju između očuvanja okoliša i rasta
15. Doprinijeti jakoj industrijskoj bazi

#### Smjernice zapošljavanja

16. Provoditi politike usmjerene punom zapošljavanju, poboljšanju kvalitete i produktivnosti na poslu te jačanju socijalne i teritorijalne kohezije
17. Promovirati pristup poslu usmjeren na životni ciklus
18. Osigurati tržišta rada koja će obuhvatiti tražitelje posla i osobe s posebnim potrebama
19. Bolje udovoljavati potrebama tržišta rada
20. Promovirati fleksibilnost i sigurnost zapošljavanja te smanjiti segmentaciju tržišta rada
21. Osigurati da razvoj plaća i drugih troškova rada potiče zapošljavanje
22. Proširiti i poboljšati ulaganje u ljudski kapital
23. Usvojiti sustave obrazovanja i usavršavanja kao odgovor na nove zahtjeve konkurentnosti

*Izvor: European Commission (2005c:10)*

## Otvorena metoda koordinacije

Unatoč postojećim slabostima, OMC i dalje je najvažnija metoda koordinacije Lisabonske strategije (Radlo, 2006). Lisabon je ojačao OMC, te je kontrola postala učinkovitija.

OMC obuhvaća dubinske analize, prenošenje dobre prakse uz odgovarajuće mjere poput različitih vrsta pokazatelja za poduzeća ili inovacija, izvještaja o konkurentnosti u područjima kao što su istraživanje i razvoj i ljudski kapital. Uobičajeni je oblik i usporedba napretka u pojedinim zemljama članicama na temelju različitih mjera i pokazatelja. Nadalje, očekuje se pojačana primjena OMC-a vezana za ostvarivanje budućih ciljeva koji se mogu kvantificirati (European Commission, 2002b). Elementi OMC-a uključuju se u nacionalne programe reformi i u godišnji izvještaj o napretku EU. U nekim je politikama OMC jače, a u nekima slabije uključen.

## NACIONALNI PLANOVI REFORMI

Uz Lisabonski program Zajednice, nacionalni programi reforme (NRP-ovi) pripadaju ključnim instrumentima nove Lisabonske strategije. Zemlje članice trebale su pripremiti nacionalne programe do listopada 2005. za razdoblje 2005-2008. na temelju 23 integrirane smjernice (okvir 3).<sup>vi</sup>

U svojim programima reformi zemlje članice identificirale su različite izazove i mjere kao odgovor na politike koje odražavaju različite početne pozicije i političke preferencije. Početne pozicije i tempo reformi ocjenjuju se brojnim mjerama i pokazateljima koji bi u kasnijoj fazi trebali pomoći identificiranju najbolje prakse, ali i one koja se nije pokazala odgovarajućom.<sup>vii</sup>

Pritom se najčešće pojavljuje pet ključnih izazova: 1. povećano zapošljavanje i funkcioniranje tržišta rada, 2. održivost i kvaliteta javnih financija, 3. jačanje istraživanja i razvoja i inovacija, 4. jačanje poslovnog okruženja, 5. poboljšanje vještina.

Odgovori politika na te izazove obuhvaćaju provedbu otprije najavljenih mjera kao što su one razvijene u sklopu smjernica šire gospodarske politike (BPEG) i Programa stabilnosti i konvergencije te nove mjere kao što je podizanje dobi umirovljenja.

Za ocjenu provedbe nacionalnih programa reformi potrebno je nešto dulje razdoblje praćenja. Postojeće procjene tih programa odnose

se na realističnost ciljeva i strategija (npr. Begg, 2006; European Commission, 2006b; European Policy Committee, 2006; European Environmental Bureau, 2006; European Employment Committee, 2006). Njihovi se zaključci razlikuju: Europska komisija (2006b) smatra da su najveći nedostaci tih programa makroekonomske prirode, dok prema Begg (2006) programi, čini se, bolje definiraju način kako ispuniti makroekonomske nego mikroekonomske ciljeve.

## **Makroekonomska pitanja**

Sve su zemlje osim Švedske, Nizozemske i Italije u svojim nacionalnim programima reformi eksplicitno identificirale makroekonomske izazove. Prioriteti nacionalnih programa utemeljeni su na odredbama osnivačkih ugovora koje se odnose na fiskalnu disciplinu i općenito su usklađene s Paktom o stabilnosti i rastu.

Sve zemlje članice prepoznaju potrebu za održivim i zdravim javnim financijama, a mnoge od njih pokušavaju poboljšati proračunski deficit i zaduženje. Ti se napori procjenjuju u sklopu pravila fiskalnog nadzora (npr. ocjena Programa stabilnosti i konvergencije). Strategije fiskalne konsolidacije obično se temelje na rashodima i dio su širih strukturnih planova reformi. Kada je riječ o dugoročnoj fiskalnoj održivosti, procjenjuje se da bi se starenje stanovništva trebalo jače odraziti na javne izdatke za mirovine i zdravstvo. Mirovinske se reforme u mnogim zemljama članicama provode radi povećanja održivosti javnih financija. U ocjeni nacionalnih programa reformi pojedini prijedlozi ukazuju da bi Europa, uzevši u obzir važnost starenja stanovništva, morala učiniti više kako bi osigurala održivost javnih financija (European Policy Committee, 2006).

Među slabostima koje je Komisija identificirala ubrajaju se nedovoljno jasno definirane kratkoročne mjere za konsolidaciju proračuna i činjenica da su proračunski učinci mjera predviđenih u sklopu različitih politika (npr. zapošljavanja i socijalne politike) često zanemareni.

## **Mikroekonomska pitanja**

Glavne teme mikroekonomskog dijela revidirane Lisabonske strategije jesu znanje i inovacija te razvoj Europe u privlačnije mjesto

za investiranje i rad (v. okvir 1, Lisabonski akcijski program). Glavni mikroekonomski izazovi što su ih identificirali nacionalni program reformi jesu jačanje istraživanja i razvoja i inovacija, jačanje poslovnog okruženja i unapređenje vještina. Odgovor na spomenute izazove čine mjere koje su u pojedinim sektorima i zemljama članicama različite i variraju od općih ciljeva do vrlo konkretnih mjera koje treba poduzeti sukladno specifičnim potrebama zemlje.

Na primjer, sve su zemlje politiku istraživanja i inovacije zacrtale kao prioritet. Mnoge od njih na jednak način shvaćaju i jačanje poslovnog okruženja i povećavanje vještina. Mnoge zemlje članice planiraju znatno povećanje izdvajanja za istraživanje i razvoj na nacionalnoj razini do 2010. Cilj EU je izdvojiti 3% BNP-a za istraživanje i razvoj do 2010. Nacionalni ciljevi variraju od 0,75% (Malta) do 4% (Finska i Švedska). Većina starih članica (Belgija, Danska, Njemačka, Francuska, Luksemburg, Nizozemska i Austrija) zacrtala je nacionalne ciljeve sukladne ciljevima EU-25 (3%), dok je većina novih zacrtala izdvajanja između 1,5 i 2%. Mjere usmjerene prema postizanju tih ciljeva uključuju povećanje javnih izdvajanja za istraživanje i razvoj, poticanje privatnih izdvajanja za istraživanje i razvoj odobravanjem poreznih olakšica, poboljšanje kvalitete obrazovanja, povećanje broja dostignutih doktorata u poslovnom sektoru na temelju ugovora o sufinanciranju i mjera za jačanje veza između znanosti i industrije.

Međutim, na ciljeve se ne nadovezuju uvijek odgovarajuće mjere, te je katkad teško razlučiti ambiciju od realno izvedivog plana. Također je pokatkad, i usprkos konkretnim mjerama, ispunjavanje ciljeva izvan kontrole vlade. Mjere politike mogu utjecati na odluku da se privatni kapital investira u istraživanje i razvoj, no nemoguće je osigurati da cilj zaista bude i dosegnut (Baldwin i Wyplosz, 2004). Nadalje, čak i ako sve zemlje članice ispune svoje ciljeve do 2010, izdvajanje na razini EU-25 za istraživanje i razvoj moglo bi dosegnuti 2,7% BNP-a (u usporedbi s ciljem od 3%), što ne mora nužno značiti i povećanje inovacija.<sup>viii</sup>

Nadalje, većina zemalja članica naglasila je potrebu poboljšanja poslovne klime. Nacionalni programi reformi pokazuju kako zemlje članice sve više prepoznaju značaj konkurentnijeg tržišta. Približno polovica zemalja članica kao izazov je identificirala tržišno natjecanje i uklanjanje prepreka pristupu tržištu, posebno u uslužnim djelatnostima. Samo se nekoliko nacionalnih programa učinkovito suočilo s tim izazovom. Mjere obuhvaćaju transponiranje zahtjeva unutrašnjeg tržišta, jačanje agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, bolju regulativu itd.



Komisija smatra da je izbor prioriteta u načelu sukladan trenutačnoj situaciji u zemljama članicama, no dodatna se pozornost treba usmjeriti na probleme tržišnog natjecanja.

## Zapošljavanje

Europska strategija zapošljavanja (EES), koja se smatra temeljem zapošljavanja u Lisabonskoj strategiji, temelji se na tri cilja: 1. punom zapošljavanju, 2. produktivnosti i kvaliteti na radnome mjestu i 3. socijalnoj i teritorijalnoj koheziji.<sup>ix</sup>

Smjernice zapošljavanja čine okvir politike za usmjeravanje mjera i aktivnosti koje treba provoditi da se više ljudi privuče i zadrži u zaposlenju, poveća ponuda poslova i modernizira sustav socijalne zaštite, poboljša prilagodljivost radnika i poduzeća te povećaju ulaganja u ljudski kapital boljim obrazovanjem i vještina (v. okvir 3, Integrirane smjernice).

Cilj EU-25 do 2010. godine jest dosezanje ukupne stope zaposlenosti od 70%. Stope zaposlenosti u 2004. varirale su od 52% u Poljskoj do 76% u Danskoj. Neke zemlje nisu definirale nacionalne ciljeve (Njemačka, Francuska, Irska, Luksemburg), a zacrtani ciljevi variraju od 62,5% (Grčka<sup>x</sup>) do 71% (Cipar), iako mjere koje su predložene za njihovo postizanje nisu uvijek dovoljne.

Mjere za povećanje razine zapošljavanja obuhvaćaju i poticaje za privlačenje i zadržavanje više ljudi u zaposlenjima te za povećanje ponude poslova i modernizaciju sustava socijalne zaštite. U velikom broju zemalja članica posebna se pozornost pridaje mladima integracijom politika koje se odnose na obrazovanje, izobrazbu, mobilnost i usklađivanje poslovnoga i obiteljskog života u Paktu mladih. Nekoliko zemalja također planira do 2010. povisiti dobnu granicu umirovljenja za pet godina.

Sve se više brige pridaje većem ulaganju u ljudski kapital kako bi se poboljšao rast zapošljavanja i produktivnost. Provedba programa cjeloživotnog učenja, prihvaćanje obrazovanja, usavršavanja i izobrazbe odraslih, posebno onih niže obrazovanih, zahtijeva koherentnu politiku koja se nadovezuje na gospodarsko i socijalno stanje u svakoj od zemalja članica. Takve se mjere zasnivaju na konvergentnim ciljevima Europskoga socijalnog fonda, ali ne vode uvijek dovoljno brige o povećanju prilagodljivosti radnika i poduzeća.

Glavni su zaključci koji se mogu izvući iz nacionalnih programa reforme zapošljavanja sljedeći.

- Zemlje članice polaze s različitih startnih pozicija. Općenito, stare zemlje članice zaokupljenije su socijalnom kohezijom, starenjem populacije, stvaranjem novih radnih mjesta i izdvajanjima za istraživanja i razvoj. Nove su članice jače usmjerene na podizanje razine konkurentnosti gospodarstva.
- Visoka je konvergentnost stavova o ocjeni stanja i ključnih izazova koji su odabrani kao prioritetni (npr. održivost javnih financija, ponuda poslova, istraživanje i razvoj i inovacije, poslovno okruženje i održivost okoliša).
- Razlike u programima mogu se do određene mjere objasniti različitim polaznim pozicijama, no kombinacija politike ovisi i o političkim prioritetima koji su zadani u svakoj zemlji članici.
- Programi reformi variraju po opsegu i ambicijama te po vjerojatnosti provedbe. Neki su od njih uveli nove politike, dok su drugi samo predstavili već postojeće.
- Kvantificirani se ciljevi moraju razmatrati s oprezom jer, iako mogu pomoći u praćenju napretka reformi, nisu uvijek nužno povezani s postizanjem glavnih ciljeva.
- Previše ciljeva i mjera otežava praćenje napretka imajući u vidu glavni cilj, a to je veći razvoj te brojnija i bolja radna mjesta.

## **RELEVANTNOST CILJEVA LISABONSKE STRATEGIJE ZA HRVATSKU**

### **Lisabonska strategija i kriteriji iz Kopenhagena**

Zemlja kandidatkinja koja želi postati članicom, treba dosegnuti političke i ekonomske kriterije za članstvo. Članstvo pretpostavlja sposobnost zemlje da preuzme odgovornost koju ono nosi, uključujući usvajanje ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije.<sup>xi</sup>

Lisabonska se strategija usredotočuje na ekonomska i socijalna pitanja, dok su politički aspekti manje važni. Stoga ćemo se u nastavku rada fokusirati na ekonomske kriterije i sposobnost preuzimanja obveza članstva. U smislu gospodarskog kriterija, Hrvatska se može smatrati djelotvornim tržišnim gospodarstvom. Trebala bi se moći suočiti s konkurentnim pritiskom i tržišnim snagama unutar EU u srednjoročnom razdoblju, uz uvjet da nastavi provoditi zacrtani program reformi kako bi se uklonile postojeće slabosti (European Commission, 2005a:46).

Datum koji si je Hrvatska službeno zacrtala za integriranje u EU – 2009. godina – podudara se s vremenskim okvirom za ispunjavanje lisabonskih ciljeva. To znači da bi se Hrvatska, kako bi ispunila gospodarske kriterije iz Kopenhagena, trebala moći suočiti s konkurentnim pritiskom i tržišnim snagama najkonkurentnijega gospodarstva u svijetu, što bi njezine prilagodbe učinilo težima nego što se sada čini.

Kad je riječ o sposobnostima preuzimanja obveza članstva, u izvješću Europske komisije (European Commission, 2005a) ocjenjuje se da će u brojnim poglavljima Hrvatska trebati uložiti značajne napore kako bi dosegla zahtjeve EU.

Vezano za pravnu stečevinu EU, Hrvatska će u pretpristupnom razdoblju morati uskladiti više propisa nego što su trebale zemlje koje su se priključile 2004. Kontinuirano usklađivanje nužnost je i za zemlje članice, no iskustvo posljednjeg proširenja pokazalo je da je prilagodjivanje pravilima strože kada je riječ o zemljama koje se pridružuju nego o zemljama članicama. U zemljama članicama kašnjenje u provođenju novoga *acquisa* podložno je pritisku drugih članica i, eventualno, u kasnijem stadiju može biti proslijeđeno pred Europski sud. Za zemlje kandidatkinje pritisak pregovora znatno je snažniji instrument provedbe reformi od nadzora drugih članica unutar EU.

Nadalje, treba napomenuti da u zemljama članicama nema postupnog provođenja reformi radi usvajanja novog *acquisa*. On se usvaja onim redosljedom kako dolazi (ili s razumnim kašnjenjem). Iz perspektive zemalja kandidatkinja bitna je postupnost, posebno kada je vremenski okvir za puno članstvo nepoznat i može uvelike ovisiti o unutaršnjem razvoju EU, više nego o procesu usklađivanja.

Harmonizacija politika znači da zahtjev za preuzimanjem obveza članstva obuhvaća prihvaćanje ciljeva politika EU. U pregovaračkom okviru eksplicitno se navodi kako će Hrvatska, između ostaloga, trebati prihvatiti sadržaj, načela i političke ciljeve osnivačkih ugovora na kojima se Unija temelji, kao i akte koji nisu pravno obvezujući, kao što su smjernice (okvir pregovora, toč. 7). Lisabonski ciljevi definirani su Osnivačkim ugovorima: jedan od ciljeva Ugovora je promicanje održivog razvoja, visoke razine zapošljavanja i socijalne zaštite, održiv i neinflatoran razvoj te visok stupanj konkurentnosti i konvergentnosti ekonomskog razvoja (čl. 2). Ugovor također definira i što bi se trebalo provoditi na razini EU, a koje bi se odluke trebale prepustiti nacionalnim razinama odlučivanja. Kada je riječ o zapošljavanju, Ugovorima je definirana savjetodavna uloga Odbora za zapošljavanje i odgovornosti za djelovanje na razinama zemalja članica (naslov VII. Ugovora).

Ustav ima odredbe koje su usporedive s prethodno navedenima (npr. čl. I-3. ili čl. III-117).

S tim u svezi, dodatnu vrijednost Lisabonske strategije ne čine novi ciljevi, već definicije pokazatelja i mjera, vremenskog okvira i mehanizama provedbe. Nadalje, lisabonski ciljevi ne znače dodatne kriterije za članstvo u Europskoj uniji, ali će politike EU prema zemljama kandidatkinjama (odnosno regiji) odražavati lisabonske aktivnosti koje se mogu smatrati prioritetima unutar europskoga, odnosno prepristupnog partnerstva. Lisabonski će se ciljevi odraziti u politikama EU prema regiji i zemlje se potiču da te ciljeve razmotre i ugrade u svoje reforme odnosno akcijske planove (Europska komisija, 2006a).

Naime, Lisabonska strategija ne može se promatrati izolirano od općih politika EU. Strategija se ponajprije odnosi na koordinaciju politika radi omogućivanja uravnoteženoga održivog razvoja. To znači da bi zemlje kandidatkinje trebale postupno usvajati ciljeve Lisabonske strategije i razvijati takvu kombinaciju politika koja bi im omogućila hvatanje koraka s Unijom, koja nastoji dostići SAD, a da pri tome istodobno rade na usvajanju *acquisa*. To ograničava izbor politika i povećava pritiske reformi, što proces prilagodbe čini zahtjevnijim nego što je bio u posljednjem proširenju.

## Polazna pozicija Hrvatske

Godišnji napredak zemalja članica prema lisabonskim ciljevima prati se na temelju odabranih strukturnih pokazatelja dogovorenih na Vijeću (tabl. 1)<sup>xii</sup>. U ovom se radu koristimo tim istim pokazateljima kako bismo ukazali na polaznu poziciju Hrvatske s obzirom na najvažnije izazove uočene u nacionalnim programima reformi.

Iz tablice 1. vidljivo je da odabrani pokazatelji ne slijede prioriteta područja Lisabonske strategije definirane na razini Zajednice (okvir 2). Drugim riječima, oni ne omogućuju praćenje napretka prema svim cijevima definiranim integriranim smjernicama (okvir 3). To praćenje napretka čini složenijim i manje transparentnim jer ne postoje izravne veze među prioritetima, razrađenim mjerama i mjerljivim rezultatima. Osim toga, broj pokazatelja socijalne kohezije mogao bi voditi pogrešnim zaključcima te pokazati da je Lisabonska strategija više usmjerena na socijalna pitanja nego što zaista jest.

*Tablica 1. Odabrani strukturni pokazatelji za EU-25, Hrvatsku i ostale zemlje kandidatkinje, 2004.*

	EU-25	Hrvatska	Bugarska	Rumunjska	Turska
<i>Opći gospodarski pokazatelji</i>					
BDP po stanovniku prema PPS-u	100	45,6	30,4	32,2	28,5
Radna produktivnost po zaposlenoj osobi	100	56,4	31,5	36,4	41,0
<i>Zaposlenost</i>					
Razina zaposlenosti					
ukupno	63,3	54,7	54,2	57,7	46,1
žene	55,7	47,8	50,6	52,1	24,3
muškarci	70,9	61,8	57,9	63,4	67,8
Razina zaposlenosti starijih radnika					
ukupno	41,0	30,1	32,5	36,9	33,2
žene	31,7	21,0	24,2	31,4	20,0
muškarci	50,7	40,9	42,2	43,1	46,9
<i>Inovacije i istraživanja</i>					
Bruto domaća potrošnja za istraživanje i razvoj	1,9	1,1*	0,5	0,4	-
Razina obrazovanja mladih					
ukupno	76,6	92,5	76,0	74,8	41,8
žene	79,6	94,4	76,3	76,4	50,9
muškarci	73,7	91,5	74,8	73,8	74,2
<i>Gospodarske reforme</i>					
Komparativne razine cijena	100	-	43,0	43,2	58,7
Poslovna ulaganja	17,1	-	17,8	18,3	16,6
<i>Socijalna kohezija</i>					
U riziku od siromaštva nakon socijalnih transfera					
ukupno	16	18*	15	17*	26*
žene	17,0	19*	17	18*	26*
muškarci	15	17*	17	17*	25*
Disperzija regionalnih razina zapošljavanja					
ukupno	12,2	-	7,0	3,5	-
žene	17,3	-	8,8	6,1	-
muškarci	10,2	-	5,9	2,6	-
Dugoročna razina nezaposlenosti					
ukupno	4,1	7,3	7,2	4,5	4,0
žene	4,7	8,9	7,0	3,6	4,5
muškarci	3,6	6,0	7,3	5,3	3,9
<i>Okoliš</i>					
Ukupne količine stakleničkih plinova	92*	94*	50*	54*	-
Energetska intenzivnost gospodarstva	209	453*	1.756,2	1.369	480
Opseg teretnog prometa prema BNP-u	105	-	39	100	100

\* Podatci za 2003.

\*\* Označava ciljeve definirane na razini EU.

— Označava da podatci nisu dostupni.

Izvor: Eurostat, 2006.

Nadalje, podaci o gospodarskim reformama (komparativna razina cijena, poslovna ulaganja) i neki podaci o okolišu i socijalnoj koheziji nisu dostupni za Hrvatsku. Zbog toga spomenuti odabrani pokazatelji nisu dovoljni za identificiranje startne pozicije Hrvatske s obzirom na zemlje članice i zemlje kandidatkinje.

Međutim, može se zaključiti kako je zapošljavanje velik izazov za Hrvatsku. Podatci za 29 zemalja (EU-25, Hrvatsku, Bugarsku, Rumunjsku i Tursku) pokazuju kako samo tri zemlje (Malta 54%, Poljska 52% i Turska 46%) imaju nižu ukupnu razinu zaposlenosti od Hrvatske, dok je dugoročna razina nezaposlenosti viša samo u Slovačkoj (11,8%) i Poljskoj (10,3%). Budući da je porast zaposlenosti uglavnom izazov za nove zemlje članice (Rydeman i Tornell, 2004), analize politika zapošljavanja i mjere koje su usmjerene na postizanje cilja za 2010. godinu u novim članicama mogu biti korisne u osmišljavanju i provođenju strategije zapošljavanja za Hrvatsku.

Prema dostupnim pokazateljima, čini se da se Hrvatska može uspoređivati s novim zemljama članicama i da u nekim područjima ima bolji startni položaj od ostalih kandidatkinja. BNP po stanovniku u Hrvatskoj usporediv je s onim u Litvi, Latviji i Poljskoj, a veći je nego u Bugarskoj, Rumunjskoj i Turskoj. Energetska intenzivnost (koja se može uspoređivati s intenzivnošću Poljske i Mađarske) i razina emisija stakleničkih plinova (koja je bliža cilju iz Kyota nego u novim članicama) upućuje na to da je struktura hrvatske industrije usporediva s onom u novim članicama i da će biti potrebna značajna ulaganja u učinkovitost energije kako bi se udovoljilo cilju iz Kyota.<sup>xiii</sup> To je povezano s restrukturiranjem industrije, što bi moglo biti povezano i sa socijalnim transferima te budućim povećanjima javnog duga i utjecati na zaposlenost. Iako javni dug i platna bilanca nisu obuhvaćeni odabranim pokazateljima, oni mogu biti važan element za osmišljavanje nacionalnog programa reformi.

Ovaj kratki pregled pokazuje kako bi reforme radi postizanja ciljeva Lisabonske strategije u Hrvatskoj trebale uzeti u obzir specifičnu polaznu poziciju zemlje (što, primjerice, obuhvaća pitanja održivosti javnih financija), ali i činjenicu da je u nekim područjima startnu poziciju teško identificirati zbog neusporedivosti statistike.

## Izazov lisabonskih ciljeva za Hrvatsku

Hrvatska nema razrađen cjeloviti akcijski program za provođenje lisabonskih strateških ciljeva koji bi se mogao uspoređivati s dokumentima što su ih pripremile neke druge zemlje tijekom procesa pristupanja Uniji. Međutim, neki su ciljevi i aktivnosti vezani za provedbu Lisabonske strategije uključeni u druge strateške dokumente izrađene nakon 2000. godine. Na primjer, Vlada je izradila dvadesetak sektorskih strateških dokumenata pod zajedničkim nazivom *Hrvatska u 21. stoljeću*, a neki od njih prilično su usklađeni s lisabonskim ciljevima. To se posebno odnosi na strategiju znanosti i istraživanja, koja se bavi pitanjima društva utemeljenog na znanju, inovacijama i novim tehnologijama (Vlada RH, 2003). U širem smislu lisabonski su ciljevi sadržani u 55 preporuka Nacionalnog vijeća za konkurentnost koje pokrivaju relevantna područja za povećanje konkurentnosti u Hrvatskoj, uključujući obrazovanje, inovacije i tehnološki razvoj, jačanje malih i srednjih poduzeća, poduzetništvo itd. (Nacionalno vijeće za konkurentnost, 2004).

Nedavno je u Hrvatskoj predstavljen Strateški okvir za razvoj 2006-2013. kao ključni Vladin dokument za iduće razdoblje.<sup>xiv</sup> U tom se dokumentu najveća važnost daje društvu utemeljenom na znanju te je on okvir za ukupni razvoj u sljedećih sedam godina. Glavni su ciljevi povećanje razine konkurentnosti, zajedno s jačanjem socijalne kohezije i skrbi. Razvoj ljudskih potencijala identificiran je kao glavni izvor konkurentnosti hrvatskoga gospodarstva (Dalić, 2006). To pokazuje da dokument slijedi ključne lisabonske ciljeve, iako ne pokriva sva područja redefinirane Lisabonske strategije. Nadalje, uz činjenicu da je riječ o dokumentu strateškoga a ne provedbenog karaktera, bit će nužno razraditi akcijske planove i druge instrumente provedbe, s jasnim obvezama, rokovima, sustavom praćenja i izvještavanja kako bi se Hrvatska tijekom procesa pristupanja EU približila lisabonskim ciljevima.

Kao zemlja kandidatkinja Hrvatska nema obvezu izraditi nacionalni program reformi. Međutim, nekoliko dokumenata koji su pripremljeni tijekom posljednjih godina uključuju neke elemente nacionalnih programa reformi, iako su karakter i svrha tih dokumenata drugačiji.<sup>xv</sup>

Ulaskom u pregovore za puno članstvo u EU, Hrvatska se obvezala prihvatiti ne samo pravnu stečevinu Unije, već i uskladiti politike poštujući načela i strateške dokumente Unije. Riječ je o obvezama usklađivanja s tzv. mekim zakonodavstvom, što podrazumijeva potrebu horizontalnog usvajanja instrumenata Lisabonske strategije kako bi se

mogle praktično provoditi njezine mjere. Prihvaćanjem pravne stečevine Hrvatska treba usvojiti ciljeve predviđene Lisabonskom strategijom u brojnim obavijestima i akcijskim planovima Komisije. Proces screeninga već je upozorio na neka područja u kojima bi Hrvatska trebala započeti pripreme za provedbu lisabonskih strateških ciljeva.

Prije svega, potrebno je razraditi nacionalni akcijski plan za 3% izdvajanja iz BNP-a za istraživanje i razvoj, s koordiniranim mjerama i precizno definiranim ciljevima i akcijama, te mehanizmima praćenja provedbe. Cilj takvog dokumenta je definiranje prioriteta Hrvatske na tom području uzimanjem u obzir specifične situacije u zemlji, pojedinačnih potreba i mogućnosti. Plan bi se trebao temeljiti na modelu europskoga akcijskog plana o izdvajanju 3% BNP-a za istraživanje i razvoj do 2010, od čega bi dvije trećine dolazilo iz privatnog sektora, što ne znači da Hrvatska mora usvojiti iste ciljeve. Cilj od 3% daleko je od realnoga za Hrvatsku – trenutačno ulaganje u istraživanje i razvoj u Hrvatskoj iznosi 1,14% BNP-a, dok je prosjek u EU 1,9% (v. tabl. 1). Unatoč činjenici da Hrvatska nije izradila akcijski plan usporediv s Unijinih 3%, postoji niz mjera koje su u skladu sa spomenutim ciljem plana.<sup>xvi</sup> U tom kontekstu treba spomenuti Hrvatski program za inovativni tehnološki razvoj (HITRA) kao program Vlade za utemeljenje učinkovitoga nacionalnog sustava inovacije suradnjom znanosti i industrije, revitaliziranjem industrijskog istraživanja i razvoja i poticanjem komercijalizacije rezultata istraživanja.

Među ostalim postignućima, treba spomenuti *one-stop-shop* (*hitro.hr*), koji već uspješno funkcionira u Hrvatskoj, dok je Unija to zacrtala kao cilj koji bi se trebao ispuniti do kraja 2007. godine.

Otvorena metoda koordinacije kao instrument provedbe europskog tzv. mekog zakonodavstva trebala bi se uvoditi u procedure konzultacije tijekom razvoja politika u Hrvatskoj. Sustav mjera i pokazatelja važan je i za Hrvatsku jer omogućuje usporedbu sa zemljama članicama i kandidatkinjama te vlastito pozicioniranje na različitim područjima. Zbog toga je nužno razvijati sustav prikupljanja i praćenja kvalitativnih i kvantitativnih pokazatelja na što je moguće širim područjima. Taj bi sustav u perspektivi trebao biti povezan sa sustavom EU za praćenje pokazatelja (EUROSTAT) te omogućiti Hrvatskoj usporedbu sa zemljama članicama i ostalim kandidatkinjama na jednakim osnovama.

Postoje primjeri koji pokazuju kako je Hrvatska uspješno uspostavila sustav pokazatelja i mjera u nekim područjima te je kao takva predstavljena u nekim izvješćima (npr. u Svjetskom gospodarskom fo-



rumu, 2006). U 2006. godini Hrvatska je prvi put uvrštena u Svjetski godišnjak konkurentnosti<sup>xviii</sup> IMD-a, a od 2003. svrstana je u Globalno izvješće o konkurentnosti. Prema izvješću IMD-a, glavni izazovi konkurentnosti koji očekuju Hrvatsku u 2006. jesu nova uloga Vlade, jačanje inovacije i tehnološkog razvoja, jače povezivanje institucija istraživanja i razvoja i poslovnih krugova, povećanje javnog i privatnog ulaganja u istraživanje i razvoj i obrazovanje te ubrzanje procesa privatizacije i restrukturiranja državnih i lokalnih javnih poduzeća. Izazovi odgovaraju lisabonskim ciljevima, ali i prioritetima naglašenim u Vladinu dokumentu Strateški okvir za razvoj 2007-2013. (Vlada RH, 2006).

Nadalje, Hrvatska je uvrštena u nekoliko nedavno izrađenih usporedivih međunarodnih studija kao što je Global Entrepreneurship Monitor (CEPOR, 2005), koji pokazuje značajan napredak u rangiranju Hrvatske u usporedbi s ranijim razdobljem. Pokazalo se da je Hrvatska, kada se gledaju neki složeni pokazatelji razvoja poduzetništva i konkurentnosti sektora poduzeća, poboljšala položaj popevši se s 32. mjesta u 2002. na 19. u 2005. godini.

Još je jedan primjer područje obrazovanja i usavršavanja. Nedavno izvješće Europske komisije (European Commission, 2006e) o napretku u provedbi lisabonskih ciljeva u obrazovanju i izobrazbi donosi komparativne podatke za 30 zemalja (EU-15, EU-10, zemlje kandidatkinje i zemlje Europskoga gospodarskog područja). Hrvatska nije komparativno pozicionirana prema svim pokazateljima zbog nedovoljnih ili neusporedivih statističkih pokazatelja, no prisutna je u većini područja. U pojedinim je područjima bolja od starijih zemalja članica, npr. u smislu završetka srednjoškolskog obrazovanja. Lisabonski je cilj njime obuhvatiti 85% populacije, a Hrvatska već sada ima više od 90% (European Commission, 2006e:18; v. i tabl. 1). Treba naglasiti da su određeni pokazatelji izneseni u izvješću Komisije (EUROSTAT) čak bolji od pokazatelja koje daje hrvatska službena statistika, što otvara pitanje usporedivosti primijenjene statističke metodologije.

Spomenuti primjeri pokazuju da je učinjen određeni napredak prema približavanju lisabonskim ciljevima, no on je nedovoljno koherentan u pristupu i ne proteže se na sva područja. Razumljivo je da Hrvatska treba definirati vlastite prioritete unutar zadanih lisabonskih ciljeva uzimajući u obzir specifičnu situaciju, startne pozicije i mogućnosti provedbe. S tim u vezi bitno je podići razinu znanja i svijesti o tome da je približavanje lisabonskim ciljevima izuzetno važno, ne samo kako bi zemlja bila sposobna uspješno preuzeti sve obveze kao buduća člani-

ca, već i radi postizanja kriterija iz Kopenhagena i cjelokupne provedbe reformi, što je u našem interesu. Važno je, nadalje, podići razinu razumijevanja instrumenata provedbe lisabonskog programa i njihove relevantnosti za proces pristupanja EU.

## ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Na kraju navodimo glavne zaključke i preporuke koje proizlaze iz ovog rada, a bitne su za Hrvatsku.

- Ciljevi Lisabonske strategije relevantni su za Hrvatsku i za zemlje regije. Oni ne sadržavaju dodatne kriterije niti dodatne ekonomske ciljeve. Međutim, lisabonski će ciljevi, kako se najavljuje iz Europske komisije, uskoro biti inkorporirani u politike EU prema Jugoistočnoj Europi te bi ih zemlje regije trebale uzeti u obzir prilikom razrade programa reformi i akcijskih planova.
- S obzirom na različite startne pozicije u cjelokupnim programima reformi, prioriteti Lisabonske strategije trebali bi se različito tumačiti, ovisno o situaciji u svakoj pojedinoj zemlji. Izbor prioriteta i određivanje vlastitog vremenskog slijeda provedbe ciljeva lisabonskog programa u skladu s vlastitim potrebama bitni su za zemlju kandidatkinju kao što je Hrvatska.
- Radi razvoja usporedive statistike, bit će potrebno uspostaviti sustav prikupljanja i praćenja kvalitativnih i kvantitativnih pokazatelja. Taj bi sustav mogao odgovarati strukturnim pokazateljima EUROSTAT-a, što bi Hrvatskoj omogućilo usporedbu sa zemljama članicama i drugim kandidatkinjama na jednakim osnovama. Takvi bi se podatci trebali prikupljati na što je moguće širem području.
- Podizanje svijesti i razine razumijevanja instrumenata provedbe lisabonskog programa i njihove relevantnosti izuzetno je značajno za proces pristupanja EU, i to ne samo zbog izgradnje sposobnosti za uspješno preuzimanje odgovornosti budućeg statusa zemlje članice, već i zbog cjelokupnog uspjeha u provedbi reformi.
- Hrvatska bi trebala ubrzati pripreme za razvoj “krovnog” programa provedbe lisabonskih ciljeva, te razraditi akcijske planove za pojedina specifična područja. Time bi se omogućilo i olakšalo približavanje ciljevima tijekom pretpriputnog razdoblja.
- Iako je teško očekivati da će ciljevi Lisabonske strategije biti ostvareni do 2010, ona i dalje ostaje glavni okvir reformi u EU koji vodi višim standardima. Time Lisabonska strategija čini prilagodbu zemlje u odnosu na EU još zahtjevnijom nego pri posljednjem proširenju,

imajući pri tome u vidu činjenicu da EU treba promatrati kao “pomičnu metu”.

- 
- \* *Autorice zahvaljuju Katarini Ott i anonimnim recenzentima na korisnim komentarima.*
- i *Vidjeti zaključke Predsjedništva o Lisabonskoj strategiji 2000-2004. na: [http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/thematic\\_lisbon\\_conclusions\\_0604\\_en.pdf](http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/thematic_lisbon_conclusions_0604_en.pdf).*
- ii *Iako su tijekom pet desetljeća razine produktivnosti u EU rasle brže od onih u SAD-u, od 1996. EU svake godine zaostaje za SAD-om. U razdoblju 2000-2005. produktivnost u SAD-u rasla je dvostruko brže nego u Europi. Kao rezultat toga relativne su razine bogatstva također počele padati. Ulaganje je raslo za samo 1,7% u usporedbi s 5,4% godišnje u SAD-u. EU posjeduje samo 25% broja patenata što ih po stanovniku ima SAD. Čak 32% populacije u SAD-u ima diplomu ili slično obrazovanje, dok u EU taj postotak iznosi 19%. SAD također ulaže otprilike dvostruko više novca u studente od većine europskih zemalja. U 2004. prosječni rast europodručja iznosio je jedva 2,2%, dok je ekonomija SAD-a rasla 4,3%, Japana 4,4%, Indije 6,4% i Kine 9% (European Commission, 2005d).*
- iii *Nezavisni stručnjaci pod vodstvom A. Sapira osmislili su 2003. An agenda for a growing Europe – Making the EU system deliver. Agenda se sastoji od šest točaka, a predložena je s idejom postizanja cilja Lisabonske strategije i stvaranja osnova za uspjeh proširenja: učiniti jedinstveno tržište dinamičnijim; povećati investicije u znanje; poboljšati makroekonomski politički okvir; preoblikovati politike za bolju konvergenciju i restrukturiranje; postići veću učinkovitost u odlučivanju i regulativi te preusmjeriti proračun EU.*
- iv *Proljeće se izvješće bavi postignućima na razinama EU i zemalja članica i sastoji se od tri glavna elementa: 1. analize 25 novih nacionalnih programa, 2. identifikacije jakih strana različitih nacionalnih programa radi promoviranja razmjene dobre prakse, 3. identificiranja područja u kojima ima slabih strana i prijedloga za konkretne akcije za nošenje s njima na razini EU i nacionalnim razinama. Analiza nacionalnih programa reformi obuhvaća procjenu programa svake zemlje članice na četiri do pet stranica i predlaže mjere koje bi trebale biti provedene do 2007. Izvještaj sadržava i sažetu opću ocjenu programa i strukturalne pokazatelje ekonomskog stanja svake zemlje članice. U aneksima se nalazi kratak popis primjera uspješnih i inovativnih politika zemalja članica i detaljniji opis, uz analize makroekonomskoga i mikroekonomskog stanja te zapošljavanja na razini EU i na nacionalnim razinama.*
- v *Program konkurentnosti i inovacija (CIP) pružit će potporu malim i srednjim poduzećima u ulaganju u inovacije putem tri specifična programa. To su: 1. Program poduzetništva i inovacije, koji će s proračunom od 2,17 milijardi eura podupirati njihovo osnivanje i rast, 2. Program podrške ICT-u, koji će s proračunom od 730 milijuna eura podupirati ulaganja u informacijske i komunikacijske tehnologije i 3. Europski program za inteligentno korištenje energije, koji će sa 730 milijuna eura podupirati veće iskorištavanje obnovljivih izvora energije i smanjenu potrošnju energije. Predviđa se da će u razdoblju 2007-2013. oko 350.000 malih i srednjih poduzeća dobiti sredstva EU.*

- vi *Zemlje članice su do 2005. izradile nacionalne ekonomske akcijske planove i nacionalne akcijske planove zapošljavanja. Nacionalni akcijski planovi zapošljavanja razrađuju kako na nacionalnoj razini smjernice zapošljavanja provoditi u praksi, predočuju napredak postignut u zemlji članici tijekom posljednje godine i planirane mjere za iduću godinu, a ujedno su i izvještaji i dokumenti za planiranje. Nacionalni planovi reformi u istom dokumentu sadržavaju i ekonomske mjere i mjere zapošljavanja. Dakle, nacionalni akcijski planovi i nacionalni planovi reformi nisu isti tip dokumenta.*
- vii *Razlike u startnim pozicijama između individualnih zemalja članica i tempa reformi Lisabonskog procesa prate se na osnovi otprilike 130 pokazatelja koji su grupirani u šest kategorija: opći ekonomski podatci, zapošljavanje, inovacije i istraživanja, ekonomske reforme, socijalna kohezija i okoliš. Neki su dostupni i za regiju. Potpuni popis pokazatelja može se vidjeti na: [http://forum.europa.eu.int/irc/Download/kceuA9JBmmG9wx7dvqm-Ev\\_VvAKd0qYFxyJ\\_Z-bz4IJ3Sp9uLj2p0Dj3hCmX9RmCY4331ET67Y2wPb2D2r/Headings%20database%20SI%20as%20of%20Nov%202005.pdf](http://forum.europa.eu.int/irc/Download/kceuA9JBmmG9wx7dvqm-Ev_VvAKd0qYFxyJ_Z-bz4IJ3Sp9uLj2p0Dj3hCmX9RmCY4331ET67Y2wPb2D2r/Headings%20database%20SI%20as%20of%20Nov%202005.pdf). U tablici 1. predočeno je 14 odabranih pokazatelja koji su pokriveni u statističkom aneksu godišnjeg izvješća napretka za 2006. godinu. Izbor pokazatelja odobrilo je Vijeće i on omogućuje jasniju prezentaciju i bolju procjenu postignuća za određeno razdoblje s obzirom na lisabonski program. Kako bi se održao tempo s nedavnim efikasnijim organiziranjem procedura u širem kontekstu Lisabonske strategije, predviđeno je stabilno održavanje popisa u trajanju od tri godine, počevši od 2004.*
- viii *Utemeljeno na podatcima o BNP-u iz 2004, postizanje nacionalnih ciljeva dovest će do potrošnje od 2,7% za istraživanje i razvoj na razini EU-25. Ako se uzmu u obzir razlike u razinama rasta između novih i starih članica, rezultati će biti niži.*
- ix *Za odabrane pokazatelje zapošljavanja te za usporedbu Hrvatske, zemalja kandidatkinja i zemalja članica vidjeti tablicu 1.*
- x *Cilj za 2008.*
- xi *Za više informacija o kriterijima članstva vidjeti npr. Boromisa, 2004:169-170.*
- xii *Odabrani pokazatelji koje je odobrilo Vijeće (v. fusnotu vii) objavljuju se u godišnjem izvješću o napretku za zemlje članice. Na temelju tih pokazatelja uspoređujemo startnu poziciju Hrvatske sa zemljama članicama i ostalim kandidatkinjama.*
- xiii *Energetska intenzivnost hrvatskoga gospodarstva (bruto domaća potrošnja energije podijeljena BNP-om u ekvivalentnim kilogramima nafte na 1.000 eura), koji održava potrošnju energije i ukupnu energetska učinkovitost, znatno je viši od prosjeka EU. Ukupne emisije stakleničkih plinova blizu su cilja iz Kyota (94% u polaznoj godini; cilj je 95%).*
- xiv *Dokument je pripremio Središnji državni ured za razvojnu strategiju i tijekom travnja i svibnja 2006. prošao je brojne konzultacije.*
- xv *Dokumenti obuhvaćaju Pretpristupni ekonomski program za Hrvatsku (PEP), koji godišnje priprema Vlada, te Nacionalni program integriranja Republike Hrvatske u EU (2006-2008). PEP bi se mogao smatrati pretečom Programa konvergencije i Nacionalnog programa reformi (Vlada RH, 2005:3). Strukturu se znatno razlikuje od NRP-a, ali sadrži neke njegove elemente, npr. mjerljive ciljeve (str. 95).*
- xvi *Te su inicijative unutar okvira nacionalnih politika za znanost i temelje se na konceptima koji su navedeni u Hrvatskoj strategiji za znanost u 21. stoljeću i nekim drugim člancima, uključujući 55 preporuka politika Nacionalnog vijeća za konkurentnost.*
- xvii *Izvještaj za 2006. obuhvaća 61 zemlju. Hrvatska se nalazi na 59. mjestu u skupini zemalja koje su kandidatkinje za članstvo (Bugarska je na 47. mjestu, a Rumunjska na 57. mjestu) – i iza zemalja članica EU.*

## LITERATURA

- , **2004.** *Presidency Conclusions on the Lisbon strategy 2000-2004 by theme* [online]. Available from: [[http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/thematic\\_lisbon\\_conclusions\\_0604\\_en.pdf](http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/thematic_lisbon_conclusions_0604_en.pdf)].
- , **2006.** *National Reform Programmes* [online]. Brussels, 18 January 2006. Available from: [[http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/nrp\\_2005\\_en.pdf](http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/nrp_2005_en.pdf)].
- Baldwin, R. E. and Wyplosz, C., 2004.** *Rethinking the Lisbon Strategy* [online]. Available from: [<http://highered.mcgraw-hill.com/sites/dl/free/0077103947/117919/Lisbon1004.doc>].
- Barroso, J. M., 2006.** "Time to move up a gear" [online]. Presentation of the *Annual Progress Report on Growth and Jobs*, IP/06/71. Available from: [<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/71&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=fr>].
- Begg, I., 2006.** "Economic Reform Governance in the EU and its Limits" in: R. Batles, ed. *National Reform Programs, key to successful future of the European project*. Warsaw: Polish Lisbon Strategy Forum, 15-23.
- Boromisa, A., 2004.** "The readiness of the public administration for European Union Accession" [online] in: K. Ott, ed. *Croatian Accession to the European Union: Institutional Challenges*. Zagreb: Institute for Public Finances, 167-200. Available from: [<http://www.ijf.hr/eng/EU2/Boromisa.pdf>].
- CEPOR, 2005.** *Summary of GEM Study* [online]. Available from: [[www.cepor.hr](http://www.cepor.hr)].
- Copenhagen Economics, 2005.** *Economic assessment of the barriers to the Internal market for services* [online]. Available from: [<http://www.copenhageneconomics.com/publications/trade4.pdf>].
- Council of the European Union, 2005.** *Integrated Guidelines for Growth and Jobs (2005-2008)* – Document adopted by the Council [online]. Available from: [[http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/integrated\\_guidelines\\_en.pdf](http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/integrated_guidelines_en.pdf)].
- Council of the European Union, 2006.** *Presidency Key Issues Paper for the ECOFIN Council – Issues for discussion*. Brussels, 7 February 2006, No 6116/06.
- Dabrowski, M., Antczak, M. and Gorzelak, M., 2005.** *Fiscal Challenges Facing the New Member States*. Warsaw: CASE – Center for social and economic research.

- Dalić, M., 2006.** *Govor državne tajnice prilikom prezentiranja strategije javnosti, organizirano od strane Nacionalnog vijeća za konkurentnost, Zagreb, 15. svibanj 2006.*
- Economic Policy Committee, 2006.** "Report on the Lisbon National Reform Programmes 2005". *European Economy*, No. 22.
- European Commission, 2002a.** *The macroeconomic effects of the Single Market Programme after 10 years* [online]. Background document. Available from: [[http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/10years/workingdoc\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_market/10years/workingdoc_en.htm)].
- European Commission, 2002b.** *Industrial Policy in an Enlarged Europe*. COM (2002) 714 final.
- European Commission, 2005a.** *Croatia, 2005 Progress Report*. COM (2005) 561 final, SEC (2005) 1424.
- European Commission, 2005b.** *Memo/05/123*, 12 April 2005.
- European Commission, 2005c.** *Integrated guidelines for growth and jobs 2005-2008*. COM (2005) 141 final. Brussels, 12 April 2005.
- European Commission, 2005d.** *Communication to the Spring European Council: "Working together for Growth and Jobs: A new Start for the Lisbon Strategy"* [online]. COM (2005) 24, Brussels, 2 February 2005. Available from: [[http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/COM2005\\_024\\_en.pdf](http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/COM2005_024_en.pdf)].
- European Commission, 2005e.** *Companion document to the Communication to the Spring European Council: "Lisbon Action Plan incorporating EU Lisbon programme and recommendations for actions to member states for inclusion in their national Lisbon programmes"*. SEC (2005) 192. Brussels, 2 February 2005.
- European Commission, 2005f.** *The economic costs of non-Lisbon – A survey of the literature on the economic impact of Lisbon-type reforms* [online]. SEC (2005) 385. Brussels, 15 March 2005. Available from: [[http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/SEC2005\\_385\\_en.pdf](http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/SEC2005_385_en.pdf)].
- European Commission, 2006a.** *The Western Balkans on the road to the EU: consolidating stability and raising prosperity*. Communication from the Commission, COM (2006) 27 final. Brussels, 27 January 2006.
- European Commission, 2006b.** *Lisbon Strategy for Growth and Jobs: Commission's annual progress report*. COM (2006), 24 January 2006.
- European Commission, 2006c.** *Economic Forecast*. Spring 2006.

- European Commission, 2006d.** *Agreement on new € 3.6 billion “competitiveness and innovation programme”*. IP/06/716, Brussels, 1 June 2006.
- European Council, 2000.** *Presidency Conclusions. Lisbon European Council*, March 2000.
- European Council, 2001.** *Presidency Conclusions. Göteborg European Council*, June 2001.
- European Council, 2002.** *Presidency Conclusions. Barcelona*. 15 and 16 March 2002.
- European Council, 2004.** *Presidency Conclusion* [online]. Brussels, 17-18 June 2004. Available from: [[http://ue.eu.int/ueDocs/member\\_states\\_Data/docs/pressData/en/ec/81035.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/member_states_Data/docs/pressData/en/ec/81035.pdf)].
- European Council, 2004a.** *Presidency Conclusions* [online]. Brussels, 4-5 November 2004. Available from: [[http://ue.eu.int/ueDocs/member\\_states\\_Data/docs/pressData/en/ec/82534.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/member_states_Data/docs/pressData/en/ec/82534.pdf)].
- European Council, 2004b.** *Presidency Conclusions* [online]. Brussels, 25-26 March 2004. Available from: [[http://ue.eu.int/ueDocs/member\\_states\\_Data/docs/pressData/en/ec/79696.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/member_states_Data/docs/pressData/en/ec/79696.pdf)].
- European Council, 2005.** *Presidency Conclusions* [online]. Brussels, 22-23 March 2005. Available from: [[http://ue.eu.int/ueDocs/member\\_states\\_Data/docs/pressData/en/ec/84335.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/member_states_Data/docs/pressData/en/ec/84335.pdf)].
- European Council, 2006.** *Presidency Conclusions. Brussels*, 23-24 March 2006.
- European Economic and Social Committee, 2006.** “European Council mandates EESC to accompany Lisbon Strategy”. *Press release*, No. 30/2006.
- Eurostat, 2006.** *Structural indicators* [online]. Available from: [[http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?\\_pageid=1133,47800773,1133\\_47802588&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?_pageid=1133,47800773,1133_47802588&_dad=portal&_schema=PORTAL)].
- Gelauff, L., 2005.** *The new Lisbon Strategy for Growth and Jobs: an estimation of the economic impact of reaching five Lisbon Targets* [online]. Available from: [[http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise\\_policy/competitiveness/doc/industrial\\_policy\\_and\\_economic\\_reform/member\\_states\\_papers\\_1.pdf](http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/competitiveness/doc/industrial_policy_and_economic_reform/member_states_papers_1.pdf)].
- IMD, 2006.** *World Competitiveness Scoreboard* [online]. Lausanne: IMD. Available from: [<http://www02.imd.ch/documents/wcc/content/overallgraph.pdf>].
- Kok, W., 2004.** *Facing the Challenge. The Lisbon strategy for growth and employment* [online]. Available from: [[http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/kok\\_report\\_en.pdf#search=%22Facing%20the%20Challenge.%20The%20Lisbon%20strategy%20for%20growth%20and%20employment%22](http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/kok_report_en.pdf#search=%22Facing%20the%20Challenge.%20The%20Lisbon%20strategy%20for%20growth%20and%20employment%22)].

- Nacionalno vijeće za konkurentnost, 2004.** *55 Preporuka za povećanje konkurentnosti Hrvatske* [online]. Dostupno na: [<http://www.min-gorp.hr/UserDocsImages//baze/pageInc/home/publikacije/10831-39669/55%20preporuka%20za%20povecanje%20konkurentnosti.pdf#search=%2255%20Preporuka%20za%20pove%20C4%87anje%20konkurentnosti%20Hrvatske%22>].
- Pisani-Ferry, J. and Sapir, A., 2006.** *Last exit to Lisbon* [online]. Available from: [[http://www.bruegel.org/doc\\_pdf\\_291](http://www.bruegel.org/doc_pdf_291)].
- Radlo, M. J., 2006.** "New Economic Governance for Reforms in the EU" in: *National Reform Programs. Key to Successful Future of the European Project?* Warsaw: Gdansk Institute for Market Economics.
- Rehn, O., 2006.** Speech. Brussels, 6 June 2006 (as presented by HINA news agency).
- Rydeman, A. and Tornell, M., 2004.** *The Lisbon Strategy and Business, Benchmarking Report 2004*. Stockholm: Svensk Näringsliv.
- Sapir A. [et al.], 2003.** *An agenda for a growing Europe – Making the EU system deliver* [online]. Available from: [<http://www.euractiv.com/ndbtext/innovation/sapirreport.pdf#search=%22-An%20agenda%20for%20a%20growing%20Europe%20%E2%80%93%20Making%20the%20EU%20system%20deliver%22>].
- Vlada RH, 2003.** *Razvojna strategija Republike Hrvatske za 21. stoljeće - Znanost*, NN 108/03. Zagreb: Narodne novine.
- Vlada RH, 2005.** *2005 Prepristupni gospodarski program*. Zagreb: Vlada Republike Hrvatske.
- Vlada RH, 2006.** *Strateški okvir za razvoj 2006-2013*, radna verzija. Zagreb: Vlada Republike Hrvatske. Dostupno na: [<http://www.strategija.hr/Default.aspx?sec=2>].
- World Economic Forum, 2005.** *Global Competitiveness Report 2005-2006* [online]. Available from: [[www.weforum.org](http://www.weforum.org)].



## Poglavlje 10.

# REFORMA DRŽAVNIH POTPORA U HRVATSKOJ

Ivana Jović  
*Privredna banka Zagreb*  
Zagreb

Marina Kesner-Škreb\*  
*Institut za javne financije*  
Zagreb

## SAŽETAK

Državne potpore kao sastavni dio industrijske politike moraju se oprezno primjenjivati uzimanjem svih njihovih loših i dobrih strana u obzir. Europska unija ima razrađen sustav pravila dodjele i kontrole državnih potpora te se zalaže za “manje i bolje državne potpore” koje što manje narušavaju tržišnu konkurenciju. To su tzv. horizontalne potpore koje pridonose stvaranju jednakih uvjeta privređivanja za sve poduzetnike. Udio državnih potpora u BDP-u u Hrvatskoj je oko četiri puta veći od onog u Europskoj uniji, a one su uglavnom usmjerene u pojedine sektore. Hrvatsku očekuje bitno reformiranje odnosno smanjivanje vertikalnih potpora brodogradnji, prometu – posebno željeznicama, željezarama te za sanaciju i restrukturiranje poduzeća u teškoćama. Ujedno treba povećati potpore za horizontalne namjene i bitno poboljšati transparentnost dodjele državnih potpora.

### **Ključne riječi:**

državne potpore, reforma, industrijska politika, Europska unija

## UVOD<sup>i</sup>

Cilj ovog rada je predočivanje opće slike stanja državnih potpora u Hrvatskoj te naznačivanje smjera u kojemu bi se one u budućem razdoblju, poštujući pravila EU, trebale kretati. Na taj je način stvoren opći okvir reforme državnih potpora, tj. industrijske politike u širem smislu.

Podatci o državnim potporama prikupljeni su za razdoblje 2001-2004. godine,<sup>ii</sup> te su razvrstavani prema namjenama (sektorima i granama gospodarstva) te instrumentima (npr. subvencije, povoljniji krediti, porezne olakšice, jamstva i sl.). Pritom smo slijedili metodologiju koja se primjenjuje u EU a služi za izradu Izvješća o državnim potporama.<sup>iii</sup>

Nakon uvoda, u drugom dijelu teksta, državne se potpore smještaju u okvir industrijske politike te se određuje njihov sadržaj u EU. U trećem se dijelu prikazuje slika veličine i strukture državnih potpora u Hrvatskoj u razdoblju 2001-2004. godine, a u četvrtom se daju smjernice budućeg kretanja potpora. Usmjeravamo se na reformu četiriju odabranih sektora u kojima će biti nužne najveće prilagodbe standardima EU, a to su brodogradnja, promet (posebno željeznice), čelik i željezare te sanacija i restrukturiranje poduzeća u teškoćama. Na tim područjima državne potpore znatno odstupaju od potpora u EU te će se Hrvatska trebati potruditi u njihovu usklađivanju.

## DRŽAVNE POTPORE: OPĆI OKVIR

### Državne potpore kao sastavni dio industrijske politike

Kao instrument provođenja industrijske politike državne potpore poduzećima mogu povećati opće blagostanje građana. No one također mogu narušiti konkurenciju i smanjiti opće blagostanje. Blagostanje će se smanjiti ako je pomoć usmjerena poduzećima koja su manje efikasna i koja proizvode dobra loše kvalitete uz visoke troškove. Opće će se blagostanje poboljšati, a ekonomski rast povećati ako državna potpora bude usmjerena na rješavanje tržišnih neuspjeha, tj. stanja kada tržište zakaže. Dakle, “loše” potpore iskrivljuju uvjete tržišta i daju prednost jednom poduzeću na štetu drugoga i na taj način smanjuju opće blagostanje, dok “dobre” potpore ispravljaju tržišne neuspjehe i

tako pridonose povećanju općeg blagostanja (Neil, 1990). Pritom valja naglasiti da će potpora dovesti do povećanja blagostanja samo ako je efikasnost povećana državnim potporama veća od izravnih i neizravnih troškova primjene potpora (Nicolaidis i Bilal, 1999).

Postoji vrlo opsežna literatura o tome treba li, kada i kako država pomagati poduzećima ili cijelim sektorima. Autori uglavnom zaključuju kako se potpora može opravdati onda kada je njezina namjera uklanjanje tržišnog neuspjeha. Unija je prihvatila to objašnjenje te također smatra da državne potpore treba usmjeriti uglavnom na područja tržišnih neuspjeha (Commission of the EC, 2003). Preusmjeravanje potpora prema tim “dobrim” potporama koje ne narušavaju konkurenciju glavni je strateški cilj reforme potpora u zemljama članicama EU. U tom će se smjeru morati kretati i buduća hrvatska reforma državnih potpora.

Primjena državnih potpora, a posebno onih kojima se provodi selektivna industrijska politika, tj. politika kojom se pomaže samo odbačanim sektorima ili poduzećima, krije u sebi niz zamki.

- *Državne potpore koštaju.* Da bi se opravdala primjena državnih potpora, nije dovoljno utvrditi postojanje tržišnog neuspjeha. Potrebno je također argumentirano pokazati da javni sektor, odnosno država, može bolje riješiti problem od privatnog sektora, odnosno tržišta. Prije početka primjene državne potpore potrebno je procijeniti sve izravne i neizravne troškove koje one nose. Naime, postojanje tržišnog neuspjeha ne mora nužno značiti da treba poduzeti korektivne mjere: pokatkad liječenje može biti skuplje od bolesti (Martin i Valbonesi, 1999).
- *Država ne zna izabrati “pobjednike” i “gubitnike”.* Selektivna industrijska politika obično izgleda tako da država bira grane ili poduzeća koje treba pomagati. To su budući “pobjednici”, tj. grane i poduzeća od kojih se očekuje da će imati visoke stope rasta, ili su to “gubitnici”, tj. grane i poduzeća u teškoćama kojima država pomaže da opstanu i da se oporave. Pretpostavka za provođenje takve državne intervencije jest da država posjeduje analitičku sposobnost da bolje od tržišta izabere grane i poduzeća koja mogu postati pobjednici ili da odluči koje je gubitnike vrijedno spašavati te da odredi mjere kojima bi sve to trebalo biti provedeno. No državna je birokracija obično nedovoljno osposobljena i ne raspolaže dovoljnim brojem informacija da se uhvati u koštac s tako zahtjevnim zadatkom.
- *Država ne zna prekinuti pomoć.* Zbog manjka potrebnih informacija o proizvodima, cijenama ili tehnološkim otkrićima država se uglavnom

pokazala višestruko nesposobnom. Ona obično nije znala izabrati gospodarske grane pobjednike i/ili ključne gubitaše, nije znala kada je potrebno prekinuti davanje pomoći, tj. kada je neka grana sposobna samostalno posloovati. Država je često neadekvatno izabranim mjerama gospodarske politike u gospodarstvo uvodila brojne poremećaje koji su smanjivali njegovu ekonomsku efikasnost.

- *Država se ne zna obraniti od lobističkih grupa.* Pod pritiskom različitih lobističkih utjecaja mreža državne intervencije postaje sve složenija, a državna administracija sve potkupljivija. Jednom kad se intervencija ustali, postoji opasnost da država padne pod utjecaj interesnih grupa koje uspješno lobiraju kako bi zadržale državne potpore iako to više nije ekonomski opravdano. Osim toga, uvijek se pojavljuju novi “kandidati” kojima bi dobro došla državna pomoć. Pod utjecajem interesnih grupa državne se potpore teško ukidaju, uvode se nove, a taj je začarani krug teško prekinuti.
- *Državna intervencija dovodi do nelojalne konkurencije.* Državne potpore dovode i do nelojalne konkurencije među subvencioniranim i nesubvencioniranim poduzećima. Naime, nižim cijenama koje mogu ponuditi subvencionirana poduzeća, a koje nisu rezultat poboljšane kvalitete i produktivnosti, s tržišta se istiskuju kvalitetna, ali nesubvencionirana poduzeća s višim cijenama proizvoda.
- *Državne potpore opterećuju državni proračun.* Sve brojnije državne potpore sve više opterećuju državni proračun i dovode u pitanje njegovu fiskalnu održivost. Te se potpore u konačnici moraju financirati iz poreza, te zapravo svi porezni obveznici snose njihov trošak. Iako su plaćali niže cijene za subvencionirane proizvode, potrošači na kraju neizravno, putem većih poreza, ipak moraju platiti njihovu punu, nesubvencioniranu cijenu.
- *Državne potpore mogu stvoriti probleme i u međunarodnoj trgovini.* Naime, subvencioniranje domaće proizvodnje državnim potporama omogućuje primjenu grabežljive politike i prisvajanje dijela inozemnog tržišta. Kao odgovor na državne potpore “napadnuta” zemlja može primijeniti mjeru odmazde. Unija je, između ostaloga, i zbog toga uspostavila sustav kontrole državnih potpora koji bi trebao pridonijeti smanjivanju takvih neefikasnosti.

Sve navedeno pokazuje koliko je uspješnost reforme državnih potpora složen proces pri kojemu se mora voditi briga o brojnim aspektima, počevši od pojedinačnih mjera ekonomske politike, pa do vladajućega političko-ekonomskog i socijalnog okruženja.

## Europska unija i državne potpore

Državna potpora ugrožava tržišnu utakmicu jer uvodi diskriminaciju između poduzeća koja dobivaju pomoć i onih koja pomoć ne dobivaju. Unija je uočila tu opasnost za zajedničko tržište te je zato uspostavila sustav kontrole državnih potpora. Taj se sustav zasniva na temeljnom načelu da je državna potpora nekompatibilna sa zajedničkim tržištem, no dopušta da je dodjela takve pomoći ipak opravdana u posebnim okolnostima. Članak 87 (1) Ugovora o osnivanju Ekonomske zajednice (EZ) definira državnu potporu: svaka potpora koju dodjeljuje zemlja članica izravno ili korištenjem njezinih resursa u bilo kojem obliku, a koja remeti ili prijeti remećenjem konkurencije tako što favorizira određene aktivnosti ili proizvodnju određenih dobara te utječe na trgovinu među zemljama članicama, smatrat će se nekompatibilnom sa zajedničkim tržištem. Slijedeći tu odredbu, EU je razvio vrlo složen sustav pravila koja određuju što se smatra dopuštenom, a što zabranjenom potporom. Ta su pravila tijekom godina dopunjena nizom uputa, pravnih mišljenja i sudskih odluka.

Cilj sustava kontrole državnih potpora, koji se primjenjuje u EU svodi se na nadgledanje predloženih i postojećih državnih potpora u zemljama članicama i utvrđivanja jesu li one u skladu sa zakonodavstvom EU te narušavaju li konkurenciju u Uniji. Europsko je vijeće<sup>iv</sup> više puta pozivalo na smanjivanje državnih potpora i njihovo preusmjeravanje na horizontalne namjene koje najmanje štete konkurenciji; to su zaštita okoliša, obrazovanje i usavršavanje, istraživanje i razvoj te poticaji malim i srednjim poduzećima. Cilj je EU da državne potpore budu što manje, ali i što kvalitetnije, tj. da se smanjuju “loše” sektorske potpore, a povećaju one “dobre”, usmjerene u horizontalne namjene.

U posljednje vrijeme Komisija je svjesna kako je potrebno temeljito preispitati pravila o državnim potporama. Proširenje na 25 članica 2004. godine povećalo je potrebu za boljim upravljanjem potporama, ali je i tijekom godina nepotrebno porastao broj pravila, izuzeća i odluka o državnim potporama, što je sustav učinilo kompliciranim i netransparentnim, a procedure dugačkima i složenima. Zato je Komisija u lipnju 2005. godine jednoglasno usvojila *State aid action plan*<sup>v</sup> za razdoblje od pet godina, čiji je cilj sveobuhvatna, koherentna i dalekosežna reforma politike državnih potpora koja bi trebala pridonijeti i oživljavanju Lisabonske strategije.<sup>vi</sup> Reforma se zasniva na četiri obilježja:

- Odrednica *manje i kvalitetnije potpore* označava temeljnu ideju na kojoj se zasniva filozofija reforme državnih potpora.
- Naglasak je na ekonomskoj analizi koja bi pokazala da se neki ciljevi ne mogu postići na tržištu već je za to potrebna državna potpora. To se ponajprije odnosi na utvrđivanje postojanja tržišnih neuspjeha.
- Poboljšanje efikasnosti i transparentnosti procedura i ubrzanje procesa donošenja odluka.
- Suradnja zemalja članica i Komisije kako bi članice navrijeme prijavile potpore i priložile potpunu dokumentaciju, te u procesu donošenja odluke surađivale s Komisijom.

### **Okvir 1. Državne potpore u Europskoj uniji**

Prema definiciji EU, državnom se potporom smatra potpora: 1. koja je dodijeljena iz državnih sredstava, 2. koja pruža ekonomsku prednost određenom poduzeću, sektoru ili regiji, 3. koja je selektivna jer narušava ravnotežu između poduzeća i njihove konkurencije, 4. koja utječe na konkurentnost i trgovinu među zemljama članicama.

Državne potpore EU dijeli na horizontalne (namijenjene svim poduzećima u gospodarstvu), sektorske (usmjerene izabranim poduzećima) i regionalne te na potpore poljoprivredi i ribarstvu. Potpora se može dodijeliti putem različitih instrumenta: subvencija (engl. grants), poreznih izuzeća i oprosta poreza, udjela u vlasničkom kapitalu, povoljnijih kredita, poreznih dugova (tj. dugovanja poreznih obveznika poreznoj upravi) i jamstava (izdanih i opozvanih). U svim navedenim instrumentima nije sav dodijeljeni iznos potpora već je ona manja, pa se prema metodologiji EU koja se primjenjuje pri izradi Izvješća o državnim potporama izračunava tzv. element potpore. To se posebno odnosi na udjele u vlasničkom kapitalu, povoljnije kredite, porezne dugove i jamstva, dok npr. cjelokupni iznos dodijeljen u obliku subvencija čini državnu potporu. Više o toj metodologiji vidjeti na: [http://ec.europa.eu/comm/competition/state\\_aid/scoreboard/conceptual\\_remarks.html](http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/scoreboard/conceptual_remarks.html) i u Kesner-Škreb, Pleše i Mikić (2003).

Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) Hrvatska se obvezala uskladiti nacionalno zakonodavstvo na području državnih potpora s onim u EU. Tako je Zakon o državnim potporama prvi put donesen u ožujku 2003. godine, a novi je tekst tog zakona usvojen u prosincu 2005. godine (NN 140/05). Uredba o državnim potporama (NN 121/03 i 50/06) u primjeni je od kolovoza 2003. godi-

ne. S obzirom na potrebu usklađivanja ukupnoga hrvatskog zakonodavstva s pravnom stečevinom Zajednice, odredbe tih propisa vrlo su slične onima u EU. Ipak su u procesu usporedbe zakonodavstva (tzv. *screening*) uočene određene razlike koje će se morati uskladiti. Hrvatska je kao nadležnu instituciju odredila Agenciju za zaštitu tržišnog natjecanja, čija je djelatnost usmjerena na odobravanje i kontrolu državnih potpora te na povrat onih koje su dane ili korištene suprotno propisima.

### **Okvir 2. Međunarodni izvori podataka o subvencijama**

Osim Europske komisije koja redovito objavljuje podatke o državnim potporama u zemljama članicama EU, podatci o subvencijama objavljuju se i u sustavu nacionalnih računa (SNA), statistici MMF-a (*Government Finance Statistics, GFS*), WTO-a i OECD-a, te se ponešto razlikuju od subvencija koje su samo jedan od instrumenata državnih potpora u EU.

U sustavu nacionalnih računa i statistici MMF-a (*GFS*) pojam subvencija obuhvaća samo tekuće izravne transfere poduzećima iz proračuna, a ne ostale oblike pomoći kao što su subvencionirani krediti, porezna izuzeća i sl.

*Svjetska trgovinska organizacija (WTO)* također objavljuje podatke o subvencijama. Oni se zasnivaju na obvezi prijavljivanja subvencija koje su izravni transferi sredstava, fiskalni poticaji i državna opskrba dobrima i uslugama (osim opće infrastrukture). No ti podatci često nisu potpuni, pa ni usporedivi zbog problema prikupljanja i prijavljivanja podataka o subvencijama u pojedinim zemljama.

*OECD* je objavljivao godišnje podatke o industrijskim subvencijama za 25 zemalja članica za razdoblje 1989-1993. i 1994-1995. godine. Ti podatci sadržavaju proračunske transfere, subvencionirane kredite, inpute kupljene po nižim cijenama od tržišnih i izgubljene porezne prihode. Posebnost tih podataka jest da se zasnivaju na načelu neto državnog troška, tj. bruto proračunski izdaci za subvencije umanjuju se za povrate (npr. otplate kredita i sl.). No ti se podatci odnose samo na subvencije industriji (Lee, 2002).

Dakle, državne se potpore kao sastavni dio industrijske politike moraju oprezno primjenjivati, uzimanjem u obzir svih njihovih loših i dobrih strane. Unija ima razrađen sustav pravila dodjele i kontrole državnih potpora te se zalaže za "manje i bolje državne potpore" koje ne narušavaju tržišnu konkurenciju. To su tzv. horizontalne potpore, koje pridonose stvaranju jednakih uvjeta privređivanja za sve poduze-

tnike. Hrvatska je donošenjem Zakona i Uredbe o državnim potporama te osnivanjem Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja započela proces usklađivanja sustava državnim potpora s onim u EU.

## VELIČINA I STRUKTURA DRŽAVNIH POTPORA U HRVATSKOJ

### Ukupne državne potpore

U razdoblju od 2001. do 2004. godine ukupne državne potpore poduzećima u Hrvatskoj iznosile su 32,3 milijarde kuna. Godišnje su državne potpore u promatranom razdoblju prosječno iznosile nešto više od 8 milijardi kuna ili 4,4% BDP-a.

Tablica 1. Ukupne državne potpore u Hrvatskoj u razdoblju 2001-2004.

	2001.	2002.	2003.	2004.	Prosjeak
<i>mlrd. kuna</i>					
Ukupne državne potpore	8,5	6,4	8,1	9,4	8,1
Ukupne državne potpore bez željeznica	7,4	6,2	6,0	6,4	6,5
Ukupne državne potpore bez poljoprivrede, ribarstva i prometa	3,6	2,8	3,3	3,6	3,3
<i>postotak BDP-a</i>					
Ukupne državne potpore	5,2	3,6	4,2	4,6	4,4
Ukupne državne potpore bez željeznica	4,5	3,5	3,1	3,1	3,6
Ukupne državne potpore bez poljoprivrede, ribarstva i prometa	2,2	1,6	1,7	1,8	1,8
<i>indeks u odnosu prema prethodnoj godini</i>					
Ukupne državne potpore	74,7	127,3	115,8		
Ukupne državne potpore bez željeznica	84,0	96,9	105,9		
Ukupne državne potpore bez poljoprivrede, ribarstva i prometa	79,3	118,2	109,2		
<i>iznos po zaposlenome (u tis. kuna)</i>					
Ukupne državne potpore	6,3	4,7	6,0	6,8	5,9
Ukupne državne potpore bez željeznica	5,5	4,6	4,4	4,6	4,8
Ukupne državne potpore bez poljoprivrede, ribarstva i prometa	2,6	2,1	2,4	2,6	2,4

Izvor: za BDP i broj zaposlenih DZS izračun autorica



Tako je svaki zaposleni građanin Hrvatske u prosjeku godišnje izdvojio gotovo 6.000 kuna za državne potpore. Kada se od ukupnih državnih potpora izuzme potpora poljoprivredi, ribarstvu i prometu,<sup>vii</sup> tada potpore padaju na prosječno 3,3 milijarde kuna ili na 1,8% BDP-a.

Vidimo da ukupan nominalan iznos državnih potpora, izražen u kunama, osim u 2002. godini, stalno raste.<sup>viii</sup> Ukupne su državne potpore u 2003. godini zabilježile porast od 27,3%, a u 2004. godini od 15,8%.

Usporedimo li državne potpore bez poljoprivrede, ribarstva i prometa s onima u EU-15, možemo zaključiti da je Hrvatska zemlja s visokim udjelom potpora u BDP-u, tj. on je 2003. godine u Hrvatskoj bio preko četiri puta veći nego u EU.

*Tablica 2. Državne potpore bez poljoprivrede, ribarstva i prometa u Hrvatskoj i EU-15 u razdoblju 2001-2004. (% BDP-a)*

	2001.	2002.	2003.	2004.
EU-15	0,43	0,44	0,40	
Belgija	0,32	0,34	0,24	
Danska	0,77	0,70	0,49	
Njemačka	0,79	0,78	0,68	
Grčka	0,33	0,22	0,22	
Španjolska	0,63	0,57	0,43	
Francuska	0,33	0,35	0,31	
Irska	0,65	0,45	0,31	
Italija	0,38	0,40	0,44	
Luksemburg	0,17	0,25	0,15	
Nizozemska	0,16	0,19	0,11	
Austrija	0,25	0,21	0,26	
Portugal	0,90	0,87	0,96	
Finska	0,31	0,36	0,36	
Švedska	0,18	0,16	0,39	
Velika Britanija	0,11	0,17	0,19	
Hrvatska	2,16	1,58	1,73	1,77

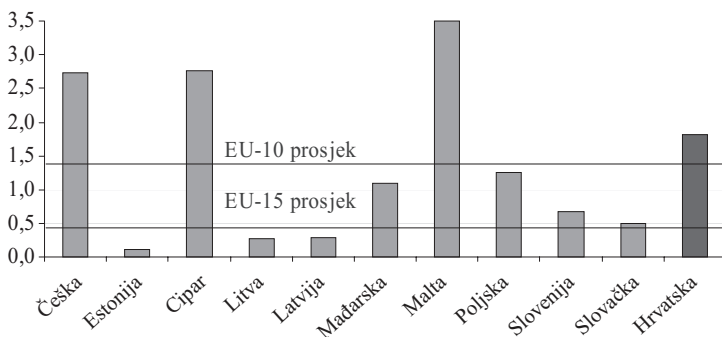
*Izvor: Commission of the EC (2005); za Hrvatsku izračun autorica*

I dok su u 2003. godini ukupne državne potpore bez poljoprivrede, ribarstva i prometa u EU-15 iznosile 0,4% BDP-a, u Hrvatskoj su iznosile 1,73%, a u 2004. čak su porasle na 1,77% BDP-a. Unutar Unije

po visini potpora prednjače Portugal (0,96%) i Njemačka (0,68%), dok najnižu razinu bilježe Nizozemska (0,11%) te Luksemburg (0,15%). Najveće smanjenje razine potpora zabilježila je Irska, i to s 0,65% na 0,31% BDP-a u promatrane tri godine. Razinu potpora najviše je povećala Švedska, i to s 0,18% na 0,39% BDP-a.

Međutim, mnogo je zanimljivije usporediti kretanja državnih potpora sa zemljama sličnih ekonomskih pokazatelja, odnosno s novim članicama EU. Podatci kojima raspolažemo odnose se na razdoblje od 2000. do 2003. godine (neposredno prije pristupanja EU), u kojemu su državne potpore bez poljoprivrede, ribarstva i prometa u deset novih članica Unije iznosile prosječnih 1,38% BDP-a. Usporedbe radi, prosječni iznos potpora u razdoblju od 2001. do 2004. godine u Hrvatskoj je iznosio 1,81% BDP-a. Istodobno, prosjek EU-15 iznosio je 0,43% BDP-a.

Slika 1. Državne potpore bez poljoprivrede, ribarstva i prometa, prosjek 2000-2003. u EU-15, EU-10 i Hrvatskoj (% BDP-a)



Izvor: Commission of the EC (2005); za Hrvatsku prosjek 2001-2004, izračun autorica

Međutim, zamjetno višu razinu državnih potpora od prosjeka EU-15 u promatranom su razdoblju zabilježile Češka, Cipar i, posebno, Malta. Samo se tri nove članice mogu uspoređivati s prosjekom Unije: Estonija, Latvija i Litva. Malo su iznad prosjeka EU-15 Slovačka i Slovenija.

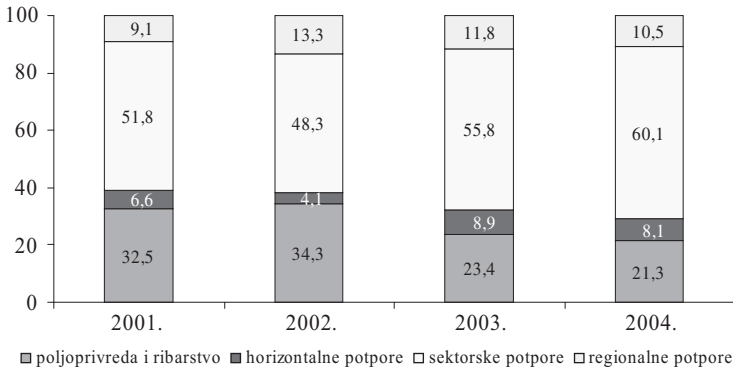
Usporedimo li Hrvatsku i deset novih zemalja članica, vidjet ćemo da je razina potpora u Hrvatskoj niža samo od one zabilježene na

Malti, Cipru i u Češkoj. Međutim, kako je riječ o još uvijek pretpripravnim podacima za te države, moguće je očekivati da će, jednom kada budu dostupni, podatci za 2004. godinu pokazati niže razine od navedenih.

## Namjena i dodjela državnih potpora

Iz podatka na slici 2. očito da je Hrvatska tijekom cjelokupnog razdoblja favorizirala sektorske potpore, potpore poljoprivredi i ribarstvu, regionalne potpore pa tek onda horizontalne potpore.

Slika 2. Struktura ukupnih državnih potpora u Hrvatskoj 2001-2004. (%)



Izvor: izračun autorica

Iako tijekom promatranih godina nije došlo do značajnije promjene u strukturi potpora, udio sektorskih i poljoprivrednih u ukupnim potporama iz godine u godinu varira, što je posljedica različitih programa spašavanja pojedinih grana – jedne godine to su poljoprivredni kombinati, druge godine željezare, treće godine brodogradilišta. Međutim, kako bismo mogli provesti valjanu usporedbu namjenskog rasporeda državnih potpora, potrebno je potpore prilagoditi načinu prikazivanja u EU, odnosno isključiti potpore za poljoprivredu, ribarstvo i promet.

Tablica 3. Namjenski raspored državnih potpora u Hrvatskoj, EU-15 i EU-10

	Iznos potpora (mil. eura)			Struktura potpora (%)		
	EU-15	EU-10	Hrvatska	EU-15	EU-10	Hrvatska
Horizontalne	20.651	902	77	52,2	14,9	17,2
Sektorske	9.816	4.608	251	24,8	75,9	56,1
Regionalne	9.086	560	120	23,0	9,2	26,7
Ukupne potpore*	39.553	6.070	448	100,0	100,0	100,0

\* Bez poljoprivrede, ribarstva i prometa. Hrvatska – prosjek 2001-2004, EU-15 i EU-10 – prosjek 2000-2003.

Izvor: Commission of the EC (2005); za Hrvatsku izračun autorica

Struktura državnih potpora u Hrvatskoj odstupa od strukture u EU-15. U prosjeku, od 2001. do 2004. godine Hrvatska je najveći dio potpora (56%) usmjeravala prema pojedinim sektorima gospodarstva, dok je EU-15 to činio sa samo 25% ukupnih potpora. Za razliku od EU-15, u kojemu horizontalne potpore čine nešto više od 52% ukupnih potpora, u Hrvatskoj su one znatno manje zastupljene i na njih se odnosilo samo 17% potpora. U usporedbi sa strukturom državnih potpora u novim zemljama članicama, Hrvatska je u povoljnijem položaju jer bilježi bitno manja odstupanja nego EU-15. Naime, Hrvatska relativno više od EU-10 podupire pojedine regije i ulaže u horizontalne namjene, a manje u pojedine sektore.

Tablica 4. Struktura ukupnih državnih potpora u Hrvatskoj prema instrumentima (%)

	2001.	2002.	2003.	2004.	2001-2004.
Subvencije	57,5	79,7	68,4	70,5	68,3
Porezna izuzeća i oprost	10,5	1,6	4,2	4,4	5,4
Udjeli u vlasničkom kapitalu	2,5	0,0	0,4	0,2	0,8
Povoljniji krediti	13,9	3,0	2,6	2,0	5,5
Porezni dug	4,3	4,0	6,7	7,8	5,9
Izdana jamstva	3,7	1,9	12,2	1,7	4,9
Opozvana jamstva	7,5	9,9	5,6	13,4	9,2
Ukupno	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Izvor: izračun autorica

Osim namjene državnih potpora, zanimljivo je pogledati i instrumente kojima se državne potpore dodjeljuju.

Najveći dio, gotovo 70% potpora poduzećima u promatrane četiri godine dodijeljen je u obliku izravnih subvencija iz državnog proračuna. Slijede opozvana jamstva, porezni dug i povoljniji krediti.

Tablica 5. Struktura potpora za prerađivačku industriju i usluge prema instrumentima u EU-15 i u Hrvatskoj (% ukupnih potpora)

	Subvencije	Porezna izuzeća i oprost	Udjeli u vlasničkom kapitalu	Povoljniji krediti	Porezni dug	Jamstva
EU-15	67,0	22,7	0,7	4,8	2,6	2,2
Belgija	85,3	6,4	0,1	6,0	1,2	1,1
Danska	94,3	5,7	-	-	-	-
Njemačka	64,3	29,0	1,0	1,6	-	4,1
Grčka	72,6	27,1	-	0,3	-	-
Španjolska	93,8	-	0,2	6,0	-	-
Francuska	59,9	26,0	-	11,3	0,1	2,7
Irska	35,2	62,1	1,9	0,2	0,4	0,1
Italija	69,2	9,1	0,6	3,5	17,5	0,1
Luksemburg	96,3	-	-	3,7	-	-
Nizozemska	63,5	18,1	-	4,9	10,1	3,4
Austrija	89,8	-	-	7,2	-	3,0
Portugal	11,7	82,2	0,3	5,2	0,6	-
Finska	68,5	19,1	6,4	5,9	-	0,1
Švedska	86,5	7,9	1,0	4,6	-	0,1
Velika Britanija	56,7	27,0	1,1	15,2	-	-
Hrvatska	58,7	5,9	0,4	4,3	9,6	21,2

EU-15 – prosjek 2001-2003, Hrvatska – prosjek 2001-2004.

Izvor: Commission of the EC (2005), za Hrvatsku izračun autorica

Vidimo da se u promatranom razdoblju Hrvatska neusporedivo više koristila jamstvima od zemalja članica EU-15, a manje poreznim izuzećima i oprostima poreza.<sup>ix</sup> Sustav dodjele jamstava mnogo je ne-transparentniji od ostalih oblika državnih potpora, posebno subvencija. No s razvojem Agencije za tržišno natjecanje i njezina sustava odobravanja i kontrole državnih potpora i taj bi aspekt potpora trebao postati transparentniji. Zanimljivo je da porezna izuzeća i oprost poreza najčešće primjenjuju Irska i Portugal, a subvencije Belgija, Danska, Španjolska, Luksemburg, Austrija i Švedska.

U novim zemljama članicama situacija je nešto drugačija, što se može vidjeti i iz sljedeće tablice.

Tablica 6. *Potpore za prerađivačku industriju i usluge prema instrumentima (% ukupnih potpora)*

	Subvencije	Porezna izuzeća i oprost	Udjeli u vlasničkom kapitalu	Povoljniji krediti	Porezni dug	Jamstva
EU-15	61,2	26,8	1,6	5,4	2,4	2,6
EU-10	18,4	33,6	4,9	3,5	1,7	37,8
Cipar	17,9	80,9	-	-	-	1,2
Češka	11,7	3,3	5,7	1,3	0,4	77,7
Estonija	68,6	14,5	-	0,2	-	16,7
Mađarska	31,7	66,7	0,1	0,6	-	0,9
Litva	3,0	65,4	2,0	1,4	3,2	25,0
Latvija	4,9	50,2	27,6	8,9	6,1	2,3
Malta	17,5	41,1	-	30,0	2,7	8,7
Poljska	20,7	47,9	8,3	7,2	6,5	9,5
Slovenija	41,4	36,7	11,5	6,4	-	4,0
Slovačka	10,2	69,7	-	-	-	20,1
Hrvatska	58,7	5,9	0,4	4,3	9,6	21,2

*EU-10 – prosjek 2000-2003, Hrvatska – prosjek 2001-2004.*

*Izvor: Commission of the EC (2005); za Hrvatsku izračun autorica*

Slično kao u Hrvatskoj, i u novim je zemljama članicama dosta učestalo korištenje jamstva, u čemu svakako prednjači Češka. Estonija je jedina zemlja koja češće od Hrvatske primjenjuje subvencije. Za razliku od Hrvatske, te se zemlje neusporedivo više koriste poreznim izuzećima i oprostima poreza, i to posebno Litva, Latvija i Mađarska te Slovačka i Cipar.

Dakle, u Hrvatskoj se potpore mnogo izdašnije koriste negoli u EU pa je njihov udio u BDP-u oko četiri puta veći nego u EU-15 i oko 30% veći od onoga u EU-10. Hrvatska uglavnom podupire pojedine sektore, a manje ulaže u horizontalne namjene, te je neusporedivo više od zemalja članica EU-15 dala jamstava, a manje poreznih izuzeća i oprostora poreza.

## REFORMA DRŽAVNIH POTPORA U HRVATSKOJ

Kako je udio državnih potpora poduzećima u BDP-u u Hrvatskoj preko četiri puta veći od onoga u EU, a potpore su uglavnom usmjerene na poticanje pojedinih sektora, a ne u horizontalne namjene, Hrvatska će u procesu pristupanja EU morati bitno reformirati državne potpore. To znači da će morati smanjiti ukupni iznos potpora te ih preusmjeriti s podupiranja pojedinih sektora u poticanje horizontalnih namjena: zaštita okoliša, obrazovanje i usavršavanje, istraživanje i razvoj te poticanje malih i srednjih poduzeća. Najveće će promjene zahvatiti pojedine sektore koji danas imaju najveće iznose državnih potpora, a za koje postoje posebna pravila EU. To su brodogradnja, promet, industrija čelika i željezare te sanacija i restrukturiranje poduzeća u teškoćama, na koje se u razdoblju 2001-2004. godine odnosilo gotovo 80% sektorskih potpora.<sup>x</sup> Riječ je o sektorima čija će daljnja razvojna strategija morati obuhvatiti smanjenje državnih potpora i njihovo usklađivanje s pravilima EU. Upravo će na tim područjima biti koncentrirani pregovori s EU o državnim potporama te će ona pretrpjeti najveći teret prilagodbe pravilima EU.

Tablica 7. Sektorske državne potpore u Hrvatskoj 2001-2004.

	2001.	2002.	2003.	2004.	2001-2004.
	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Željezare	3,71	0,08	0,82	0,94	1,45
Brodogradilišta	11,96	24,67	12,32	12,65	14,49
Promet	49,57	44,21	63,39	66,31	57,53
željeznice	25,21	4,65	45,80	53,15	35,83
ostali promet	24,36	39,55	17,59	13,17	21,70
Trgovina	1,57	1,48	3,45	1,76	2,09
Ostala prerađivačka industrija	10,72	8,95	6,75	5,24	7,64
Turizam	6,82	2,61	6,72	2,29	4,61
Restrukturiranje	5,45	11,32	1,64	1,51	4,24
Kultura	6,32	1,26	0,08	0,00	1,82
Ostalo	3,88	5,44	4,83	9,30	6,13

Izvor: izračun autorica

Važno je naglasiti da podupiranje tih sektora neće posve prestati, već će se ono u procesu prilagodbe morati bitno restrukturirati. U na-

stavku ćemo ukratko pokazati stanje državnih potpora u četiri navedena sektora (brodogradnji, prometu, proizvodnji čelika i željezarama te u sanaciji i restrukturiranju poduzeća u teškoćama), sažetak pravila EU za te sektore te upozoriti na budući smjer kretanja državnih potpora u Hrvatskoj u sklopu njihova usklađivanja s pravilima EU.

## Brodogradnja

### *Ekonomski položaj sektora*

Brodogradnja se tradicionalno smatra jednom od strateških gospodarskih grana. Riječ je o grani za koju se obično tvrdi da ima multiplikativne učinke na cijelo gospodarstvo, da čini značajan udio u hrvatskom izvozu te da zapošljava velik broj radnika. No to je ujedno grana koja godinama posluje s gubitkom, uglavnom je u državnom vlasništvu te tehnološki zaostaje za konkurentnim zemljama. Nažalost, hrvatsku brodogradnju karakterizira sporo restrukturiranje i izostanak modernizacije. Unatoč brojnim sanacijama i potporama iz državnog proračuna, proizvodnja i ulaganje u razvoj nisu racionalizirani, te i dalje prevladava neprofitabilna proizvodnja tehnički jednostavnijih brodova.

### *Državne potpore*

Državne potpore brodogradilištima u razdoblju 2001-2004. godine iznosile su ukupno nešto više od 2,5 milijarde kuna, odnosno 0,34% BDP-a prosječno godišnje.

*Tablica 8. Državne potpore brodogradilištima 2001-2004.*

	2001.	2002.	2003.	2004.	2001-2004.
Mil. kuna	529,6	761,3	559,4	716,2	2.566,6
Postotak BDP-a	0,32	0,42	0,29	0,35	0,34

*Izvor: izračun autorica*

Subvencije koje čine 60% ukupnih potpora odnose se na subvencioniranje 10% ugovorene cijene broda i izravna sredstva državnog proračuna za programe sanacije i restrukturiranja brodogradnje. Jamstva izdana nakon 2001. godine, kada su iznosila 28% potpora, stabili-



ziraju se na oko prosječno 16%, dok najviše variraju iznosi opozvanih jamstava.

**Okvir 3. Nekoliko podatka koji pokazuju prednosti i nedostatke hrvatske brodogradnje<sup>xi</sup>**

- Brodogradilišta su u rasponu od 82 do 100% u većinskom državnom vlasništvu.
- Brodogradnja izravno zapošljava oko 15.000 djelatnika i 5.000 kooperantskih radnika.
- Njezin multiplikativni učinak iznosio je 2003. godine 2,8%, što znači da s mogućom godišnjom proizvodnjom od 0,8 milijarde USD ostvaruje domaća potražnja od oko 2,3 milijarde USD.
- U cijeni koštanja brodova završenih u 2003. godini udio domaće supstancije je 65%.
- Brodogradnja s izvozom od 500-700 milijuna USD sudjeluje u ukupnom izvozu s 12 do 15%. Uz kemijsku i prehrambenu industriju te proizvodnju odjeće i naftnih derivata, brodogradnja se nalazi u skupini od pet najjačih izvoznih grana koje u ukupnom izvozu sudjeluju s oko 50%.
- Prema svjetskoj knjizi narudžbi, hrvatska je brodogradnja na četvrtome mjestu u svijetu (iza Japana, J. Koreje i Kine), te čini oko 1,5 do 2,3% svjetske brodogradnje. Uz Poljsku, Njemačku i Dansku ona je i među prvima u Europi.
- Za pet sanacija brodogradnje, koliko ih je provedeno do 2002. godine, utrošeno je ukupno 12 milijardi kuna. Godine 2002. Vlada je odlučila povećati subvencioniranje gradnje brodova na 10% realizirane prodajne cijene broda.
- Financijski rezultati poslovanja poduzetnika u 2004. godini pokazuju da gubitak brodogradnje iznosi 2,6 milijardi kuna, pa ona čini 43% gubitka cijele prerađivačke industrije. No stalno postoje preneseni nesanirani gubici zbog kojih je većina brodogradilišta u stanju kontinuirane nelikvidnosti.
- Hrvatska brodogradilišta tehnološki zaostaju za svjetskima te izrađuju brodove niže vrijednosti (1.475 eura po toni, dok istodobno brodogradilišta skandinavskih zemalja te ona u Španjolskoj i Francuskoj proizvode brodove s najvećom vrijednošću, tj. preko 3.200 eura po toni).

Povoljniji krediti u 2004. godini padaju na vrlo nisku razinu od 1% ukupnih potpora i približno su 10 puta manji negoli 2001. godine. Dodjeljuju se u sklopu programa kreditiranja izvoza preko HBOR-a, a

odnose se na financiranje izgradnje brodova (2001. i 2002) ili na kredite za premošćivanje tekuće nelikvidnosti brodogradilišta (u svim godinama).

*Tablica 9. Državne potpore brodogradilištima prema instrumentima (%)*

	2001.	2002.	2003.	2004.	2001-2004.
Subvencije	55,2	45,1	82,6	60,2	59,6
Porezna izuzeća i oprosti	-	-	-	-	-
Udjeli u vlasničkom kapitalu	-	-	-	-	-
Povoljniji krediti	10,2	11,2	1,9	0,9	6,1
Porezni dug	-	-	-	-	-
Izdana jamstva	27,8	10,3	13,5	15,2	16,0
Opozvana jamstva	6,8	33,3	1,9	23,7	18,3
Ukupno	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Izvor: izračun autorica*

Potpore brodogradnji u EU-15 smanjile su se s godišnjeg prosjeka od 1,2 milijarde eura 1999-2001. na 0,7 milijarde eura 2001-2003. godine. U 2003. dodijeljeno je ukupno 635 milijuna eura, i to uglavnom brodogradilištima u Njemačkoj (55%), Francuskoj (13%) i Danskoj (8%), a potpore brodogradnji čine 2% ukupnih potpora EU-15 (Commission of the EC, 2005).<sup>xii</sup> Od novih zemalja članica za brodogradilišta najviše izdvaja Poljska, tj. oko 6% ukupnih potpora (Commission of the EC, 2005a). Dok EU-15 podupire svoja brodogradilišta s 2% ukupnih potpora, u Hrvatskoj su 2004. godine državne potpore brodogradnji iznosile gotovo 20% ukupnih potpora<sup>xiii</sup> ili gotovo 10 puta više negoli u EU.

### *Pravila Europske unije za brodogradnju i potpore u Hrvatskoj*

Prema pravilima EU, brodogradnja se može koristiti tekućim potporama za izgradnju brodova u obliku subvencioniranja cijene broda i dugoročnim potporama za razvoj i modernizaciju kapaciteta.

Unija je svjesna da se samo većim dugoročnim ulaganjima u inovacije, ali i ukidanjem neefikasnih kapaciteta, može oduprijeti žestokoj konkurenciji na dugi rok. U prosincu 2003. godine Komisija je objavila nova pravila za državne potpore u brodogradnji, koja zamje-

njuju pravila iz 1998. godine, a vrijede od 1. siječnja 2004. do 31. prosinca 2006. godine.<sup>xiv</sup> Prema definiciji koju sadržavaju nova pravila Komisije, potpora obuhvaća izravnu ili neizravnu pomoć brodogradilištu za izgradnju, popravak ili prenamjenu broda. Unija smatra opravdanim potpore za razvoj, istraživanje i inovacije, potpore za zatvaranje brodogradilišta, potpore zapošljavanju, izvozne kredite, potpore za razvoj i regionalne potpore.

Kratkoročnom potporom brodogradilištima u iznosu 6% ugovorene cijene EU se nastoji oduprijeti snažnoj konkurenciji korejskih brodogradilišta. Ta mjera, koja se naziva privremenim obrambenim mehanizmom, prestala je vrijediti 31. ožujka 2004. godine, no kako spor s Korejom nije završen jer ona nije ispunila dogovoreno, EU je produžio privremeni obrambeni mehanizam do 31. ožujka 2005. godine. Oko 55% ukupnih potpora brodogradnji odnosi se na tekuću pomoć na temelju privremenoga obrambenog mehanizma koji je odobrila Komisija kao izuzetnu i privremenu izravnu pomoć pri ugovaranju izgradnje određene vrste brodova.

#### **Okvir 4. Slučaj španjolskih javnih brodogradilišta**

Europska je komisija u svibnju 2004. godine odlučila da potpora koju su dobivala španjolska javna brodogradilišta nije u skladu s pravilima o državnim potporama EU. Komisija je utvrdila da je tijekom 1999. i 2000. godine državno holding poduzeće *Sociedad Estatal de Participaciones Industriales* (SEPI) javnim brodogradilištima koje danas posjeduje privatna tvrtka IZAR odobrilo potporu vrijednu 500 milijuna eura. Potpora je bila u obliku dokapitalizacije od 252,4 milijuna eura, kredita od 192,1 milijun eura i više prodajne cijene triju brodogradilišta, koja je bila 55,9 milijuna eura viša od tržišne vrijednosti. Komisija je zaključila da su navedene mjere nova dodatna potpora nakon što je 1997. godine odobren konačni plan restrukturiranja te se one ne mogu odobriti u sklopu pravila o potporama brodogradilištima. Kako je kredit od 192,1 milijun eura IZAR već otplatio, od njega se potražuju ostale potpore u iznosu od 308,3 milijuna eura, uvećane za pripadajuće kamate.

*Izvor: European Commission, 2004.*

Kako EU-15 podupire svoja brodogradilišta s 2% ukupnih potpora, a u Hrvatskoj se na njih odnosi gotovo 20% ukupnih potpora<sup>xv</sup>, to znači da Hrvatska gotovo deseterostruko obilnije pomaže svoja brodo-

gradilišta od Europe. Kako je prema podacima iz knjiga narudžbi Hrvatska prvi proizvođač brodova u Europi, a potpore brodogradnji su velike, može se očekivati da će tijekom pregovora o pristupanju EU pritisak na smanjenje potpora tom sektoru biti osobito snažan. Hrvatska bi brodogradnja morala težiti smanjivanju državnih potpora na razinu koja proizlazi iz strukture potpora u EU, što bi značilo da se one moraju višestruko smanjiti. Ne samo da će Hrvatska morati bitno smanjiti potporu tom sektoru, već će biti potrebno i preusmjeriti potpore sa sanacije, koje su do sada bile osnovni motiv dodjele državnih potpora, na one koje slijede pravila EU, a odnose se na zatvaranje brodogradilišta, zbrinjavanje viška zaposlenih, inovacije, razvoj i istraživanje.

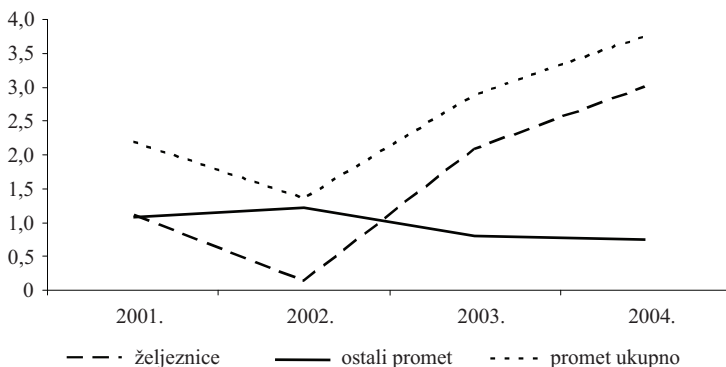
Program restrukturiranja i sanacije hrvatske brodogradnje<sup>xvi</sup> koji je u pripremi i privatizacija brodogradilišta omogućit će konačno smanjivanje državnih potpora u dužem roku te će one biti transparentnije i usmjerene ponajprije na uspostavljanje efikasnijeg rada brodogradilišta.

## Promet

### *Državne potpore*

S obzirom na zemljopisni i prometni položaj Hrvatske, prometna djelatnost i infrastruktura izuzetno su važni čimbenici cjelokupnoga gospodarskog i društvenog razvoja države.

*Slika 3. Kretanje državnih potpora prometu 2001-2004. godine (mlrd. kn)*



*Izvor: izračun autorica*

Sadašnje stanje prometa u Hrvatskoj uglavnom nije zadovoljavajuće, osobito na željeznici, u lukama te u pomorskom i riječnom brodarstvu. Potpore prometu najznačajnija su stavka sektorskih potpora i prema podacima za 2001-2004. godinu na njih se odnosilo gotovo 60% sektorskih potpora. Državne potpore u tom sektoru najvećim se dijelom odnose na željeznice. Zamjetno je da se udio potpora prometu u sektorskim i u ukupnim potporama u promatranom razdoblju smanjivao. Na slici 3. prikazano je kretanje potpora prometu, iz koje je jasno vidljiv snažan rast potpore željeznici i pad potpore ostalim oblicima prometa.

## Željeznice

Potpore željeznicama čini najveći dio potpora prometu. U razdoblju 2001-2004. godine ukupne potpore prometu iznosile su 10,2 milijarde kuna, od čega se, prema raspoloživim podacima, na Hrvatske željeznice (HŽ) odnosilo 6,4 milijarde kuna, a na ostale oblike prometa 3,8 milijardi kuna.

Prema podacima za 2004. godinu na HŽ se odnosilo nešto više od 3 milijarde kuna državnih potpora odnosno oko 1,5% BDP-a, a u 2003. godini potpore željeznicama premašuju 2 milijarde kuna, odnosno iznose oko 1% BDP-a. Tijekom cijeloga promatranog razdoblja u HŽ je utrošeno 6,3 milijarde kuna potpora.

*Tablica 10. Državne potpore Hrvatskim željeznicama 2001-2004.*

	2001.	2002.	2003.	2004.	2001-2004.
Mil. kuna	1.116,5	143,6	2.080,1	3.008,9	6.349,1
Postotak BDP-a	0,67	0,08	1,08	1,45	0,82

*Izvor: izračun autorica*

U potpore se ne ubrajaju ulaganja države u željezničku infrastrukturu i udio u zajmovima za tu svrhu. Vidljivo je kako je tijekom 2002. godine došlo do loma u seriji danih potpora HŽ-u. Razlog je nedostatak dovoljno detaljnih informacija o strukturi otplate glavnice po kreditima na stavci Ministarstva financija, zbog čega nije bilo moguće jasno utvrditi je li riječ o državnoj potpori ili o ulaganju u infrastrukturu. Potpore HŽ-u odnose se na sredstva za otpremnine radnicima, poticanje putničkoga i kombiniranog prijevoza te na subvencije za isplatu plaća zaposlenicima. Važno je napomenuti da je prikupljanju podataka

o državnim potporama HŽ-u za 2003, ali ponajviše za 2004. godinu, bitno pridonijelo mnogo detaljnije i transparentnije prikazivanje tih potpora u državnom proračunu.

Promatramo li instrumente potpora HŽ-u, vidljivo je da se najveći dio njih dodjeljuje putem izravnih subvencija iz državnog proračuna, danim državnim jamstvima (sa 100-postotnom vjerojatnošću opoziva) te opozvanim državnim jamstvima. Prema raspoloživim podacima, u promatrane četiri godine samo su jedanput dodijeljene potpore u obliku povoljnijih kredita, i to 2003. godine putem HBOR-a.

*Tablica 11. Državne potpore Hrvatskim željeznicama prema instrumentima 2001-2004. (%)*

	2001.	2002.	2003.	2004.	2001-2004.
Subvencije	98,2	100,0	55,7	70,1	71,0
Porezna izuzeća i oprosti	-	-	-	-	-
Udjeli u vlasničkom kapitalu	-	-	-	-	-
Povoljniji krediti	-	-	1,1	-	0,3
Porezni dug	-	-	-	-	-
Izdana jamstva	1,8	-	43,2	-	14,5
Opozvana jamstva	-	-	-	29,9	14,2
Ukupno	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Izvor: izračun autorica*

## Promet bez željeznica

U posljednje dvije godine zamjetno je smanjenje potpora ostalim oblicima prometa, pa su se tako potpore u 2003. i 2004. godini kretele na razinama od oko 800 odnosno 750 milijuna kuna.

*Tablica 12. Državne potpore prometu bez željeznica 2001-2004.*

	2001.	2002.	2003.	2004.	2001-2004.
Mil. kuna	1.079,0	1.220,7	798,7	745,5	3.843,9
Postotak BDP-a	0,65	0,68	0,41	0,36	0,52

*Izvor: izračun autorica*

Tako se njihov udio u BDP-u u dvije godine prepolovio, tj. smanjio se s 0,68% BDP-a 2002. godine na 0,36% BDP-a u 2004. godini.

Tablica 13. Državne potpore prometu bez Hrvatskih željeznica prema instrumentima (%)

	2001.	2002.	2003.	2004.	2001-2004.
Subvencije	89,1	98,3	98,0	89,1	93,9
Porezna izuzeća i oprosti	-	-	0,2	0,2	0,0
Udjeli u vlasničkom kapitalu	-	-	-	0,0	0,0
Povoljniji krediti	0,0	-	0,0	-	0,0
Porezni dug	4,9	-	1,0	9,4	3,4
Izdana jamstva	-	0,6	0,0	-	0,2
Opozvana jamstva	5,8	1,1	0,7	1,2	2,4
<b>Ukupno</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Izvor: izračun autorica

Slično kao i za željeznice, i u ostatku prometnog sektora prevladavaju potpore dodijeljene u obliku subvencija iz državnog proračuna, i to s udjelom većim od 90%. Međutim, u tim su potporama mnogo češći i drugi instrumenti, npr. porezni dug te opozvana državna jamstva. Zanimljivo je pogledati dinamiku tih instrumenata. Naime, dok se u proračunskim subvencijama u posljednje dvije godine vidi trend smanjivanja potpora prometu, u poreznom dugu i opozvanim jamstvima nema uočljivog trenda, pa se može zaključiti da se ti instrumenti češće primjenjuju kada se prometna poduzeća nađu u financijskim teškoćama.

Prometnom sektoru, bez željeznica, u EU-15 tijekom 2001-2003. godine dodjeljivano je prosječno 1,5 milijardi eura državnih potpora u godini. U odnosu prema razdoblju 1999-2001. godine to je povećanje od gotovo 50%. Dvije trećine ukupnih potpora prometu (oko milijardu eura u godini) dodijeljeno je pomorskom dijelu prometa, i u tome su prednjačile Danska, Francuska, Italija, Nizozemska, Švedska i Velika Britanija.

Izrazito podupiranje željeznica potvrđuju i brojke. Unija izdvaja golema sredstva za željeznice, i ona višestruko nadilaze podupiranje ostalih grana prometa. Za potporu željeznicama EU-15 je tijekom 2004. godine izdvojio čak oko 25 milijardi eura, što je preko šesnaest puta više od pomoći koju primaju ostale prometne grane. Na potpore željeznicama najviše izdvaja Francuska (6,2 milijardi eura), zatim Italija (3,9 milijardi eura), Njemačka (3,5 milijardi eura), Velika Britanija (3,1 milijardu eura) i Nizozemska (2,7 milijardi eura) (Commission of the EC, 2005a).

## *Pravila Europske unije za promet i potpore u Hrvatskoj*

Pravila EU u smislu kontrole državnih potpora prometnim sektorima neusporedivo su složenija nego u ostalim sektorima.<sup>xvii</sup> Ta je problematika u nadležnosti dviju uprava Europske komisije: Uprave za konkurenciju (*DG Competition*) i Uprave za promet (*DG Transport*).

Problematika u sektoru prometa koncentrirana je na tri područja. To su: kompenzacija za pružanje usluga općega ekonomskog interesa (*services of general economic interest, SGEI*), ulaganja u infrastrukturu, te državne potpore namijenjene željeznici.

Komisija je usvojila paket mjera vezanih za kompenzacije za pružanje usluga općeg ekonomskog interesa (SGEI). Mjerama se tako osigurava da poduzeća mogu primati javna sredstva za pokrivanje svih troškova, uključivši i razuman profit za pružanje javnih usluga koje su definirane i koje im je povjerila javna vlast, ali da istodobno ne dolazi do prekomjerne kompenzacije koja može ugroziti tržišno natjecanje. Javna sredstva koja se koriste kao SGEI nisu državna potpora u sektoru prometa.

Na sličan način kao i SGEI promatraju se i investicije u prometnu infrastrukturu. Riječ je o mjerama dostupnim svim korisnicima na nediskriminacijskoj osnovi koje ne koriste samo pojedinom poduzeću ili ekonomskoj aktivnosti, pa prema tome ne ispunjavaju kriterije za državne potpore. Dakle, potpore SGEI i prometna infrastruktura uglavnom nisu državna potpora i ne moraju se prijaviti Komisiji.

Pitanje potpora željeznicama ima poseban tretman. U skladu s ekološkom svijesti, Komisija je željeznice označila kao strateški sektor te načelno ima pozitivan odnos prema državnim potporama željeznicama, i to jednako prema željezničkim uslugama kao i prema investicijama koje zbog velikih troškova nisu moguće bez državnog financiranja. Stoga, zapravo, velik dio državne financijske pomoći željeznicama ne treba prijaviti Komisiji. Razlog tome može biti činjenica da se financiranje zbog manjka konkurencije u tom sektoru ne smatra državnim potporom, zato što je to kompenzacija za SGEI ili je pak riječ o investiciji u infrastrukturu. No ipak zemlje članice moraju obavještavati Komisiju o ukupnim javnim troškovima u tom sektoru. Komisija smatra da je revitalizacija željeznica jedna od glavnih okosnica europske prometne politike, te da je kontrola državnih potpora presudno važna kako bi se osiguralo da željeznica bude konkurentna i efikasna (Commission of the EC, 2005).



### **Okvir 5. Državne potpore željeznici u Velikoj Britaniji**

Europska je komisija 2002. godine donijela neke važne odluke vezane za upravljanje infrastrukturom nacionalne željezničke mreže u Velikoj Britaniji. Prvo, odobrila je sanacijski financijski paket kako bi se osigurala kontinuirana željeznička usluga bez koje bi željeznica došla na rub propasti. Nakon toga Komisija je odobrila financijska sredstva koja su omogućila da novoosnovano poduzeće *Network Rail* preuzme upravljanje željezničkom mrežom na neprofitnoj osnovi. Ukupan iznos od otprilike 36 milijardi funti Komisija nije smatrala državnom potporom već kompenzacijom za pružanje usluga općeg ekonomskog interesa.

*Izvor: Commission of the EC, 2005b.*

Kako se u Hrvatskoj na promet 2004. godine odnosi gotovo 65% sektorskih potpora odnosno oko 40% ukupnih potpora, od čega se najveći dio odnosi upravo na željeznice, može se očekivati da će se taj sektor naći pod povećalom EU. Stoga će trebati jasno razgraničiti koje se državne potpore u tom sektoru odnose na kompenzacije za pružanje usluga općeg ekonomskog interesa te na ulaganja u infrastrukturu jer one nisu državna potpora. Također će, posebno za željeznice, biti nužno razgraničiti subvencije dodijeljene za investicije od sredstava danih za pokrivanje tekućih gubitaka HŽ-a, što danas nije razgraničeno ni jasno odijeljeno. Može se smatrati da subvencije HŽ-u nisu državne potpore zbog trenutnog monopolističkog statusa koji HŽ ima, pa se njihovom dodjelom ne narušava konkurencija. No jednako tako možemo tvrditi da je to monopolistički status samo s obzirom na željeznički prijevoz, ali ne i u odnosu prema ostalim prometnim granama.

## **Proizvodnja čelika i željezare**

### *Ekonomski položaj sektora*

U strukturi bruto proizvoda domaće industrijske proizvodnje proizvodnja metala i proizvoda od metala sudjelovala je 2004. godine s oko 6,5 %, a udio zaposlenih u toj grani bio je 11,3% ukupnog broja zaposlenih u prerađivačkoj industriji. Hrvatsku industriju metala čini proizvodnja šavnih i bešavnih cijevi od čelika, betonskog čelika, valja-

ne žice, armaturnih mreža za graditeljstvo, prerada aluminija i lijevanje metala.

U proizvodnji metala značajan dio proizvodnih kapaciteta još je uvijek u vlasništvu države i posluje s gubitkom te se njihovi gubici saniraju iz državnog proračuna.

*Željezara Sisak* s vremenom proizvodi sve manje, kapaciteti su joj nedovoljno iskorišteni, tehnološki je zastarjela i trenutačno ne postoji potražnja njezinih proizvoda. Nakon nekoliko neuspjelih privatizacija i ponovnih “nacionalizacija” tvornice samo preuzimanje od ozbiljnog kupca iz iste grane može biti konačno rješenje za opstanak te tvornice.

*Željezara Split* je nakon rata, zbog visoke cijene električne energije, povećanog uvoza elektroda i ferolegura, uzimanja skupih kratkoročnih kredita i niske razine korištenja proizvodnih kapaciteta smanjila proizvodnju, uz povećanje normativa utroška. To je uzrokovalo povećanje troškova proizvodnje za 65% i stvaranje gubitaka. Nakon proglašenog stečaja država je uložila značajna sredstva u modernizaciju opreme. Međutim, zbog nagomilanih dugova, ni ta tvornica nije uspjela pronaći novog vlasnika na nekoliko međunarodnih tendera, ali je izglednije da se to dogodi njoj nego Željezari Sisak.

Proizvodnja aluminija i proizvoda od aluminija koncentrirana je u poduzeću *TLM Šibenik*. Navedena tvornica također ima zastarjelu opremu te znatno smanjen godišnji promet (samo 19% u usporedbi s 1989. godinom). Uvozi čak 95% sirovina (opskrba iz Tvornice aluminija Mostar), a izvozi 75% proizvodnje. Zbog nedostatka obrtnog kapitala TLM većinu vremena radi smanjenim intenzitetom.

Članice koncerna *Đuro Đaković Holding* koje se bave obradom metala, unatoč pozitivnijim rezultatima posljednjih godina, i dalje previše ovise o državi, odnosno većina njihovih poslova ovisi o državnim ulaganjima u cestogradnju i željeznice.

### *Pregled potpora*

U razdoblju 2001-2004. godine ukupne državne potpore dodijeljene proizvodnji čelika i željezarama iznosile su 257,1 milijun kuna, pri čemu se najveći dio, 164,2 milijuna kuna, odnosio na 2001. godinu. Prema raspoloživim podatcima, tijekom 2002. godine državne su potpore smanjene na 2,3 milijuna kuna, dok se u 2003. godini i 2004.

godini iznos dodijeljenih državnih potpora stabilizirao na iznosima od 37,3 odnosno 53,3 milijuna kuna.

Tablica 14. Državne potpore željezarama 2001-2004.

	2001.	2002.	2003.	2004.	2001-2004.
Mil. kuna	164,2	2,3	37,3	53,3	257,1
Postotak BDP-a	0,10	0,00	0,02	0,03	0,04

Izvor: izračun autorica

U 2001. godini čak se 160 milijuna kuna od ukupno 164,2 milijuna kuna odnosilo na proces konsolidacije Željezare Sisak, realiziran otpisom potraživanja državnog proračuna i drugih javnih poduzeća. Preostali iznos od 4,2 milijuna potpora odnosi se na potpore u obliku izdanih državnih jamstava TLM-u Šibenik.

Tablica 15. Državne potpore željezarama prema instrumentima (%)

	2001.	2002.	2003.	2004.	2001-2004.
Subvencije	-	-	-	-	-
Porezna izuzeća i oprosti	97,4	-	-	-	62,2
Udjeli u vlasničkom kapitalu	-	-	-	36,0	7,5
Povoljniji krediti	-	-	0,3	-	0,0
Porezni dug	-	-	-	-	-
Izdana jamstva	2,6	100,0	29,8	11,8	9,3
Opozvana jamstva	-	-	69,9	52,2	20,9
Ukupno	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Izvor: izračun autorica

Državne potpore od 2,3 milijuna kuna dodijeljene tijekom 2002. godine u cijelosti se odnose na državna jamstva Željezari Split. U 2003. godini najveći dio od dodijeljenih 37,3 milijuna kuna čine opozvana državna jamstva (25,9 milijuna kuna), dok se ostalih 11,4 milijuna kuna odnosi na izdana državna jamstva za TLM Šibenik i Željezaru Split. Najmanji dio od 133.000 kuna odnosi se na povoljnije kredite tijekom te godine, preciznije, na pozajmicu Hrvatskog fonda za privatizaciju Željezari Split. Slična je i struktura potpora u 2004. godini. Najveći dio potpora, 27,8 milijuna kuna, odnosi se na potpore pri opozvanim državnim jamstvima u toj proračunskoj godini, 19,2 milijuna kuna potpora odnosi se na financijski transfer udjelom u vlasničkom kapitalu, dok se

ostalih 6,3 milijuna kuna odnosi na izdana državna jamstva za TLM Šibenik.

U razdoblju 2001-2004. godine najveći dio državnih potpora dodijeljen je putem poreznih izuzeća i oprosta poreza, i to zbog velikog iznosa u 2001. godini, dok se u posljednje dvije godine može vidjeti sve veći značaj opozvanih državnih jamstava koji se u tim godinama odnosio na Željezaru Split (26 milijuna kuna u 2003. godini i 27,8 milijuna kuna u 2004. godini).

U EU-15 potpore željezarama drastično su smanjene s godišnjeg prosjeka od oko 2 milijarde eura sredinom devedesetih godina na 12 milijuna eura 2004. godine, kada su bile dodijeljene uglavnom za zaštitu okoliša. Od novih zemalja članica u tu svrhu najviše ulažu Češka, Slovačka i Poljska (Commission of the EC, 2005a).

### *Pravila Europske unije za željezo i čelik i potpore u Hrvatskoj*

Pravila koja reguliraju državne potpore u industriji čelika više nisu na snazi, te za sada na tom području vrijede pravila za sanaciju i restrukturiranje odnosno za regionalne potpore.<sup>xviii</sup> Tako je pravilima o regionalnoj potpori velikim investicijskim projektima zabranjena investicijska potpora tom sektoru, a pravilima o sanaciji, restrukturiranju i zatvaranju željezara nekompatibilnom se smatra i potpora za sanaciju i restrukturiranje. Samo je u određenim uvjetima dopuštena potpora za zatvaranje poduzeća u tom sektoru, i to potpora što pokriva troškove radnika koji su proglašeni viškom i radnika koji odlaze u prijevremenu mirovinu, te željezarama koje potpuno i konačno prestaju s proizvodnjom. Europska komisija smatra da bi dopuštanjem potpora oslabili naponi željezara da smanje troškove i povećaju konkurentnost.

Evidentno je da se potpore željezarama u Hrvatskoj najvećim dijelom odnose na procese financijske sanacije i konsolidacije ili na jamstva. Stoga će na tom području biti potrebno usklađenje politike državnih potpora s pravilima EU kojima se favoriziraju potpore usmjerene na smanjenje troškova i povećanje konkurentnosti, a ne na sanaciju postojećih kapaciteta, te na zatvaranje neefikasnih kapaciteta i zbrinjavanje viška radnika. U pripremi je Nacionalni program restrukturiranja željezara koji bi trebao odrediti konačnu sudbinu državnih potpora u tom sektoru.

### **Okvir 6. Smanjivanje porezne olakšice slovačkoj željezari US Steel Košice**

Prema Ugovoru o pristupanju EU, Slovačkoj je dopušteno da željezari US Steel Košice nastavi davati državnu potporu u obliku porezne olakšice do kraja 2009. godine. Kako bi se kompenzirala konkurentna prednost koja proizlazi iz porezne olakšice za vrijeme nakon 2002. određen je gornji iznos proizvodnje, a nakon pristupa EU i gornji iznos prodaje. No US Steel Košice nisu poštovale gornju granicu proizvodnje tijekom 2002. i 2003. godine. Slovačka je Vlada kao protumjeru prevelikoj proizvodnji zatražila značajno smanjivanje državnih potpora i uputila Komisiji zahtjev za preispitivanjem prijelaznog razdoblja. Komisija je 22. rujna 2004. godine donijela odluku da se porezna olakšica mora smanjiti s 500 na 430 milijuna USD, te da korisnik mora slovačkoj Vladi vratiti porez u iznosu od 32 milijuna USD.

*Izvor: European Commission, 2004.*

## **Sanacija i restrukturiranje poduzeća u teškoćama**

### *Pregled potpora*

Prilikom promatranja potpora sanaciji i restrukturiranju treba imati na umu da su one potpore za koje je iz raspoloživih podataka bilo razvidno na koje se sektore odnose razvrstane u pripadajuće sektore. Potpore za koje nije bilo jasno na koje se sektore odnose, a bile su određene za sanaciju i restrukturiranje, razvrstane su u sanaciju i restrukturiranje. Tako su, na primjer, sve potpore sanaciji i restrukturiranju brodogradnje razvrstane u brodogradnju, a ne u sanaciju i restrukturiranje. Cilj je bio razvrstati potpore što bliže konačnom korisniku. Imajući tu činjenicu na umu, može se zaključiti kako su ukupne potpore sanaciji i restrukturiranju u Hrvatskoj ipak mnogo veće od prikazanog iznosa jer je velik dio ostalih sektorskih potpora bio usmjeren na te namjene. Tako su se cjelokupne potpore prikazane u brodogradnji i HŽ-u, a koje su u razdoblju 2001-2004. godine iznosile gotovo 9 milijardi kuna i činile 50% ukupnih sektorskih potpora, odnosile na sanaciju i restrukturiranje tih sektora.

U posljednje četiri godine za različite programe sanacije i restrukturiranja izdvojeno je nešto više od 750 milijuna kuna državnih

potpora ili 0,1% BDP-a. Najveći dio, oko 590 milijuna kuna, odnosio se na 2001. i 2002. godinu, dok se ostalih 160 milijuna kuna odnosilo na 2003. i 2004. godinu. Takvo kretanje državnih potpora upućuje i na tijek privatizacije jer je sve manje poduzeća kojima je potrebna državna sanacija.

*Tablica 16. Državne potpore za sanaciju i restrukturiranje poduzeća 2001-2004.*

	2001.	2002.	2003.	2004.	2001-2004.
Mil. kuna	241,2	349,3	74,5	85,5	750,6
Postotak BDP-a	0,15	0,19	0,04	0,04	0,10

*Izvor: izračun autorica*

*Tablica 17. Državne potpore za sanaciju i restrukturiranje prema instrumentima (%)*

	2001.	2002.	2003.	2004.	2001-2004.
Subvencije	7,1	82,4	-	32,0	44,3
Porezna izuzeća i oprosti	-	-	-	-	-
Udjeli u vlasničkom kapitalu	-	-	-	-	-
Povoljniji krediti	54,3	17,6	100,0	68,1	43,3
Porezni dug	-	-	-	-	-
Izdana jamstva	38,6	-	-	-	12,4
Opozvana jamstva	-	-	-	-	-
Ukupno	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Izvor: izračun autorica*

Već sama namjena tih potpora upućuje na instrumente njihove dodjele. Najčešće se daju izravne subvencije iz državnog proračuna i povoljniji krediti. Tako su u 2004. godini dodijeljene subvencije iz državnog proračuna za sanaciju i restrukturiranje poduzeća unutar programa reindustrijalizacije Ministarstva gospodarstva te putem Fonda za razvoj i zapošljavanje za revitalizaciju Dione d.d. u stečaju. U 2002. godini, kada je zabilježen i najveći iznos proračunskih subvencija za tu namjenu, radilo se uglavnom o restrukturiranju Hrvatske poštanske banke.

Državne potpore sanaciji i restrukturiranju u promatranom razdoblju uvelike se financiraju povoljnijim kreditima. To su krediti HBOR-a koji se sve četiri promatrane godine odobravaju u sklopu Pro-

grama kreditiranja razvitka gospodarskih djelatnosti i Programa kreditiranja financijskog restrukturiranja gospodarskih subjekata. Ti su programi namijenjeni restrukturiranju gospodarskih subjekata, modernizaciji i uvođenju novih tehnologija za sve korisnike na području cijele Hrvatske koji se bave različitim djelatnostima. Kako nisu namijenjeni restrukturiranju nekog posebnog sektora već im je namjena općenita, razvrstani su u opću sanaciju i restrukturiranje. Iznosi potpora u obliku takvih kredita kontinuirano padaju, i to sa 130 milijuna kuna 2001. godine na 58 milijuna kuna 2004. godine. Državna jamstva za tu namjenu izdana su samo 2001. godine, i to prema različitim domaćim bankama za Hrvatski fond za privatizaciju, dok su subvencije bile najizdašnije 2002. godine, kada je iz proračuna subvencionirana sanacija Hrvatske poštanske banke.

U svojim izvješćima o državnim potporama EU posljednji put 2002. godine zasebno izvještava o potporama za sanaciju i restrukturiranje unutar sektorskih potpora, i to za 2000. godinu.<sup>xix</sup> Te je godine EU-15 za sanaciju i restrukturiranje izdvajao jedva 1% ukupnih potpora<sup>xx</sup>, i to uglavnom u Španjolskoj. U Hrvatskoj su one 2001. godine činile 6,7%, da bi se u 2004. godini smanjile i iznosile 2,3% ukupnih potpora. Dakle, potpore sanaciji i restrukturiranju u Hrvatskoj su u strukturi ukupnih potpora još uvijek više od onih u EU.

### *Pravila Europske unije za sanaciju i restrukturiranje poduzeća u teškoćama i potpore u Hrvatskoj*

Unija sanaciju i restrukturiranje uvrštava u sektorske potpore jer se smatra da upravo one najviše iskrivljuju konkurenciju te da pružanje državne pomoći ne smije postati pravilom svaki put kada neko poduzeće zapadne u teškoće.<sup>xxi</sup> Prirodno je da neefikasna poduzeća izlaze s tržišta, te država takva poduzeća ne smije na umjetan način održavati na životu.

Nova, jasnija i transparentnija pravila za sanaciju i restrukturiranje stupila su na snagu u EU u listopadu 2004. godine i vrijede do 2009. godine. Takve su potpore i dalje dopuštene, a temeljna su pravila sljedeća.

- Potpora se daje na načelu *one time, last time*, što znači da se u razdoblju od deset godina potpora može dodijeliti samo jedanput.
- Potpora sanaciji određena je za razdoblje od samo šest mjeseci. Nakon toga svaka se potpora smatra potporom za restrukturiranje.

- Komisija smatra da primatelj potpore za restrukturiranje i sam mora svojim sredstvima sudjelovati u restrukturiranju.

#### **Okvir 7. Potpora za sanaciju tvrtke MC Rover Group Ltd.**

Godine 2004. tvrtku MG Rover trebala je preuzeti tvrtka Shanghai Automotive Industry Corp. Međutim, posao je došao u pitanje zbog manjka povjerenja u solventnost tvrtke MG Rover. Da bi pomoglo MG Roveru, britansko Ministarstvo trgovine i industrije pristalo je MG Roveru dodijeliti kredit u iznosu od 6,5 milijuna funti u trajanju od tjedan dana za pokrivanje troška plaća. Europska komisija utvrdila je da je taj kredit državna potpora jer ga MG Rover ne bi dobio uz tržišne uvjete. Komisija je također smatrala da je ta potpora ipak dopuštena. Naime, ona se dodjeljuje za područje definirano člankom 87(3)c Ugovora, kojim je dopuštena potpora za razvoj manje razvijenih područja, kredit se odobrava na razdoblje od tjedan dana, što je kraće od dopuštenog razdoblja od 6 mjeseci, kamatna stopa iznosi 7,5%, što se ocjenjuje tržišnom stopom, dodjeljuje se radi rješavanja ozbiljnih socijalnih problema (mogući gubitak 6.100 radnih mjesta i 12.200 kod kooperanata), mali je udjel MG Rovera na tržištu automobila, Velika Britanija se obvezala dostaviti plan likvidacije u roku šest mjeseci, MG Rover nije prije dobivao potporu za sanaciju. Na temelju navedenoga Komisija je 2005. godine zaključila da je riječ o dopustivoj potpori za sanaciju.

*Izvor: Commission of the EC, 2005.*

Kako su državne potpore sanaciji i restrukturiranju u Hrvatskoj u usporedbi s onima u EU-15 i dalje visoke, može se očekivati njihovo smanjivanje u budućem razdoblju. Također će se morati uskladiti s pravilima u EU koja dopuštaju da se poduzeću pomogne samo jedanput u deset godina, te da ono samo sudjeluje u procesu financiranja troška restrukturiranja. Primjena pravila EU također će pridonijeti povećanju transparentnosti dodjele potpora na tom području jer je upravo tu bilo najviše arbitrarnosti i *ad hoc* pristupa rješavanju trenutačnih problema u pojedinim industrijama i poduzećima.



## ZAKLJUČAK

Državne potpore sastavni su dio industrijske politike i jedna su od mjera pomoću kojih država utječe na tržišni položaj pojedinih grana i/ili poduzeća. No “loše” potpore iskrivljuju tržišta i daju prednost jednom poduzeću na štetu drugoga i na taj način smanjuju opće blagostanje, dok “dobre” potpore ispravljaju tržišne neuspjehe i tako pridonose povećanju općeg blagostanja. Dodjela državnih potpora, posebno onih kojima se provodi selektivna industrijska politika, tj. politika kojom se pomaže samo odabranim sektorima ili poduzećima, krije u sebi niz zamki: državne potpore imaju izravne i neizravne troškove, država nema dovoljno informacija da bolje od tržišta odabere poduzeća “pobjednike” i/ili “gubitnike”, te ne zna kada pomoć treba prekinuti niti kako se oduprijeti lobističkim grupama, državne potpore dovode do neobjektivne konkurencije, mogu stvoriti probleme u međunarodnoj trgovini, te, konačno, opterećuju državni proračun. Sve to treba imati na umu kada se država opredjeljuje za primjenu pojedine državne potpore.

Ovo istraživanje daje opću sliku veličine i strukture državnih potpora u Hrvatskoj i pokazuje smjer u kojemu bi se one u budućem razdoblju, prateći pravila EU, trebale kretati. Na taj se način daju opće odrednice unutar kojih bi se trebala kretati i hrvatska politika prema državnim potporama, tj. hrvatska industrijska politika u širem smislu. Preporuke koje su dane za pojedine sektore odnose se na usklađivanje potpora s pravilima i praksom EU, te na poboljšanje transparentnosti dodjele državnih potpora, posebno u smislu izbjegavanja *ad hoc* dodjele kako bi se “spasila” pojedina poduzeća.

Udio državnih potpora u BDP-u u Hrvatskoj oko četiri je puta veći od onoga u EU, a one su usmjerene uglavnom u “problematične” sektore: brodogradnju, promet (posebno željeznice), proizvodnju čelika i željezare, sanaciju i restrukturiranje poduzeća u problemima. Upravo će u tim sektorima trebati učiniti najveće napore u prilagodbi standardima EU. Usto, trebat će pojačati ulaganja u horizontalne namjene (kao što su mala i srednja poduzeća, istraživanje i razvoj, obrazovanje i usavršavanje), povećati transparentnost dodjele potpora, te osigurati da svi sudionici u sustavu dosljedno primjenjuju propise o državnim potporama. Svjesna nužnosti tih prilagodbi, Vlada Republike Hrvatske u Pretpristupnom ekonomskom programu 2006-2008. iz prosinca 2005. godine navodi se da će se subvencije<sup>xxii</sup> iz državnog proračuna smanjiti s 2,5% BDP-a u 2006. godini na 2,2% BDP-a u 2008. godini, posebno naglašavajući smanjivanje subvencija HŽ-u.

Europska komisija u najnovijem izvješću o državnim potporama (Commission of the EC, 2006), u kojemu se prvi put spominje Hrvatska, upozorava na ključne zadatke koje još treba provesti u reformi državnih potpora u Hrvatskoj. To se posebno odnosi na sektorske državne potpore u brodogradnji i željezarama:

- Brodogradnja – što prije treba donijeti održiv program restrukturiranja brodogradnje u koji bi trebalo ugraditi pravila EU te uzeti u obzir značaj te industrije za Hrvatsku.
- Čelik i željezo – Hrvatska nije ispunila obvezu iz SSP-a da do ožujka 2004. godine utvrdi program restrukturiranja industrije čelika. Kako se i dalje dodjeljuju državne potpore i brodogradnji i željezarama, treba hitno donijeti navedene programe.

Komisija upozorava na potrebu provođenja kratkoročnih mjera kojima je cilj povećanje transparentnosti sustava državnih potpora. To su: jačanje administrativnih kapaciteta Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja, osiguranje efikasne provedbe svih mjera vezanih za potpore, usuglašavanje zakonodavstva s pravnom stečevinom, izrada sveobuhvatnog registra državnih potpora koji sadržava sve mjere što se donose na svim razinama vlasti, a odnose se na državne potpore. Provođenje restrukturiranja i privatizacije hrvatskoga gospodarstva, posebno brodogradnje i željezara<sup>xxiii</sup>, te brzina usklađivanja sustava državnih potpora s pravilima EU značajno će utjecati i na dinamiku otvaranja pregovora u poglavlju 8 – pravne stečevine o tržišnom natjecanju, čiji su državne potpore sastavni dio.

---

\* *Autorice zahvaljuju anonimnim recenzentima.*

- i *Zahvaljujemo Ministarstvu financija Republike Hrvatske na financijskoj potpori te omogućivanju objave ovih podataka.*
- ii *Za razdoblje 2001-2002. godina podatci su prikupljeni samostalno u Institutu za javne financije, a za sljedeće dvije godine u sklopu projekta koji je Institut za javne financije izradio za potrebe Ministarstva financija. Podatci su prikupljeni iz raznih izvora – od Ministarstva financija, Porezne uprave, Vlade, Hrvatske banke za obnovu i razvoj, Hrvatskog fonda za privatizaciju i sl.*
- iii *Osnove metodologije koja se primjenjuje u Izvješćima o državnim potporama (State Aid Scoreboard) nalaze se na internetskoj stranici EU: [http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/scoreboard/conceptual\\_remarks.html](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/scoreboard/conceptual_remarks.html).*
- iv *Sastanci Europskog vijeća održani u Stockholmu 2001. godine, Barceloni 2002. godine i u ožujku 2003. godine u Bruxellesu.*
- v *State aid action plan: Less and better state aid: a roadmap for state aid reform 2005-2009; dostupno na: [http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/others/action\\_plan/saap\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/action_plan/saap_en.pdf).*
- vi *Skup zajedničkih strateških ciljeva usvojenih na sastanku Europskog vijeća 2000. godine u Lisabonu, prema kojima bi EU trebao do 2010. godine postati najkonku-*

- rentnije i najdinamičnije gospodarstvo svijeta utemeljeno na znanju, sposobno za održivi gospodarski rast, s najvećom stopom zaposlenosti i snažnom gospodarskom i socijalnom kohezijom.*
- vii *Na taj se način najčešće prikazuju u Izvješćima EU o državnim potporama.*
  - viii *Podatci za 2002. godinu prikupljeni su na temelju raspoloživih podataka koji nisu bili tako detaljno iskazni kao podatci za ostale godine, pa se iznosi državnih potpora te godine ne mogu uspoređivati s podacima za ostale godine.*
  - ix *Usporedba Hrvatske i EU prema instrumentima dodjele potpora moguća je samo na razini potpora prerađivačkoj industriji i uslugama jer se na taj način one prikazuju u Izvješću EU o državnim potporama.*
  - x *Značajni iznosi državnih potpora ulažu se u turizam i ostale industrije. No kako za njih ne postoje posebna pravila EU već će se morati slijediti opća pravila o državnim potporama, ovdje nisu posebno izdvojeni.*
  - xi *Podatci prema: <http://www.hgk.hr/> i Hrvatska brodogradnja Jadranbrod d.d. Zagreb.*
  - xii *Ukupne potpore umanjene za poljoprivredu, ribarstvo i promet.*
  - xiii *Ukupne potpore umanjene za poljoprivredu, ribarstvo i promet.*
  - xiv *Framework on state aid to shipbuilding; dostupno na: [http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2003/c\\_317/c\\_31720031230en00110014.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2003/c_317/c_31720031230en00110014.pdf).*
  - xv *Ukupne potpore umanjene za poljoprivredu, ribarstvo i promet.*
  - xvi *Obveza navedena u Pretpristupnom ekonomskom programu 2006-2008. Vlade Republike Hrvatske; dostupno na: <http://www.mfin.hr/str/102/>.*
  - xvii *Vidjeti na: [http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/legislation/](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/legislation/).*
  - xviii *Vidjeti na: [http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/legislation/](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/legislation/).*
  - xix *Nakon toga ti se podatci zasebno ne iskazuju već su uključeni u druge sektore (Commission of the EC, 2002).*
  - xx *Ukupne potpore umanjene za poljoprivredu, ribarstvo i promet.*
  - xxi *Vidjeti na: [http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/legislation/](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/legislation/).*
  - xxii *Uključene subvencije poljoprivredi, ali bez ostalih instrumenata subvencioniranja (jamstava, poreznih olakšica i dugova i sl.) koje se prema metodologiji EU ubrajaju u državne potpore.*
  - xxiii *Nacionalni program sanacije i restrukturiranja hrvatske brodogradnje treba biti gotov do 15. lipnja 2006. godine, a Nacionalni program sanacije i restrukturiranje industrije čelika dovršen je i upućen EU (---, 2006).*

## LITERATURA

- , 2006. "Novi program sanacije brodogradnje". *Privredni vjesnik* 54 (3426), 12.
- Adams, G. F. and Klein, L. R. (eds.), 1985.** *Industrial Policies for Growth and Competitiveness – An Economic Perspectiv*. Lexington: Lexington Books.
- Commission of the EC, 2001.** *Ninth Survey on State Aid in the European Union*. COM (2001) 403 final. Brussels, Belgium.
- Commission of the EC, 2002.** *State Aid Scoreboard – Spring 2002 Update*. Brussels, 22. 5. 2002.
- Commission of the EC, 2003.** *State Aid Scoreboard – Spring 2003 Update*. COM(2003)225 final. Brussels, 30. 4. 2003.
- Commission of the EC, 2004.** *State Aid Scoreboard – Autumn 2004 Update*. COM(2004)750 final. Brussels, 16. 11. 2004.
- Commission of the EC, 2004a.** *State Aid Scoreboard – Spring 2004 Update*. COM(2004)256 final. Brussels, 20. 4. 2004.
- Commission of the EC, 2005.** *State Aid Scoreboard – Spring 2005 Update*. COM(2005)147 final. Brussels, 20. 4. 2005.
- Commission of the EC, 2005a,** *State Aid Scoreboard – Autumn 2005 Update*. COM(2005)624 final. Brussels, 9. 12. 2005.
- Commission of the EC, 2005b.** *State Aid NN 42/2005 – United Kingdom, Rescue aid in favor of MG Rover Group* [online]. Available from: [[http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/decisions/nn42\\_2005/en.pdf](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/decisions/nn42_2005/en.pdf)].
- Commission of the EC, 2006.** *State Aid Scoreboard – Spring 2006 Update*. COM(2006)130 final. Brussels, 27. 3. 2006.
- De Ferranti, D. [et al.], 2002.** *From Natural Resources to the Knowledge Economy*. Washington, DC: World Bank.
- De Paiva Abreu, M., 2005.** "Wich 'Industrial Policies' are Meaningful for Latin America?". *Texto para Discussão*, n. 493. Rio de Janeiro: Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.
- European Commission, 2004.** *Report on the Competition Policy* [online]. Available from: [[http://europa.eu.int/comm/competition/annual\\_reports/2004/en.pdf](http://europa.eu.int/comm/competition/annual_reports/2004/en.pdf)].
- Framework on state aid to shipbuilding** [online]. Available from: [[http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2003/c\\_317/c\\_31720031-230en00110014.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2003/c_317/c_31720031-230en00110014.pdf)].
- Hausman, R. and Rodik, D., 2003.** "Economic development as self-discovery". *Journal of Development Economics*, 72 (2), 603-633.

- Kesner-Škreb, M. and Mikić, M., 2003.** “Državne potpore u Europskoj uniji i Hrvatskoj” [online] u: K. Ott, ur. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi ekonomske i pravne prilagodbe*. Zagreb: Institut za javne financije : Friedrich Ebert Stiftung, 107-131. Dostupno na: [<http://www.ijf.hr/Eu/skreb-mikic.pdf>].
- Kesner-Škreb, M., 1994.** “Tržišni neuspjesi - Pojmovnik javnih financija”. *Financijska praksa*, 18 (1), 55-57.
- Kesner-Škreb, M., Pleše, I. and Mikić, M., 2003.** “Državne potpore poduzećima u Hrvatskoj 2001. godine”. *Financijska teorija i praksa* 27 (3), 287-331.
- Krugman, P. R., 1986.** “Targeted Industrial Policies: Theory and Evidence”. *Portfolio - International Economic Perspectives*, 11(3).
- Lee, F., 2002.** *OECD Work on Defining and Measuring Subsidies in Industry*. Paris: OECD.
- Martin, S. and Valbonesi, P., 1999.** *State Aid in Context*, mimeo, September.
- Murn, A., 2005.** “Značilnost finančnih ukrepov industrijske politike v Sloveniji”. *Delovni zveski Urada RS za makroekonomske analize in razvoj*, No. 2/2005.
- Neil, B., 1990.** “Measuring Industrial Subsidies: Some Conceptual Issues”. *OECD Working Paper*, No. 75.
- Nicolaidis, P. and Bilal, S., 1999.** *Understanding State Aid Policy in the European Community – Perspective on Rules and Practice*. The Hague: Kluwer.
- Noland, M. and Pack, H., 2003.** *Industrial Policy in an Era of Globalization – Lessons from Asia*. Washington: Institute for International Economics.
- OECD, 2001.** *Competition Policy in Subsidies and State Aid*. Paris: Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs Committee on Competition Law and Policy.
- Rodik, D., 2004.** “Industrial Policy for the Twenty-First Century”. *Faculty Research Working Papers Series*, RWP04-047. Harvard: Harvard University, John F. Kennedy School of Government.
- Schulze, C. L., 1986.** “Industrial Policy: A Dissent”, *Portfolio - International Economic Perspectives*, 11(3), 12-18.
- Seventh Survey on State Aid in Slovenia (for 2002, 2003 and 2004), 2005.** Available from: [[http://www.gov.si/mf/angl/nadz\\_pom/a\\_sedma-studija\\_dr\\_pomoci.pdf](http://www.gov.si/mf/angl/nadz_pom/a_sedma-studija_dr_pomoci.pdf)].
- Stone, M. R., 2002.** “Corporate Sector Restructuring – The Role of Government in Times of Crisis”. *Economic Issues*, No. 31. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

**Vademecum** Community Rules on State Aid – (Updated 1/9/2003), 2003. Available from: [[http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/others/vademecum/vademecumen2003\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/vademecum/vademecumen2003_en.pdf)].

## Poglavlje 11.

# ZDRAVSTVENA POLITIKA I REFORMA U HRVATSKOJ: KAKO VIDJETI ŠUMU OD DRVEĆA?

Dubravko Mihaljek\*  
*Banka za međunarodna plaćanja  
Basel, Švicarska*

## SAŽETAK

Autor razmatra aktualna pitanja zdravstvene politike i reforme u Hrvatskoj. Analiziraju se mikroekonomske osnove zdravstva (obilježja zdravlja kao prijeko potrebnog dobra, promašaji tržišta i države u pružanju zdravstvenih usluga); uloga zdravstva u procesu pridruživanja Eurospkoj uniji; stanje u zdravstvu Hrvatske (zdravlje stanovništva, demografski trendovi, resursi u zdravstvu); mikroekonomski i makroekonomski aspekti financiranja zdravstva i noviji prijedlozi zdravstvene reforme. Na toj osnovi izvodi se veći broj konkretnih prijedloga za reformu zdravstva u Hrvatskoj. Prijedlozi se odnose na financijsku održivost zdravstva u srednjem i dugom roku; odnos doprinosa i poreza u javnim izvorima; javne i privatne izvore financiranja; utjecaj metoda financiranja na poslovanje i efikasnost zdravstvenih ustanova; utjecaj modela financiranja na tržište rada i na političku ekonomiju zdravstvene reforme.

### **Ključne riječi:**

zdravstvo, Hrvatska, financiranje zdravstva, ekonomika zdravstva, troškovi zdravstva, zdravstvena politika, zdravstvena reforma, neuspjeh tržišta, neuspjeh države, stanje zdravlja, demografska kretanja, zdravstveni resursi, zdravstvo u Europskoj uniji

## UVOD

Ovaj rad daje uvid u aktualna pitanja zdravstvene politike i reforme u Hrvatskoj. Rad se koncentrira na “veliku sliku”, tj. informiranim građanima pokušava jasno oslikati “šumu” od silnog “drveća” detalja koje svakodnevno u javnim i stručnim medijima sade i sijeku komentatori, zdravstveni stručnjaci i kreatori zdravstvene politike. Proučava se i povezanost zdravstvene reforme i pridruživanja Hrvatske EU. No ta je veza uglavnom površna: sektor zdravstva nije uistinu dio *acquisa*, a čak i da jest, vlast u Hrvatskoj morala bi provesti reformu zdravstva ponajprije radi koristi koje bi od toga imali hrvatski građani, a ne zato što vlast iz Bruxellesa to od njih traži.

Hrvatska godišnje troši otprilike 8% BDP-a za zdravstvenu zaštitu, po čemu je između prosjeka za 15 starih članica EU (8,8% BDP-a u 2003) i deset novih članica (7,1%) (o izvorima podataka vidjeti tablice u dodatku). Oko 84% troškova zdravstvene zaštite pokriva se sredstvima javnoga sektora, a 16% privatnim sredstvima. Unutar javnoga sektora na Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje (HZZO) otpada više od 95% potrošnje opće države na zdravstvenu zaštitu. Osim u financiranju zdravstvene zaštite, HZZO ima ključnu ulogu i u ponudi jer utvrđuje (zajedno s Ministarstvom zdravstva) standarde zdravstvenih usluga i ugovara opseg i cijene usluga sa zdravstvenim ustanovama.

Najveći dio javnih sredstava za zdravstvenu zaštitu prikuplja se od poslodavaca, doprinosima za obvezno zdravstveno osiguranje, tj. namjenskim porezima rezerviranim za zdravstvo čiju osnovicu čine plaće zaposlenih. Ostatak javnih sredstava čine uglavnom prihodi od poreza (na dohodak, dodanu vrijednost itd.) kojima Ministarstvo financija svake godine dopunjava proračun HZZO-a. Gotovo cjelokupni iznos privatnih sredstava za zdravstvenu zaštitu čine vlastita sredstva građana jer je uloga privatnog zdravstvenog osiguranja neznatna.

Zdravstveni sektor u Hrvatskoj doživio je značajne promjene od početka devedesetih godina. Nekadašnji decentralizirani sustav samoupravnih interesnih zajednica u zdravstvu (SIZ-ova), s velikim viškom osoblja i izraženim regionalnim neravnotežama u financiranju i standardima zdravstvene zaštite, preobražen je u centraliziraniji, bolje financirani i općenito efikasniji sustav u kojemu u pružanju zdravstvenih usluga uz javni, sve više sudjeluje i privatni sektor. No unatoč pozitivnim promjenama, zdravstvo je i dalje suočeno s velikim problemima. Većina reformi posljednjih je godina bila usredotočena na ograničavanje rasta troškova. Posljedica tih napora bilo je prebacivanje sve



većeg dijela troškova na građane i neprekidno premještanje “vatrogasnih” napora iz jednog dijela zdravstva na drugi. Većina stanovnika i interesnih skupina u zdravstvu nezadovoljna je sadašnjom situacijom, o čemu svjedoči i sve jetkija javna rasprava o zdravstvenoj reformi. Međutim, kako nitko ne želi izgubiti još više povlastica, provođenje temeljitijih reformi u zdravstvu postalo je politički neprihvatljiva ideja.

Imajući na umu ta kretanja, jedan od ciljeva ovog rada jest uključiti dozu solidne ekonomske analize u javnu raspravu o zdravstvenoj politici i reformi, kako bi razne interesne skupine eventualno počele nepristranije raspravljati o stvarnim dugoročnim problemima zdravstva u Hrvatskoj. Drugi je cilj ovog rada potaknuti domaće stručnjake na istraživanja na području ekonomike zdravstva. To je područje prilično zanemareno i većina ekonomista zaobilazi ga u velikom luku, što u konačnici i dovodi do problema s kojima se zdravstvo u praksi susreće. U ovom će se radu problemi u zdravstvu analizirati i iz mikroekonomske i iz makroekonomske perspektive, što je postalo pravilo u ekonomskoj profesiji tijekom posljednjih četvrt stoljeća. Da bi se uočila sva širina problema, koristit će se pristup “širokog zamaha”, tj. identificirat će se glavni problemi u što većem broju segmenata, bez ulaženja u nepotrebne detalje.

Iduće poglavlje započinje analizu osvrtnom na mikroekonomske osnove zdravstvene politike: pokušava se razjasniti zašto je zdravlje kao dobro različito od drugih prijeko potrebnih dobara; koji se promašaji pojavljuju u raspodjeli zdravstvene zaštite putem tržišta odnosno državnih institucija i kakve nam uvide u stanje zdravstva u Hrvatskoj daju te mikroekonomske osnove. Treće poglavlje obradit će ulogu ili, preciznije rečeno, potragu za ulogom zdravstva u procesu pridruživanja EU. U četvrtom poglavlju analizirat će se stanje u zdravstvu iz perspektive potražnje zdravstvenih usluga i ponude tih usluga. Na strani potražnje razmatraju se pokazatelji o zdravstvenom stanju stanovništva i demografskim trendovima, a na strani ponude pokazatelji o resursima u zdravstvu i trendovima u pružanju zdravstvenih usluga. Peto poglavlje govori o mikroekonomskim i makroekonomskim aspektima financiranja zdravstva u Hrvatskoj. Naglasak je na otkrivanju propusta u oblikovanju instrumenata financiranja. Ti se propusti dovode u usku vezu s brojnim negativnim trendovima i nezadovoljstvom interesnih skupina u zdravstvu. Šesto poglavlje govori o tome koliko su noviji prijedlozi zdravstvene reforme usmjereni na uklanjanje tih propusta. Sedmo poglavlje kao kraj rada razmatra dublje reforme u sustavu zdravstva koje će trebati provesti u srednjem roku. Glavni je zaključak da je zdrav-

stvena reforma daleko složenija i znatno ju je teže osmisliti i provesti nego, primjerice, mirovinsku reformu.

## MIKROEKONOMSKE OSNOVE

### **Zašto je zdravstvena skrb različita od drugih prijeko potrebnih dobara i reforma zdravstva tako složena?**

Literatura o ekonomici zdravstva najviše se razvila u zemljama s engleskoga govornog područja. Stoga institucionalni okviri tih zemalja utječu na razmišljanja ekonomista o zdravstvenoj zaštiti još snažnije nego u drugim granama ekonomike javnoga sektora. To se osobito odnosi na institucije u SAD-u i Velikoj Britaniji, koje su dijametralno suprotne: u SAD-u ne postoji državno zdravstveno osiguranje (osim za starije osobe i za siromašne), dok je Velika Britanija razvila sustav nacionalne zdravstvene zaštite. Literatura o ekonomici zdravstva obično počinja pretpostavkom da se zdravstvene usluge mogu analizirati kao i druge tržišne aktivnosti, a potom se objašnjava zašto djelovanje tržišta ipak ne dovodi do efikasne alokacije resursa u zdravstvu (v. npr. McGuire i Mayhew, 1989). Jedan od razloga jest činjenica da je zdravstvena skrb kao djelatnost različita od drugih prijeko potrebnih dobara i usluga. Sektor zdravstva čini desetak tržišta – za različite oblike zdravstvene zaštite i liječenja; različite oblike osiguranja; lijekove; medicinsku opremu; tržište rada za zdravstveno osoblje itd. Na većini tih tržišta dolazi do tzv. tržišnih neuspjeha poput nepovoljnog izbora, asimetričnih informacija, rastućih prinosa i moralnog hazarda (v. dalje).

Drugi, možda dublji razlog zašto se u raspodjeli zdravstvene zaštite ne možemo u potpunosti osloniti na djelovanje tržišta jest da se dobro zdravlje velikog dijela stanovništva istinski cijeni u svim društvima (Hsiao, 2000:6). Nejednakosti u zdravlju i pristupu zdravstvenoj zaštiti vrijeđaju naš urođeni osjećaj pravednosti. Vjerojatno nema razumne osobe koja bi odbacila shvaćanje da svako ljudsko biće kao minimum zdravstvene zaštite mora imati pristup osnovnim medicinskim uslugama i lijekovima radi uklanjanja bolova i patnji te radi sprječavanja prijevremene smrti (*ibid*:6). Budući da su troškovi suvremene medicine toliko visoki da ih većina obitelji s nižim primanjima ne može pokriti, takve obitelji u slučaju teže bolesti trebaju biti zdravstveno osi-

gurane ili imati pristup subvencioniranim zdravstvenim uslugama. Čak i za bolje stojeće obitelji troškovi liječenja težih bolesti mogu biti toliko visoki da ih dovedu do financijskog sloma. Stoga je s etičkoga gledišta nužno uvesti neki oblik zdravstvenog osiguranja i uključiti državu u aktivnosti zdravstvene zaštite po pristupačnim cijenama.

No osim etičke podloge, zdravstveno osiguranje ima i čvrstu ekonomsku logiku. I u bogatim i u siromašnim zemljama otprilike 25-30% zdravstvene potrošnje otpada na samo 1% stanovništva, a oko 60% potroši se na ukupno 5% stanovništva (Hsiao, 2000:11). Nasuprot tome, za 20-25% stanovništva u određenoj godini uopće nije potrebno trošiti na zdravstvenu zaštitu jer je toliki dio stanovništva u prosjeku zdrav (tabl. 1). Međutim, vrlo je teško predvidjeti koji će pojedinci biti u onih 1% ili 5% stanovništva na koje otpada najveći dio zdravstvene potrošnje. Arrow (1963) je u jednom poticajnom radu pokazao da su upravo ti odnosi temeljna logička podloga za zdravstveno osiguranje.

*Tablica 1. Troškovi zdravstvene zaštite prema postotku stanovništva<sup>1</sup>*

Postotak ukupnog stanovništva	Postotak ukupne zdravstvene potrošnje
1	29
5	60
10	74
50	98
80	100

<sup>1</sup> Za sve dobne skupine; podatci za SAD, 1998.

Izvor: Hsiao (2000:12)

U Hrvatskoj, kao i u većini bivših socijalističkih zemalja, rasprave o zdravstvenoj politici i reformi obično počinju dijametralno suprotnom pretpostavkom – da je pristup zdravstvenoj zaštiti univerzalan, za sve jednak i u osnovi besplatan. Univerzalno pravo na zdravstvenu zaštitu u Hrvatskoj je zajamčeno Ustavom (“Svakom se jamči pravo na zdravstvenu zaštitu u skladu sa zakonom”, članak 58). Međutim, u javnosti i političkim krugovima često se brkaju spomenuta etička načela s osnovnim ekonomskim zakonima koji djeluju i u zdravstvu, bez obzira na to što je zdravstvena zaštita prijeko potrebno dobro posebnih obilježja.

Na primjer, temeljni zakon potražnje kaže da će ljudi trošiti veću količinu nekog dobra ili usluge ako se cijena tog dobra ili usluge smanji. Zdravstvena zaštita koja pokriva sve troškove primjer je takvog dobra. Budući da sveobuhvatna zdravstvena zaštita snižava cijenu zdrav-

stvenih usluga poput rutinskih liječničkih pregleda ili liječenja lakših bolesti i ozljeda, prema spomenutom zakonu potražnja te vrste usluga će porasti – ljudi će češće ići liječniku jer troškove takvih posjeta pokriva zdravstveno osiguranje.<sup>i</sup> Na tržištu će se zbog toga pojaviti višak potražnje: pružatelji usluga neće biti zainteresirani da povećaju ponudu jer je cijena usluge snižena ispod njezine ravnotežne cijene, a osobe koje žele besplatno obaviti rutinske zdravstvene preglede, morat će čekati. Da bi se izbjeglo takvo rasipanje resursa, treba povisiti cijenu dotične usluge. Jedan od načina da se to učini jest uvođenje nepokrivenog iznosa osiguranja i participacije, uz odgovarajuća rješenja za osobe s niskim primanjima.<sup>ii</sup>

Za razliku od rutinske zdravstvene zaštite, za liječenje težih bolesti i bolničko liječenje postoji jasno ekonomsko i prije svega etičko opravdanje da osiguranje pokrije najveći dio troškova. To je opravdanje u skladu s načelom da osiguranje treba štiti ljude od prekomjernog financijskog gubitka nastalog zbog bolesti – osobito od katastrofalnog financijskog gubitka – ali je neracionalno da ih izolira od *svih* troškova zdravstvene zaštite.

Stoga ekonomisti i zdravstveni stručnjaci u zemljama poput Hrvatske trebaju javnosti i političkim krugovima objasniti zašto država ne može i ne treba financirati sve troškove zdravstvene zaštite.<sup>iii</sup> Jedna od posljedica te ishodišne točke jest to da sagledavanje političko-ekonomskih aspekata ima golemu važnost za uspjeh reforme zdravstva (v. zaključno poglavlje).

## Neuspjesi tržišta i države u zdravstvu i stanje u Hrvatskoj

Pojam “neuspjeh tržišta” označava situaciju u kojoj tržišni mehanizam ne može uspješno organizirati proizvodnju i alokaciju određenih dobara i usluga. Neuspjeh tržišta ne znači njegov slom ili nestanak. Ekonomisti taj pojam obično primjenjuju kada tržišni mehanizam ne može zajamčiti *maksimalnu* efikasnost, pa netržišne institucije poput državne regulacije mogu *poboljšati* tržišnu alokaciju. Takvi se neuspjesi pojavljuju na većini tržišta od kojih se zdravstvo sastoji.<sup>iv</sup>

*Asimetrične informacije* pojavljuju se u ponudi medicinskih usluga i u zdravstvenom osiguranju, u kojemu su poznatije pod nazivom *nepovoljan izbor* i *moralni hazard* (v. dalje). Na strani ponude problem se sastoji u tome što liječnik raspolaže sa znatno više informa-

cija nego pacijent. Zbog složenosti tehničkih podataka o dijagnozi i postupcima liječenja, a djelomično i zbog stanja u kojemu se nalazi, pacijent ne može prikupiti i obraditi sve potrebne informacije o svojem zdravstvenom stanju. Zato se mora osloniti na liječnika i druge zdravstvene djelatnike da ga informiraju o bolesti i mogućim načinima liječenja. Drugim riječima, liječnik je, s obzirom na pacijenta u monopolističkom položaju u pogledu informacija, što u nereguliranim tržišnim uvjetima stvara mogućnost iskorištavanja pacijenata.<sup>v</sup>

Jedno je od rješenja problema asimetričnih informacija samoregulacija, tj. razvoj profesionalnih pravila ponašanja poput stručnih ispita i zahtjeva da se liječnička profesija strogo pridržava etičkih načela. Dodatni je pristup zasnivanje ugovornog odnosa između liječnika i pacijenta na temelju zakonodavstva koje pacijentima omogućuje da svoja prava zaštite u pravosudnom sustavu. Ta rješenja imaju nedostataka i ne jamče najpovoljniji ishod. Prepreke slobodnom ulasku u liječničku profesiju smanjuju ponudu i povećavaju cijenu zdravstvene zaštite. Etički standardi liječničke profesije nedostatni su ako nisu podržani odgovarajućim zakonskim sankcijama. Na primjer, sankcije koje liječničke komore mogu poduzeti prema liječnicima koji krše profesionalna pravila rijetko su kad dovoljne da zaštite prava pacijenata. Unatoč tome, ta su rješenja nužna da bi se nadvladali najizraženiji problemi asimetričnih informacija. U Hrvatskoj su u tom smislu posebno izraženi nedostaci postojećeg zakonodavstva o pravima pacijenata i njegova neodgovarajuća provedba. Te će nedostatke svakako trebati ukloniti tijekom pristupanja Hrvatske EU.<sup>vi</sup>

*Složenost i neizvjesnost* u zdravstvenim uslugama pojavljuju se zato što je svaki medicinski slučaj potencijalno različit od svih ostalih i od svakog prethodnog. Tržište se ne može efikasno nositi s takvim problemima. Njihovo postojanje još više naglašava važnost etičkog ponašanja liječnika, tako da pacijenti u svakom trenutku moraju biti sigurni da liječnici djeluju u njihovu najboljem interesu.

*Rastući prinosi* posljedica su sve češćeg korištenja specijalističkog liječenja i opreme u uvjetima sve veće složenosti zdravstvene zaštite. Specijalističko liječenje i oprema su skupocjeni i da bi se rentabilno koristili potreban je što veći broj pacijenata. Pri takvim tehnološkim procesima postoji veća vjerojatnost da će se na tržištu razviti oligopolističke strukture, tj. da će specijalističke usluge pružati mali broj ustanova. Budući da su oligopolističke cijene više od cijena u uvjetima potpune konkurencije, pojavljuje se potreba da država regulira cijene medicinskih usluga.

*Nepovoljan izbor* nastaje kada rizičnije skupine pacijenata poput pušača ne obavijeste privatnog osiguravatelja o svom zdravstvenom riziku. Osiguravatelj zbog toga izračuna premiju osiguranja koja ne pokriva očekivane troškove liječenja takve skupine osiguranika. Kad ti troškovi ipak nastanu, osiguravatelj mora povećati premiju za sve osiguranike, uključujući manje rizične skupine poput nepušača. Zbog više premije neki manje rizični osiguranici mogu prijeći drugom osiguravatelju koji nudi niže premije. Ako se taj proces nastavi, može uslijediti slom cjelokupnog sustava osiguranja.

Problem nepovoljnog izbora može se riješiti tako da se osiguravateljima omogući dobivanje detaljnijih informacija o pacijentima kako bi se premije mogle preciznije utvrditi. Time se, međutim, mogu diskriminirati pacijenti s kroničnim bolestima i visokorizične skupine ljudi, koji ne bi mogli pronaći zdravstveno osiguranje po pristupačnim cijenama. Da se to ne dogodi, državna tijela nadležna za regulaciju osiguravajućih društava obično utvrđuju popis postojećih zdravstvenih stanja zbog kojih osiguravatelji ne mogu odbiti izdavanje police osiguranja.

O opsegu problema nepovoljnog izbora kod privatnih osiguravajućih društava u Hrvatskoj nema informacija. No iako je uloga tih društava za sada minimalna, s razvojem privatnoga zdravstvenog osiguranja vlasti nadležne za regulaciju rada osiguravajućih društava trebalo bi razraditi odgovarajuća rješenja tog problema.

Kad je riječ o problemu nepovoljnog izbora u sustavu državnoga zdravstvenog osiguranja, visok udio bolesti životnog stila, povezanih s pretjeranom tjelesnom težinom, nedovoljnim kretanjem, pušenjem i konzumiranjem alkohola i droga, kao i činjenica da su doprinosi za zdravstvo jednaki za sve osiguranike, pokazuju da troškove liječenja tih bolesti subvencioniraju osiguranici koji se ne izlažu spomenutim rizicima. O učincima tog problema na financiranje zdravstva i pravdnost tek treba pokrenuti javnu raspravu u Hrvatskoj.

Pojam *moralni hazard* odnosi se na povećani rizik neopreznog ponašanja i s njim povezanoga nepovoljnog ishoda ("hazarda"), koji nastaje zato što osoba koja je uzrokovala problem ne snosi posljedice svojeg ponašanja (u cijelosti ili djelomično) te može ostvariti korist na teret drugih. U zdravstvenom osiguranju taj se problem pojavljuje ako se pojedinci manje brinu za svoje zdravlje, npr. ako manje vježbaju, više puše i piju, rjeđe odlaze na preventivne preglede nego što bi inače išli – samo zato što znaju da su osigurani. Problem moralnog hazarda najčešće se prevladava pomoću posebnih klauzula u ugovorima o osiguranju. Na primjer, mnoga osiguravajuća društva u police osiguranja

uključuju klauzulu prema kojoj se osiguranik mora podvrgnuti redovitim zdravstvenim kontrolama i nude popuste za nepušače i ljude koji se redovito bave sportom.

O postojanju problema moralnog hazarda u hrvatskom sustavu sveobuhvatnoga zdravstvenog osiguranja ima nekoliko pokazatelja. U 2004. i 2005. godini na prvome mjestu po potrošnji u Hrvatskoj bila je skupina lijekova za snižavanje kolesterola.<sup>vii</sup> Nadalje, na temelju rasprostranjenosti pušenja i konzumiranja alkohola (v. dalje), te činjenice da pušači i ljudi skloni alkoholu ne plaćaju više doprinose za zdravstveno osiguranje, može se sa sigurnošću reći da postoji velik prostor za moralni hazard u zdravstvenom osiguranju u Hrvatskoj. Stoga bi vlast u sklopu svake temeljitije zdravstvene reforme trebala poduzeti određene mjere protiv raznih oblika neodgovornog ponašanja osiguranika.<sup>viii</sup>

*Neuspjeh države* pandan je neuspjehu tržišta u javnom sektoru. On nastaje kada državne ustanove nisu sposobne djelotvorno raspodijeliti državne resurse ili usluge koje pružaju građanima. Kao što je neuspjeh tržišta problem koji sprječava efikasno djelovanje tržišta, neuspjeh države označava sustavnu nesposobnost države da pronađe efikasno rješenje u alokaciji određenog resursa ili usluge.

Jedan od najočitijih primjera neuspjeha države u hrvatskom zdravstvu jest raširenost korupcije. Prema istraživanju udruge Transparency International (2005), 32% hrvatskih građana smatra da je korupcija u zdravstvu “raširena”, a 48% da je “vrlo raširena”.<sup>ix</sup> Katkad se prevaga interesa zdravstvenih radnika nad interesima pacijenata i službeno podržava. Liječnici zaposleni u državnim zdravstvenim ustanovama godinama su mogli za simbolične iznose unajmiti zdravstvene prostorije i opremu u ustanovama u kojima su radili i koristiti ih za privatnu praksu nakon redovitoga radnog vremena.<sup>x</sup> Već sâma činjenica da je takva praksa (inače nezamisliva u EU, pa čak i u drugim zanimanjima u javnom sektoru u Hrvatskoj) bila potpuno legalna svjedoči o golemom političkom utjecaju koji si je liječnička profesija izborila u hrvatskom društvu.<sup>xi</sup> Ta je praksa također *prima facie* dokaz sustavnog neuspjeha državne birokracije da upravlja zdravstvenim ustanovama u interesu građana.<sup>xii</sup>

## ZDRAVSTVO I PRIDRUŽIVANJE EUROPSKOJ UNIJI

Odnos između europskog zakonodavstva i zdravstvene politike složen je i često djeluje zbunjujuće, djelomično zato što u zdravstvenoj politici ne postoji jasno razgraničenje između nadležnosti zemalja članica i europskih institucija.<sup>xiii</sup> Članak 129. Ugovora iz Maastrichta iz 1993. godine navodi da će “Zajednica pridonijeti visokoj razini zdravstvene zaštite za svoje građane” i uvodi odredbu o zajedničkom djelovanju radi sprječavanja važnijih bolesti. Time je određen temelj zajedničkih programa u promicanju zdravlja; informacija, obrazovanja i osposobljavanja u javnom zdravstvu; borbi protiv raka, AIDS-a i drugih zaraznih bolesti; prikupljanju i razmjeni zdravstvenih podataka; te u sprječavanju ozljeda na radu, bolesti vezanih za onečišćenje okoliša i rijetkih bolesti.

U Ugovoru iz Amsterdama iz 1997. godine utvrđeno je da će “zajedničko djelovanje biti usmjereno na unaprjeđenje javnog zdravstva” (čl. 152). Međutim, što se točno smatra javnim zdravstvom, još uvijek nije definirano – granica između javnog zdravstva i politike u područjima poput zaštite okoliša i potrošača nejasna je. Pitanja zdravstva posredno se razmatraju i u mnogim drugim člancima Ugovora, poput onih o istraživanju, poljoprivredi, socijalnoj politici i mjerama za promicanje slobodnog kretanja ljudi i roba. Ugovor iz Amsterdama također je pokušao razjasniti kako europsko zakonodavstvo utječe na zdravstvene usluge, navodeći da će “zajedničko djelovanje na području javnoga zdravstva u potpunosti poštovati odgovornosti zemalja članica za organizaciju i pružanje zdravstvenih usluga i zaštite” (čl. 152).

Međutim, uskoro se pokazalo da to isključivanje zdravstvenih usluga iz kompetencije EU i prihvaćanje nadležnosti zemalja članica u zdravstvu nije baš lako provesti. U zdravstvu se koriste mnogi inputi kojima se trguje na zajedničkom tržištu: propisi o slobodnom kretanju roba i ljudi odnose se na medicinsku opremu i lijekove, na pacijente i zdravstvene djelatnike te na usluge poput istraživanja i razvoja novih lijekova. Proizvodnja i trgovina tim inputima podliježu europskim zakonima, osobito time što moraju biti transparentni i nediskriminirajući.

Na primjer, zajedničko tržište može normalno funkcionirati samo ako ljudi mogu putovati bez straha da će im biti uskraćena zdravstvena zaštita koju imaju u svojoj zemlji. Stoga je još od početka sedamdesetih godina EU razradio niz smjernica o zdravstvenoj zaštiti skupina ljudi koje svoj posao obavljaju u inozemstvu, kako bi ti ljudi u



hitnim slučajevima imali pristup zdravstvenoj zaštiti. Utvrđeni su i načini na koje zavodi za zdravstveno osiguranje mogu upućivati pacijente na liječenje u inozemstvo. Krajem 1990-ih godina Europski sud pravde donio je nekoliko presuda kojima je utvrđeno pravo pacijenata na zdravstvenu zaštitu u zemljama članicama i bez prethodnog odobrenja. Tim je presudama potvrđeno da zdravstvo postupno prelazi u nadležnost europskog zakonodavstva.

Zdravstvene usluge bile su uključene i u predloženu Direktivu EU o uslugama, koja je nakon žestokih sporenja odbačena u veljači 2006. godine. No već u rujnu 2006. započela je "orijentacijska rasprava" zemalja članica o usklađivanju sustava zdravstva u EU, što pokazuje da ta tema neće silaziti s dnevnog reda EU.

Zbog složenosti odnosa između europskog zakonodavstva i zdravstvene politike gotovo sva poglavlja *acquisa communitairea* imaju određene utjecaje za zdravstvo. Posebno su značajna poglavlje 13 o socijalnoj politici i poglavlje 23 o zaštiti potrošača i zdravstvenoj zaštiti. No i ostala poglavlja sadržavaju odredbe značajne za zdravstvo: poglavlja 1-3 o slobodnom kretanju roba, osoba i usluga; poglavlje 12 o sigurnosti namirnica; poglavlje 27 o okolišu itd.

U ovom radu neće se detaljno razmatrati uloga zdravstva u raznim poglavljima *acquisa* niti status Hrvatske u ispunjavanju tih uvjeta. U razdoblju intenzivnih pregovora o pristupanju EU ti su uvjeti ionako cilj koji se neprekidno pomiče. No valja spomenuti da je Europska komisija u svojem izvješću o napredovanju Hrvatske iz 2005. godine utvrdila da hrvatsko zakonodavstvo samo djelomično pokriva *acquis* u raznim segmentima zaštite potrošača i zdravstvene zaštite (European Commission, 2005:102). U vezi s poglavljem o socijalnoj politici glavni je zaključak Komisije bio da to područje izgleda "prilično zanemareno" (*ibid*:78), te da će sposobnost primjene i provedbe zakonodavstva o socijalnoj politici trebati značajno unaprijediti (*ibid*: 77). Koliko će dugo u praksi to potrajati, za sada je teško reći. Nadležna vlast u Hrvatskoj dosta je optimistična i ocjenjuje da će joj trebati dvije do dvije i pol godine (tj. do kraja 2008. godine) da dovrše prilagođavanje cjelokupnog zakonodavstva (ne samo onoga povezanog sa zdravstvom) *acquisu*.<sup>xiv</sup>

Treba naglasiti i to da Ministarstvo zdravstva nije, za razliku od drugih ministarstava, zaduženo kao nositelj nijednoga od poglavlja *acquisa*. Te su nadležnosti podijeljene između nekoliko drugih ministarstava, čime se povećava potreba za koordinacijom rada unutar dijelova Vlade. U onoj mjeri u kojoj je suradnja među ministarstvima ote-

žana zbog pomanjkanja sredstava, odgovarajućih sposobnosti ili birokratskih nadmetanja, prilagodba *acquisu* može biti dodatno usporena.

## ZDRAVSTVO U HRVATSKOJ<sup>xv</sup>

### Zdravlje stanovništva

Zdravstveno stanje stanovništva Hrvatske nije osobito dobro ni izrazito loše. Neki osnovni pokazatelji upućuju na relativno dobro zdravlje. Primjerice, u 2004. očekivano trajanje života pri rođenju iznosilo je 72 godine za muškarce i 79 godina za žene (tabl. 2). To je relativno povoljan pokazatelj u usporedbi s 15 starih članica EU (76 godina za muškarce, 82 za žene) jer prosječni dohodak u Hrvatskoj iznosi samo 40% prosjeka EU-15, a nešto je povoljniji od prosjeka 10 novih članica (71 godina za muškarce, 79 za žene). Međutim, nepovoljno je to što stanovnici Hrvatske mogu očekivati da će tijekom života bili bolesni godinu dulje nego stanovnici u “staroj” i “novoj” Uniji (tabl. 2).

Tablica 2. Očekivano trajanje života pri rođenju i trajanje zdravog života, 2004.

	Očekivano trajanje života pri rođenju (godina)		Očekivano trajanje zdravog života (godina)		Očekivano trajanje svih bolesti tijekom života (godina) <sup>1</sup>	
	Muškarci	Žene	Muškarci	Žene	Muškarci	Žene
Hrvatska	72	79	64	69	8	10
EU-15	76	82	69	73	7	9
EU-10	71	79	64	70	7	9

<sup>1</sup> Razlika između očekivanog trajanja života pri rođenju i očekivanog trajanja zdravog života.

Izvori: WHO (v. tabl. A1 u dodatku); autorov izračun

Stopa smrtnosti odraslih u Hrvatskoj je niža nego u novim članicama EU, no znatno je viša nego u 15 starih zemalja članica. U Hrvatskoj na 1.000 stanovnika 160 ljudi umire u dobi između 15 i 60 godina; u novim zemljama članicama u prosjeku ih umire 205, a u starim članicama EU samo 113 (v. tabl. A1 u dodatku). Stopa smrtnosti za dojenčad u Hrvatskoj jednaka je prosjeku novih članica EU (šestero umrlih na 1.000 živorođenih), ali kao i za odrasle, znatno je viša od prosjeka za 15 starih članica (četvero umrlih na 1.000 živorođenih).

Tablica 3. Odabrani pokazatelji zdravstvenih rizika

	Pretilost među odraslima (≥ 15 godina) <sup>1</sup>		Učestalost redovitog korištenja duhanskih proizvoda <sup>1</sup>		Potrošnja alkohola (po osobi na godinu, u litrama) <sup>2</sup>
	Muškarci	Žene	Muškarci	Žene	
Hrvatska	22	23	32	23	16,2
EU-15	13	13	32	20	12,9
EU-10	14	17	40	18	8,3

<sup>1</sup> U postotku ukupnog stanovništva.

<sup>2</sup> Ukupna registrirana i neregistrirana potrošnja po odrasloj osobi (≥ 15 godina), u litrama čistog alkohola.

Izvori: WHO (v. tabl. A2 u dodatku); WHO (2004); autorov izračun

Pokazatelji za koje je jaz između zdravstvenog stanja u Hrvatskoj i starim članicama EU (a manje i novim) posebno uočljiv jesu glavni uzroci smrti. U Hrvatskoj je dobno standardizirana stopa smrtnosti viša od prosjeka EU-15 za sve najvažnije nezarazne bolesti: bolesti krvožilnog sustava, rak, ozljede, kronične bolesti dišnog sustava, dijabetes i druge kronične bolesti (v. tabl. A1 u dodatku). Na primjer, u Hrvatskoj je 2002. godine na 100.000 stanovnika od bolesti krvožilnog sustava umrlo 356 ljudi, dvostruko više nego u starim članicama EU (185 ljudi u prosjeku). To je vrlo vjerojatno povezano i s nezdravim načinom života stanovništva, što se osobito može uočiti iz pokazatelja zdravstvenih rizika prikazanih u tablici 3:

- Hrvatska ima izuzetno visok postotak stanovništva s pretjeranom tjelesnom težinom – gotovo četvrtina odraslih je pretila, što je dvostruko više od prosjeka EU-15 i upola više od prosjeka EU-10,
- učestalost redovitog korištenja duhanskih proizvoda u Hrvatskoj vrlo je visoka, posebno među ženama (23% odraslih žena redovito koristi duhanske proizvode) i učenicima (19% dječaka i djevojčica u dobi od 13-15 godina puši cigarete),
- potrošnja alkohola u Hrvatskoj je 25% viša od prosjeka EU-15 i gotovo 50% viša od prosjeka EU-10. Hrvatska je na petome mjestu u svijetu po potrošnji vina među odraslima (iza Luksemburga, Francuske, Portugala i Italije) i na 15. mjestu u svijetu po potrošnji piva po stanovniku. Stoga ne iznenađuje da su stope mortaliteta od bolesti prouzročenih pretjeranom potrošnjom alkohola u Hrvatskoj vrlo visoke,<sup>xvi</sup>

- usto, učestalost tjelesne neaktivnosti u Hrvatskoj vrlo je visoka. Prema podacima Svjetske zdravstvene organizacije (WHO), u 2003. godini 47% hrvatskih muškaraca i 51% hrvatskih žena nisu bili tjelesno dovoljno aktivni.<sup>xvii</sup>

Može se zaključiti da su glavni zdravstveni rizici koji se mogu spriječiti u Hrvatskoj vrlo izraženi, pa bi zdravstvena vlast mogla i trebala uložiti znatno više napora u obrazovanje stanovništva o ozbiljnosti tih rizika. To je važno istaknuti zato što *Prijedlog nacrta nacionalne strategije zdravstva* (MZSS, 2006) nedovoljno naglašava vezu između zdravstvenih rizika i stanja zdravlja, ostavljajući dojam da je stanje zdravlja hrvatskog stanovništva uglavnom dobro.<sup>xviii</sup>

## Demografska kretanja

Da bismo zaokružili sliku o potražnji zdravstvenih usluga, potrebno je razmotriti i glavna demografska kretanja. Kao i u većini europskih zemalja, kretanje broja stanovnika u Hrvatskoj je već dulji niz godina nepovoljno. Između 1995. i 2004. godine ukupan se broj stanovnika u prosjeku smanjuje za -0,3% na godinu. Žene u Hrvatskoj rađaju u prosjeku 1,35 djece, manje od prosjeka u EU-15 (1,6 djece) i otprilike jednako kao u novim zemljama članicama.

Druga je sličnost s trendovima u Europi to da stanovništvo u Hrvatskoj ubrzano stari. Prema popisu stanovnika iz 2001. godine, 16% ljudi imalo je 65 ili više godina, 67% bilo je radne dobi (od 15 do 64 godine), a 17% bilo je mlađe od 15 godina (tabl. 4). Prema najnovijim projekcijama Državnog zavoda za statistiku, do 2050. godine udio starijih u ukupnom stanovništvu mogao bi porasti na 27%, dok bi udio stanovništva radne dobi mogao pasti na 59%. Omjer između starijih osoba i stanovnika radne dobi prema tim bi se projekcijama povećao s 23% u 2001. na 46% u 2050. godini. Ako starijim osobama pribrojimo i djecu mlađu od 15 godina, ukupan omjer stanovništva izvan radne dobi i stanovništva radne dobi mogao bi se povećati s 49% u 2001. na 69% u 2050. godini (tabl. 4).

No to je samo dio cjelokupne slike o demografskim kretanjima s nepovoljnim posljedicama za troškove zdravstva. Omjer između stanovništva koje ne plaća doprinose u sustavu zdravstvenog osiguranja i zaposlenih već sada je izuzetno nepovoljan, otprilike 2:1 (tabl. 4). Drugim riječima, na svaku zaposlenu osobu doprinosi za zdravstveno osi-

guranje moraju biti dovoljno visoki da pokriju troškove osiguranja za još dvije osobe koje ne plaćaju doprinose. Već i taj podatak pokazuje da je sustav zdravstvenog osiguranja u Hrvatskoj suočen s vrlo ozbiljnim problemom dugoročne održivosti: samo trećina stanovnika plaća doprinose za zdravstveno osiguranje, dok dvije trećine stanovnika – umirovljenici, članovi obitelji osiguranika, nezaposleni i druge neaktivne osobe – ne plaćaju doprinose iako na njih otpada više od dvije trećine troškova zdravstva (v. dalje). Iako se omjer između onih koji ne plaćaju doprinose i onih koji ih plaćaju između 2000. i 2005. godine donekle poboljšao, starenjem stanovništva taj će se omjer neizbježno pogoršati, čak i uz jednaku stopu radno aktivnog stanovništva.

Tablica 4. Demografska kretanja i zdravstveno osiguranje

Dob	Postotni udio				Omjer stanovništva koje ne plaća obvezni doprinos za zdravstveno osiguranje u odnosu prema zaposlenima <sup>1</sup>		
	u ukupnom stanovništvu		u stanovništvu radne dobi				
	2001.	2050.	2001.	2050.	2000.	2005.	
djeca (0-14)	17	14	26	23	ukupno ne plaća doprinos/zaposleni	1,98	1,85
radna dob (15-64)	67	59	100	100	umirovljenici/zaposleni	0,70	0,66
stariji (65+)	16	27	23	46	članovi obitelji/zaposleni	0,97	0,83
ukupno djeca i stariji	33	41	49	69	nezaposleni/zaposleni	0,09	0,09

<sup>1</sup> U stanovništvo koje ne plaća doprinos osim navedenih uključene su i druge kategorije.

Izvori: DZS (2006); HZZO (2002, 2006); autori izračuni

Visok udio umirovljenika osobito je značajan za zdravstvo zato što je raspodjela troškova zdravstvene zaštite prema starosti asimetrična. U Sjedinjenim Američkim Državama, za koje su raspoloživi najpotpuniji podaci, 36% troškova zdravstvene zaštite otpada na osobe koje imaju 65 i više godina, iako je njihov udio u ukupnom stanovništvu samo 12%. Za Hrvatsku ne postoje usporedivi podaci, no kao približnu vrijednost možemo uzeti potrošnju HZZO-a na zdravstvenu zaštitu umirovljenika i njihovih obitelji. Na tu je potrošnju od 2000. godine otpadalo u prosjeku 43% ukupnih troškova HZZO-a. Može se očekiva-

ti da će taj udio u budućnosti rasti brže od postotka starijeg stanovništva (trenutačno ga je 16%) jer će rasti i dohodak po stanovniku, a s njim i potražnja zdravstvenih usluga. Time se opet postavlja pitanje održivosti sadašnjeg sustava financiranja zdravstva.

## Zdravstveni resursi

Na strani ponude zdravstvenih usluga usporedbe Hrvatske sa zemljama članicama EU nepovoljnije su od prethodnih usporedbi o zdravstvenom stanju stanovništva. Hrvatska ima znatno manje liječnika, medicinskih sestara, primalja i ljekarnika na 1.000 stanovnika od prosjeka za stare i nove članice EU (tabl. 5). Hrvatska je samo po broju zubnih liječnika izjednačena s prosjekom EU-15. Prema broju bolničkih kreveta, prekapacitiranost u Hrvatskoj manja je nego u novim zemljama članicama i više-manje je izjednačena s prosjekom starih članica. Ostali pokazatelji bolničkih kapaciteta uglavnom su blizu europskih prosjeka; izuzetak je prosječna duljina boravka u bolnicama, koja je s 11 dana nešto dulja od europskog prosjeka od 9 dana.<sup>xix</sup>

Tablica 5. Zdravstveni resursi (na 1.000 stanovnika)

	Liječnici	Medicinske sestre	Primalje	Zubni liječnici	Ljekarnici	Bolnički kreveti <sup>1</sup>
Hrvatska	2,4	5,1	0,3	0,7	0,5	5,5
EU-15	3,3	9,2	0,6	0,7	0,8	5,4
EU-10	3,2	6,8	0,3	0,6	0,7	6,4

<sup>1</sup> Na 10.000 stanovnika.

Izvor: WHO (v. tabl. A3 u dodatku)

Usporedbom tih podataka s pokazateljima o zdravstvenom stanju stanovništva nameću se dva preliminarne zaključka. Prvo, prema korištenju raspoloživih resursa, zdravstvo u Hrvatskoj čini se prilično efikasnim: uz 25-50% manje zdravstvenih djelatnika, pokazatelji poput očekivanog trajanja života nisu znatno nepovoljniji od europskih prosjeka. Drugo, jedina zdravstvena profesija u kojoj, kako se čini, nema manjka ponude – zubni liječnici – ujedno su i jedina profesija u kojoj dominira privatna praksa i većinu troškova plaćaju sami pacijenti. Štoviše, u zubarstvu vrlo se rijetko mogu čuti pritužbe na kvalitetu usluga i korupciju. Taj primjer jasno pokazuje da tržišni mehanizam može

efikasno djelovati i na području nekih zdravstvenih usluga, te da veće oslanjanje na tržište može smanjiti i možda čak ukloniti neuspjeh države u zdravstvu. Stoga bi bilo zanimljivo istražiti kako su i zašto hrvatski građani prihvatili ideju da sami plaćaju zubarske usluge.

Zdravstvo u Hrvatskoj podijeljeno je, slično zdravstvu većine europskih zemalja, na primarnu zdravstvenu zaštitu (praksu opće i obiteljske medicine, hitna medicina), sekundarnu zaštitu (bolnice i specijalističko-konzilijarne službe), tercijarnu zaštitu (visoko-specijalizirana zaštita, bolnice za izobrazbu medicinskog osoblja, medicinska istraživanja) i zdravstvene institute (uključujući institute javnoga zdravstva). Način organiziranja zdravstvenih ustanova i problemi koji se pojavljuju u njihovom funkcioniranju neće biti detaljnije razmatrani u ovom radu.<sup>xx</sup> No neki problemi koji se pojavljuju u financiranju i reformi zdravstva ne mogu se zaobići.

Jedan od glavnih problema je neravnoteža između primarne i sekundarne zdravstvene zaštite. U većini europskih zemalja ustanove primarne zaštite rješavaju otprilike 75% medicinskih slučajeva, dok u Hrvatskoj primarna zaštita rješava samo 50% slučajeva. Usto je broj pacijenata obrađenih u ustanovama sekundarne i tercijarne zaštite, gdje su troškovi liječenja znatno viši, u posljednjih pet godina porastao za 30% (MZSS, 2006:27). To je rezultiralo nepotrebnim dupliciranjem brojnih dijagnostičkih i laboratorijskih postupaka i značajnim porastom troškova jer su zdravstvene usluge pomaknute prema višim i skupljim oblicima zaštite. Istodobno broj preventivnih zdravstvenih usluga posljednjih godina stalno pada, a potrošnja lijekova naglo raste.<sup>xxi</sup>

Bolnice su pak suočene s nedostatkom financijskih sredstava i sustava za provjeru kvalitete usluga (WHO, 2005). Velike su i neravnoteže između broja bolničkih kreveta za akutne (kratkoročne) i kronične (dugoročne) slučajeve, te regionalne razlike u bolničkim kapacitetima (World Bank, 2004). Nakon centralizacije početkom 1990-ih godina, decentralizacija uprave provedena posljednjih godina stavila je većinu zdravstvenih ustanova pod nadzor lokalne samouprave, kojoj nedostaju adekvatna financijska sredstva te upravljačke i nadzorne sposobnosti za osiguranje efikasnog poslovanja bolnica.

## FINANCIRANJE ZDRAVSTVA

Negativna kretanja u zdravstvu obično se smatraju posljedicom nedostatka sredstava koja se u Hrvatskoj izdvajaju za zdravstvenu skrb.

Međutim, kao što je istaknuto u uvodu, Hrvatska po udjelu zdravstvene potrošnje u BDP-u ne zaostaje bitno za starim članicama EU, a u prosjeku na zdravstvo troši više nego nove članice. U ovom poglavlju pokušat ću pokazati da negativna kretanja u zdravstvu nisu toliko posljedica nedostatka sredstava, koliko propusta u oblikovanju instrumenata financiranja zdravstva na mikroekonomskoj i makroekonomskoj razini. Drugim riječima, relativno velika sredstva koja društvo izdvaja za zdravstvo neracionalno se troše zbog propusta u sustavu financiranja zdravstva.

## Mikroekonomski aspekti

*Primarna zdravstvena zaštita.* Liječnici u primarnoj zaštiti značajno utječu na troškove u zdravstvu jer poput “vratarara” čuvaju ulazak pacijenata u zdravstveni sustav, upućujući ih na specijalističke preglede i bolničko liječenje te propisujući lijekove. U Hrvatskoj su liječnici u primarnoj zdravstvenoj zaštiti plaćeni po načelu “glavarine”, paušalnog iznosa koji primaju od HZZO-a za svakog osiguranika u skrbi. Taj je sustav plaćanja uveden početkom 1990-ih godina, vjerojatno zbog administrativne jednostavnosti i zato što sprječava “napuhavanje” računa. Međutim, pri njegovu uvođenju očito nije uzeto u obzir da će uz plaćanje paušalnog iznosa za svakoga prijavljenog pacijenta glavni poticaj liječnicima postati skupljanje što većeg broja pacijenata.<sup>xxii</sup> Tako im se može dogoditi da imaju previše pacijenata u ograničenom vremenu kojim raspolažu. To smanjuje broj i kvalitetu pruženih usluga – liječnik nema vremena posvetiti se svakom pojedinačnom pacijentu nego mu cilj postaje što brže obavljanje pregleda kako bi mogao primiti što više pacijenata.

Stoga ne treba iznenađivati porast broja pacijenata upućenih iz primarne u specijalističko-konzilijarnu zaštitu, pad broja preventivnih pregleda i rast broja propisanih lijekova. Na primjer, iako liječnik može propisati najviše pet recepata po pacijentu na godinu, broj propisanih recepata po pacijentu neprekidno raste od 6,0 u 1998. do 8,1 u 2005. godini (HZZO, 2005).<sup>xxiii</sup> Dodatni uzrok prebacivanja usluga iz primarne u više oblike zdravstvene zaštite jest da u sustavu “glavarina” liječnik opće prakse nema dovoljno mogućnosti da adekvatno opremi svoju ordinaciju, pa je često više-manje prisiljen uputiti pacijente u polikliniku ili bolnicu.

*Financiranje bolnica.* Za razliku od primarne zdravstvene zaštite, bolnice od HZZO-a primaju sredstva na tri načina: 1. troškovi smje-



štaja pacijenata plaćaju se u paušalnom iznosu po bolničkom krevetu na dan; 2. liječničke usluge plaćaju se najvećim dijelom prema pruženim uslugama, koje su standardizirane prema sustavu “točaka” razvijenom u Svjetskoj zdravstvenoj organizaciji; 3. lijekovi i drugi potrošni materijal plaća se odvojeno, prema trošku za svaku pojedinu stavku. Osim toga, za proračun svake bolnice postoji i tzv. globalni limit, za čije su prekoračenje predviđene novčane kazne.

Iako raznolikiji, ti oblici plaćanja također imaju značajne nedostatke. Plaćanje prema iskorištenosti kapaciteta potiče bolnice da drže krevete što dulje zauzetima (npr. tako da prime što više pacijenata ili da produlje njihov boravak u bolnici), jer visoka stopa zauzetosti osigurava postojano financiranje paušalnim iznosima po krevetu na dan. Niska stopa zauzetosti kreveta može, osim toga, smanjiti ukupno ograničenje bolničkog proračuna u idućoj godini.

Plaćanje liječnika u bolnicama prema pruženim uslugama svakako je napredak u usporedbi s plaćanjem u primarnoj zaštiti po sustavu “glavarine”, ali taj način može dobro funkcionirati samo ako su naknade za pružene usluge dovoljne da adekvatno vrednuju rad liječnika, te ako se računi ispostavljeni HZZO-u adekvatno kontroliraju. Nažalost, ne postoje uvjerljivi dokazi da su ti uvjeti ispunjeni.

Osim toga, nijedan od spomenutih načina plaćanja ne potiče bolnice na veću produktivnost: HZZO kompenzira samo rad i materijalne utroške (inpute), pa uprave bolnica nemaju razloga ekonomizirati inputima i ostvariti što veću neto dobit za raspodjelu vlasnicima (u većini slučajeva središnjoj ili lokalnoj vlasti) odnosno zaposlenima u bolnici. Osim toga, kada su bolnice suočene s povećanjem troškova zbog kojeg bi mogao biti probijen globalni limit, uprave ne mogu smanjiti troškove rada nego su često prisiljene na improvizirane mjere štednje poput ograničavanja upotrebe lijekova i medicinskih postupaka (World Bank, 2004:25).

Vlada je 2002. godine uvela sustav plaćanja po terapijskom postupku, prema kojemu HZZO svake godine ugovara ukupni broj odabranih intervencija s bolnicama. Cilj uvođenja te metode bio je skraćivanje lista čekanja i povećanje kontrole troškova jer bolnice više nisu naplaćivale svaku pojedinačnu uslugu prema sustavu točaka nego cjelokupni terapijski postupak prema utvrđenom cjeniku. Zahvaljujući toj metodi, prosječna duljina boravka u bolnicama skraćena je za većinu postupaka. Međutim, bolnicama je ostavljeno da biraju po kojoj će metodi (terapijskih postupaka ili pruženih usluga) naplatiti potraživanja od HZZO-a. To je bolnice potaknulo da kalkuliraju s tim koja im metoda obračuna jamči najveći iznos, tako da se ukupni troškovi bolnica nisu bitno smanjili (World Bank, 2004:29).

*Participacija.* Zdravstvene usluge u Hrvatskoj nisu potpuno besplatne: u sustavu osnovnog osiguranja pacijenti plaćaju participaciju u iznosu od 15 do 75%, a za lijekove do 100%.<sup>xxiv</sup> Za postupke obavljene u privatnim zdravstvenim ustanovama, poput specijalističkih i zubarskih ordinacija, HZZO u većini slučajeva pacijentima ne pokriva troškove. Zdravstvena vlast naglašava važnost participacije kao sredstva za povećanje udjela privatne potrošnje u zdravstvu. Međutim, participacija tek neznatno rasterećuje proračun HZZO-a jer je većina osiguravnika oslobođena njezina plaćanja.<sup>xxv</sup>

Na troškove zdravstvene zaštite u prosjeku otpada samo mali dio ukupne potrošnje kućanstava, otprilike 2,3% u razdoblju od 2003. do 2005. godine.<sup>xxvi</sup> Međutim, za neke financijski slabije skupine stanovništva troškovi zdravstvene zaštite značajno opterećuju kućni proračun.<sup>xxvii</sup> Druga nepravednost u sadašnjem sustavu participacije jest da su pacijenti s kroničnim bolestima suočeni s osobito visokim troškovima liječenja. Napokon, teško je opravdati relativno visoke stope participacije za preventivnu zdravstvenu zaštitu. Iako se troškovi participacije mogu smanjiti dopunskim zdravstvenim osiguranjem, njegovo uvođenje nije bitno rasteretilo proračun HZZO-a.

*Naknade za bolovanje, porodiljni dopust i invalidnost* čine između 12 i 14% ukupnih rashoda HZZO-a. Ti se troškovi u većini drugih zemalja financiraju i administriraju izvan sustava zdravstvenog osiguranja, obično u sustavu osiguranja od nezaposlenosti, a HZZO-u su vjerojatno nametnuti zbog administrativnih razloga. Prema ocjeni Svjetske banke (2004:38), naknade za bolovanje i porodiljni dopust u Hrvatskoj su među najizdašnijima u svijetu, osobito po tome da je gotovo cjelokupni trošak izostanka s rada zbog bolesti i porodiljnog dopusta prebačen na državu. Stoga poslodavci i zaposleni imaju vrlo malo razloga da se razumno koriste povlasticama vezanim za naknade za bolovanje i porodiljni dopust. S obzirom na to da te naknade čine značajan iznos u proračunu HZZO-a, njihovo bi racionalnije korištenje imalo daleko veći utjecaj na smanjenje troškova zdravstva nego, na primjer, najavljene mjere štednje u korištenju lijekova (v. dalje).

Uz sve to, postoje indikacije da su naknade za invalidnost i neke druge svrhe (npr. naknade plaća hrvatskim braniteljima) nedostatne za osiguranje minimalnih društveno prihvatljivih životnih uvjeta brojnim korisnicima tih naknada.<sup>xxviii</sup> Takva situacija ne pogoduje društvenom dijalogu i toleranciji jer ostavlja dojam da je država s jedne strane rasipna (mnogi zaposlenici koriste bolovanja i kad im to nije nužno potrebno), a s druge pretjerano štedi, i to na onima kojima je pomoć zai-

sta potrebna (većina invalida i mnogi primatelji naknada za branitelje nemaju drugih izvora prihoda). Međutim, to bi pitanje trebalo riješiti izvan uskog okvira zdravstvene reforme (v. zaključno poglavlje).

## Makroekonomski aspekti

Oko 80% troškova zdravstvene zaštite u Hrvatskoj financira se iz obveznih doprinosa za zdravstveno osiguranje čiju osnovicu čine plaće zaposlenih.<sup>xxix</sup> Ostalih 20% financira se transferima iz proračuna središnje države i lokalnih jedinica samouprave – dakle, iz drugih poreznih prihoda, zatim iz dopunskoga i privatnoga zdravstvenog osiguranja, zaduživanjem HZZO-a i iz drugih izvora. Stopa obveznog doprinosa za zdravstveno osiguranje iznosi 15%. Od 2003. godine doprinose plaćaju samo poslodavci, tj. troškovi financiranja obveznoga zdravstvenog osiguranja više se ne dijele između poslodavaca i zaposlenih. To je bila praksa između 2000. i 2002. godine, kada su poslodavci na plaće zaposlenih plaćali doprinos po stopi od 7%, a zaposleni po stopi od 9%.<sup>xxx</sup>

Drugim riječima, 80% svih troškova zdravstvenog osiguranja u Hrvatskoj snose poslodavci – oni financiraju ne samo zdravstveno osiguranje radnika koji su zaposleni kod njih nego i najveći dio osiguranja umirovljenika, članova obitelji osiguranika, registriranih nezaposlenih i drugih radno neaktivnih skupina stanovništva. Iako ta jednostavna činjenica ima golemo značenje ne samo za financiranje zdravstva nego i za tržište rada, čini se da je izmaknula pažnji raznih interesnih skupina u zdravstvu, uključujući međunarodnih organizacije koje podržavaju reformu zdravstva u Hrvatskoj poput Svjetske banke i Međunarodnoga monetarnog fonda.

Vežu između tereta financiranja zdravstva za poslodavce i tržišta rada treba podrobnije razjasniti. Stope obveznih doprinosa automatski povećavaju troškove rada za poslodavce, kad je riječ o zdravstvenom osiguranju za 15%. To potiče poslodavce da zapošljavaju radnike na privremene ugovore, da dio zaposlenih ne prijavljuju ili da rad zamijene kapitalom. To osobito pogađa mlade, žene i radnike koji traže prvi posao, ali i sve one koji su nezadovoljni svojim trenutačnim poslom, ali zbog straha od nezaposlenosti ne traže aktivno novi posao na kojemu bi mogli biti produktivniji. Kad bi se poslodavce rasteretilo dijela troškova zdravstvenog osiguranja – za što postoji nekoliko mogućnosti (v. dalje) – troškovi rada proporcionalno bi se smanjili bez smanjenja plaća

radnika, što bi poslodavce najvjerojatnije potaknulo na otvaranje novih radnih mjesta. Stoga je reforma zdravstvenog osiguranja usko povezana s pitanjem fleksibilnosti tržišta rada i mogućnosti povećanog zapošljavanja.

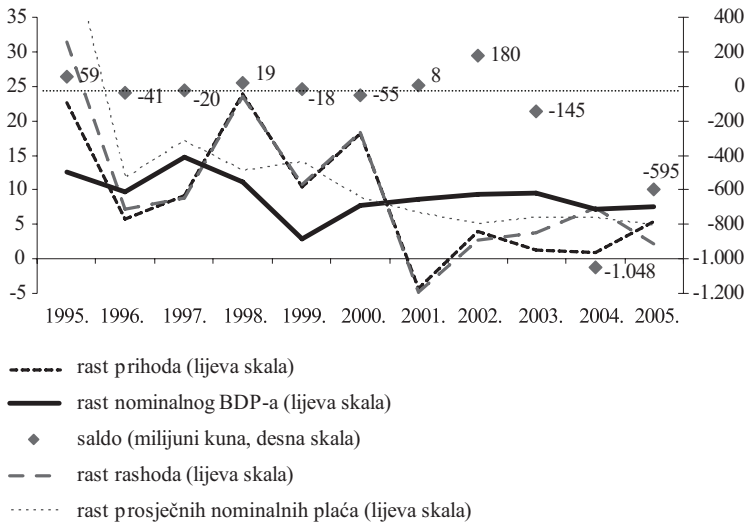
Drugi važan makroekonomski aspekt financiranja zdravstva jest neravnoteža između javnih i privatnih izvora sredstava za zdravstvenu zaštitu. U starim i novim članicama EU javni sektor, tj. državno zdravstveno osiguranje, financira u prosjeku 75% zdravstvene potrošnje, dok se 25% financira iz privatnih izvora – iz privatnoga zdravstvenog osiguranja i vlastitih sredstava pacijenata (tabl. A4 u dodatku). U Hrvatskoj se iz privatnih izvora financira oko 16% zdravstvene potrošnje. No budući da je uloga privatnog zdravstvenog osiguranja zanemariva, cjelokupni taj iznos – oko 1,3% BDP-a – plaćaju sami pacijenti. U EU na zdravstvenu potrošnju “iz vlastitog džepa” otpada u prosjeku nešto viši postotak (oko 17,5%) ukupne zdravstvene potrošnje, ali privatna zdravstvena osiguranja pokrivaju znatno veći iznos ukupne zdravstvene potrošnje (oko 7,5%).<sup>xxxii</sup> Drugim riječima, stanovništvo u Hrvatskoj za zdravstvo već izdvaja “iz vlastitog džepa” gotovo jednako koliko i stanovnici EU. Stoga bi zdravstvena reforma prije svega trebala stvoriti uvjete da se dio potrošnje koju sada financira HZZO preusmjeri na privatna zdravstvena osiguranja, a plaćanja samih stanovnika u prosjeku se ne bi trebala značajnije povećati.

Kad je riječ o financijskom stanju državnoga zdravstvenog osiguranja, HZZO je, prema raspoloživim podatcima, uglavnom poslovao bez većih gubitaka (sl. 1). Troškovi HZZO-a naglo su rasli između 1997. i 2000. godine, kada je njihov rast znatno nadmašivao rast BDP-a i plaća u nominalnom izrazu; i ponovo u 2004. godini, kada je zabilježen do sada najveći manjak HZZO-a, veći od 1 milijarde kuna ili 0,5% BDP-a (sl. 1). Iz tih bi se kretanja moglo zaključiti da je financijsko stanje HZZO-a više-manje održivo: prihodi su uglavnom pokrivali rashode, a kada bi se pojavio manjak, obično bi se brzo pokrio. Osim toga, od 2001. godine prihodi i rashodi HZZO-a rastu sporije od nominalnog BDP-a i nominalnih plaća (osim u 2004. godini).

Međutim, neki važni bilančni pokazatelji dovode taj zaključak u pitanje. Prvo, HZZO financira vrlo mali iznos kapitalnih investicija u zdravstvu – izdaci za nabavu nefinancijske imovine činili su samo 0,3% ukupnih rashoda HZZO-a u 2005. godini. Kapitalne investicije u zdravstvu najvećim se dijelom financiraju iz proračuna Ministarstva zdravstva i lokalne samouprave te iz stranih donacija. Nadalje, amortizacija zgrada i opreme, po svemu sudeći, ne prikazuje se kao admini-

strativni trošak, tako da su stvarni troškovi u zdravstvu vjerojatno podcijenjeni. U strategiji zdravstvene reforme iz 2002. godine procijenjeno je da je realna vrijednost kapitalnih dobara i opreme u mnogim zdravstvenim ustanovama svedena na samo 20% osnovne vrijednosti (Ured za strategiju razvitka RH, 2002:9).

Slika 1. Prihodi i rashodi HZZO-a (godišnja postotna promjena, lijeva skala) i saldo (milijuni kuna, desna skala)



Izvori: HZZO (2004, 2005, 2006); DZS (2006); autorov izračun

Drugo, između 1996. i 2003. godine HZZO je nagomilao dug po osnovi dospjelih i neplaćenih obveza veći od 2 milijarde kuna (1% BDP-a). Potpuni podatci o stanju duga za 2004. i 2005. godinu nisu objavljeni, no ako se spomenutom iznosu pridodaju manjkovi u proračunu HZZO-a za te dvije godine, dobiva se procjena duga na kraju 2005. u iznosu od otprilike 3,7 milijardi kuna ili 1,6% BDP-a. Informacije o financiranju duga HZZO-a vrlo su fragmentarne. Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi (2006:21) navodi da je 2004. godine plaćeno više od 3 milijarde kuna za podmirenje obveza po dospjelom kreditnom zaduženju HZZO-a iz 2000, 2002. i 2003. godine, te za sanaciju dugovanja zdravstvenih ustanova prema veletrgojerijama za dugove iz 2003. godine. No usprkos tome, HZZO je već 2005. godine bio prisiljen rije-

šiti problem nelikvidnosti u dogovoru sa Zagrebačkom bankom, koja je preuzela dospjela potraživanja ljekarna prema HZZO-u u iznosu većem od 800 milijuna kuna, čime je smanjeno stanje dospjelih neplaćenih obveza Zavoda (HZZO, 2006:2). Iako je riječ o znatnom iznosu (kredit od 800 milijuna kuna čini oko 15% ukupnih sredstava HZZO-a), rashodi za kamate na primljene kredite i drugi financijski rashodi već godinama sudjeluju u ukupnim troškovima HZZO-a sa samo 0,3%. Iz tih podataka nije teško zaključiti da je za pouzdaniju analizu financijske održivosti zdravstvenog osiguranja potrebna daleko veća transparentnost u financijskom izvještavanju Ministarstva zdravstva i HZZO-a.

## PRIJEDLOZI ZDRAVSTVENE REFORME

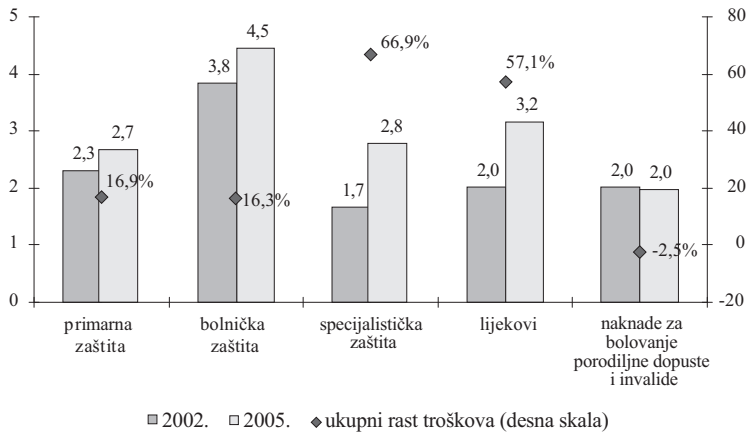
Hrvatsko je zdravstvo još od početka 1990-ih godina u stanju više-manje neprekidnih promjena. Početne reforme bile su usmjerene na preobrazbu sustava SIZ-ova zdravstvenog osiguranja naslijeđenoga iz razdoblja samoupravnog socijalizma. Posljednjih godina reforme su najvećim dijelom bile usmjerene na razne aspekte financiranja zdravstva. Glavni ciljevi reformi provedenih od 2000. do 2002. godine bili su ograničenje rasta zdravstvene potrošnje iz javnih izvora i smanjenje stope doprinosa za obvezno zdravstveno osiguranje ograničavanjem beneficija i povećanjem udjela privatne zdravstvene potrošnje. Osim toga, reorganizacijom zdravstvenih ustanova i prijenosom odgovornosti u primarnoj i sekundarnoj zdravstvenoj zaštiti na lokalnu samoupravu nastojala se povećati efikasnost zdravstva.

Najnoviji krug reformi, započet 2006. godine, usredotočen je na obuzdavanje rasta troškova, osobito izdataka za lijekove. Kao što je prikazano na slici 2, najbrže rastuće stavke zdravstvene potrošnje između 2002. i 2005. godine bili su izdaci za specijalističku zaštitu, koji su ukupno porasli za 67% (što odgovara prosječnoj godišnjoj stopi rasta od 19%) i izdaci za lijekove, koji su ukupno porasli za 57% (u prosjeku 16% godišnje). Porast troškova u primarnoj i bolničkoj zaštiti bio je u tom razdoblju umjeren, a ukupne naknade za bolovanja, porodiljne dopuste i invalide smanjene su za 2,5%.

Najvažnija mjera obuzdavanja rasta izdataka za lijekove jest uvođenje restriktivnije liste lijekova koji se mogu dobiti bez plaćanja participacije (tzv. osnovne liste lijekova) i istodobno ukjučivanje većeg broja generičkih lijekova na tu listu. Prema procjenama Ministarstva zdravstva, tom će se mjerom godišnje uštedjeti otprilike 300 milijuna kuna.<sup>xxxii</sup>

Za primarnu zdravstvenu zaštitu Strategija razvitka zdravstva iz 2006. godine predviđa, između ostaloga, smanjenje broja pacijenata po liječniku kako bi se manjem broju osiguranika mogla pružiti kvalitetnija zdravstvena zaštita; poticanje osnivanja grupnih praksi radi smanjenja administrativnih troškova; uvođenje tzv. foundholding sustava plaćanja liječnicima opće prakse,<sup>xxxiii</sup> i mjere za poticanje preventivne zaštite (MZSS, 2006:43-45). Jedan od prijedloga za bolnice jest uvođenje sustava plaćanja prema dijagnostičkim grupama.<sup>xxxiv</sup> Međutim, detalje tih prijedloga tek bi trebalo razraditi.

Slika 2. Glavne potrošne stavke HZZO-a (u milijardama kuna, lijeva skala) i ukupni rast troškova od 2002. do 2005. godine (% , desna skala)



Izvori: HZZO (2004, 2006); autorov izračun

Najnovija strategija ne bavi se makroekonomskim aspektima financiranja zdravstva, a ne pridaje pozornost ni uklanjanju mikroekonomskih iskrivljenja u financiranju zdravstva (osim djelomično u primarnoj zaštiti) te neuspjeha tržišta i države identificiranih u ovom radu. Štoviše, već i sama najava mjera štednje u potrošnji lijekova naišla je na jak otpor javnosti i nekih interesnih skupina. Stoga se može osnovano sumnjati da će najnovija reforma ostvariti neki značajniji rezultat od prolaznog rasterećenja troškova u zdravstvu.

No još je znakovitiji propust najnovije strategije razvitka zdravstva to što ne pokreće pitanja vezana za ubrzano starenje stanovništva. Sudeći prema istraživanjima provedenima za druge europske zemlje,

troškovi zdravstvene zaštite i dugoročne skrbi za starije osobe uvelike će porasti u idućih nekoliko desetljeća. Prema projekcijama OECD-a, ako glavna industrijska gospodarstva ne poduzmu odgovarajuće mjere, javna potrošnja za zdravstvenu zaštitu i dugoročnu skrb mogla bi u prosjeku porasti sa 7% BDP-a u 2005. na 13% u 2050. godini.<sup>xxxv</sup> Iz takve dugoročne perspektive sadašnji su “vatrogasni” napori zdravstvene vlasti u Hrvatskoj potpuno zanemarivi.

## **GDJE SE NALAZIMO U REFORMI ZDRAVSTVA I KAKO JE NASTAVITI?**

U razvijenim tržišnim gospodarstvima postoje tri glavna modela financiranja zdravstva. U mnogim kontinentalnim europskim zemljama, kao i u Hrvatskoj, primjenjuje se tzv. model socijalnog osiguranja, u kojemu se sredstva za zdravstvenu zaštitu – ali i mirovine, nezaposlenost i druge socijalne rizike – uglavnom prikupljaju preko obveznih doprinosa koje plaćaju zaposlenici i poslodavci.<sup>xxxvi</sup> U modelu nacionalnoga zdravstvenog osiguranja koji se, između ostaloga, primjenjuje u Velikoj Britaniji, Švedskoj i Kanadi, glavni su izvor sredstava porezni prihodi, a ne namjenski doprinosi za zdravstveno osiguranje. Posljedica toga je činjenica da se zdravstvene vlasti za svoj proračun moraju intenzivno natjecati s drugim korisnicima poreznih prihoda (obrazovanjem, transportom i sl.). Treći se model koristi samo u SAD-u. Neobičan je po tome što je većina radnika i njihovih obitelji zdravstveno osigurana kod privatnih osiguravajućih društava preko poduzeća u kojima radi, tako da privatni izvori sredstava čine znatno veći iznos ukupne zdravstvene potrošnje. No čak i SAD ima dva velika programa javnoga zdravstvenog osiguranja: Medicare (za starije osobe) i Medicaid (za siromašne). Ti se programi financiraju kombinacijom poreznih prihoda i doprinosa na plaće.

Ta su se tri modela počela preklapati. U Francuskoj se doprinosi za zdravstveno osiguranje dopunjuju porezom na osobni dohodak; u SAD-u će se veliko proširenje javne potrošnje na lijekove za starije osobe financirati iz prihoda od poreza na osobni dohodak, a u Velikoj Britaniji Vlada je 2002. značajno povisila doprinose za socijalno osiguranje kako bi prikupila dodatna sredstva za Nacionalnu zdravstvenu službu.

Promjene na svjetskoj razini jasno pokazuju da su nerealna očekivanja hrvatske vlasti i javnosti da se sadašnji model financiranja



zdravstva može zadržati. Da podsjetimo, u sadašnjem se modelu 80% sredstava za zdravstvenu zaštitu prikuplja iz obveznih doprinosa koje plaćaju gotovo isključivo poslodavci, a prikupljaju se na relativno uskoj poreznoj osnovi – na plaćama zaposlenih. Zaposleni pak čine samo trećinu ukupnog stanovništva i taj će udio u idućih nekoliko desetljeća dalje padati sa starenjem stanovništva. Stoga će teret kojim se opterećuje rad kao proizvodni faktor i time cjelokupno gospodarstvo sve više rasti ako se zadrži sadašnji model financiranja zdravstva.<sup>xxxvii</sup>

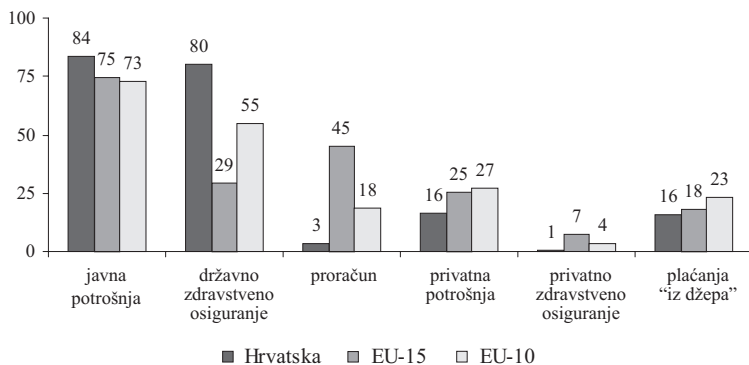
Iz toga se može zaključiti da bi ubuduće znatno veći dio sredstava za financiranje zdravstva trebao dolaziti iz poreznih prihoda. U ovom trenutku nije jasno koji se dio zdravstvene potrošnje za dvije trećine stanovništva koje ne plaćaju doprinose za zdravstvo pokriva transferima iz državnoga i lokalnih proračuna. Činjenica da se Ministarstvo financija, Ministarstvo zdravstva i HZZO često moraju zaduživati da bi platili nepodmirene račune u zdravstvu jasno pokazuje da su ti transferi nedostatni.<sup>xxxviii</sup> Budući da su mnogi građani koji ne plaćaju doprinose za zdravstveno osiguranje – osobito umirovljenici – intenzivni korisnici zdravstvenih usluga, primjereno je da i oni pridonose financiranju zdravstva. No primanja većine umirovljenika nedovoljna su da posluže za prikupljanje nekih značajnijih dodatnih sredstava za zdravstvo. Osim toga, umirovljenici putem poreza na dodanu vrijednost, trošarine, i u nekim slučajevima, preko poreza na dohodak već pridonose poreznim prihodima, pa nema nikakvoga konceptualnog razloga da se veći dio tih sredstava ne iskoristi za zdravstvenu zaštitu. Štoviše, u državnom proračunu ima dovoljno prostora da se za zdravstvo u budućnosti izdvajaju veća sredstva – trenutačno dosta veliki izdaci za državne potpore gospodarstvu trebat će se ionako smanjiti u procesu pridruživanja Hrvatske EU.

U skladu s ovom analizom, prva preporuka za zdravstvenu reformu bila bi *promijeniti strukturu prihoda HZZO-a povećanjem iznosa poreznih prihoda koji se prenose iz državnoga i lokalnih proračuna*. Kao što je prikazano na slici 3, Hrvatska odskaka od novih i starih članica EU po nerazmjerno velikom udjelu državnoga zdravstvenog osiguranja (80% ukupnih izvora financiranja) i po istodobno nerazmjerno malom udjelu proračunskih sredstava (samo 3%) u financiranju ukupne zdravstvene potrošnje. Druga očita neravnoteža jest neznatan udio privatnih osiguravajućih društava u financiranju troškova zdravstva.<sup>xxxix</sup> Te se neravnoteže moraju približiti europskim prosjecima. Prva neravnoteža može se promijeniti u sklopu godišnjega proračunskog procesa i ne mora se uopće zvati reformom. Glavni bi zahtjev bio utvrditi koliki postotak zdravstvene potrošnje dvije trećine stanovništva koje ne plaća

doprinosi treba financirati iz proračuna, a koliki dio iz doprinosa. Ti bi parametri trebali biti javno obrazloženi i stabilni da bi se javnom i privatnom sektoru omogućilo srednjoročno financijsko planiranje. Stopa doprinosa za obvezno zdravstveno osiguranje trebat će se tijekom vremena smanjiti radi smanjenja troškova rada i time omogućivanja većeg zapošljavanja. Potrebna je također znatno veća transparentnost u vezi s dugom u zdravstvu i zaduživanjem radi pokriva dugova. Napokon, cjelovita reforma trebala bi se pozabaviti i pitanjem financiranja investicija u zdravstvu.

Prema potencijalnom utjecaju na rasterećenje sustava zdravstvenog osiguranja druga je preporuka za zdravstvenu reformu *preispitivanje društvenih koristi i troškova sadašnjeg sustava naknada za bolovanje i porodiljni dopust*. Kao što je već istaknuto, Hrvatska ima jedan od najizdašnijih sustava naknada za bolovanje i porodiljni dopust. Te naknade zajedno iznose oko 1% BDP-a. Naknade za bolovanje mogu se iskoristiti i za svrhe za koje nisu namijenjene, pa zaista nema razloga da država snosi cjelokupni trošak izostanka radnika s posla zbog bolesti.

Slika 3. Struktura financiranja zdravstva u Hrvatskoj i Europskoj uniji, 2003. (u postotku ukupne potrošnje na zdravstvo)



Izvori: HZZO (2004); HANFA (2006); WHO (2006); World Bank (2004); izračuni autora

Naknade za porodiljni dopust – koji u Hrvatskoj obično traje godinu dana, u usporedbi s prosječno 16 tjedana u većini razvijenih zemalja<sup>x1</sup> – najčešće se obrazlažu potrebom da se poveća niska stopa fertiliteta. Međutim, vrlo dug porodiljni dopust vjerojatno nije najbolji način da se postigne taj cilj. Kao i svugdje u svijetu, demografski trendovi

koji prevladavaju u Hrvatskoj stoljetnog su karaktera. Niska stopa fertiliteta ne može se preokrenuti nekom pojedinačnom mjerom poput dugog porodiljnog dopusta. Najnovija istraživanja pokazuju da u zemljama OECD-a najveći utjecaj na stopu fertiliteta ima stopa zaposlenosti žena, odnosno gustoća mreže jaslica i drugih ustanova za dječju skrb, koje ženama omogućuju da se nakon poroda relativno brzo vrate na posao.<sup>xli</sup> Stoga bi možda za žene, i društvo u cjelini, bilo korisnije da se porodiljni dopust skрати na otprilike pola godine – što bi još uvijek bilo dugo u usporedbi s razvijenim zemljama – a sredstva koja se na taj način uštede investirati u proširenje i subvencioniranje mreže ustanova za dječju skrb, odnosno u pojednostavnjenje administrativnih procedura za rad majki sa skraćenim radnim vremenom. Time bi se majke mogle ranije vratiti na posao, otvorila bi se dodatna radna mjesta, a sredstva koja je društvo uložilo u obrazovanje žena možda bi se bolje iskoristila nego što se sada iskorištavaju.

*Pitanje neadekvatnih invalidskih i braniteljskih naknada moglo bi se riješiti uvođenjem tzv. nultog stupa mirovinskog osiguranja, čiji bi cilj bio spriječiti siromaštvo među starijim stanovništvom, invalidima, braniteljima i drugim osobama koje nemaju dostatne izvore prihoda da si osiguraju minimalni društveno prihvatljiv standard života.*

U vezi s mikroekonomskim aspektima financiranja, predložene mjere Ministarstva zdravstva za ograničavanje rasta izdataka za lijekove nužne su i dobrodošle. Međutim, te se mjere više bave simptomima nego uzrocima naglog rasta troškova lijekova i stoga imaju obilježje privremenog “krpanja”. Kao što je raspravljeno u ovom radu, eskalacija potrošnje na lijekove i specijalističku skrb može se povezati s iskrivljenim poticajima koje sustav “glavarine” daje primarnim zdravstvenim ustanovama. Administrativne uštede koje taj sustav omogućuje neusporedivo su manje od povećanih troškova specijalističke skrbi na koju se upućuju pacijenti i lijekova koje im propisuju liječnici opće prakse. Primarnoj zdravstvenoj zaštiti potreban je sustav financiranja u kojemu će liječnici opće prakse doista moći imati ulogu “vratar” koji čuvaju ulazak pacijenata u zdravstveni sustav. Jedna je od mogućnosti *da se “glavarina” u primarnoj zdravstvenoj zaštiti zamijeni sustavom plaćanja prema pruženim uslugama, zasnovanom na sustavu točaka, uz odgovarajuće praćenje i kontrolu računa koje liječnici podnose zdravstvenom osiguranju.* Taj se sustav primjenjuje u brojnim europskim zemljama i vjerojatno bi bio uspješniji u zaustavljanju rasta troškova lijekova i specijalističke zaštite nego niz parcijalnih mjera štednje uvedenih posljednjih godina.

Jednako su nužne i dobrodošle i predložene mjere kontrole troškova u bolnicama i specijalističkim zdravstvenim ustanovama – raširenije korištenje plaćanja po terapijskom postupku i uvođenje plaćanja prema dijagnostičkim grupama. Međutim, bilo bi potrebno *ispraviti propust u sadašnjem sustavu, koji omogućuje bolnicama da svoja potraživanja naplate metodom koja im je najkorisnija, a HZZO-u najskuplja.*

*Druga velika slabost u poslovanju sekundarne i tercijarne zdravstvene zaštite u Hrvatskoj koju će biti nužno ukloniti u srednjem roku jest nedostatak odgovarajućih upravljačkih sposobnosti u zdravstvenim ustanovama.* Praktično cjelokupnim sustavom bolnica i klinika upravljaju liječnici, koji najčešće nemaju adekvatna znanja i iskustva potrebna za strateško upravljanje, financijsko planiranje i druge aktivnosti nužne za upravljanje bolnicama u tržišnim uvjetima.<sup>xliii</sup> Štoviše, liječnici u ulozi ravnatelja bolnica u potencijalnom su sukobu interesa: kao ravnatelji odlučuju kako će se sredstva dodijeljena bolnici potrošiti unutar bolnice, pa tako mogu ta sredstva preusmjeriti na odjel u kojemu ih kao liječnici troše.<sup>xliiii</sup> Ako se te dvije funkcije ne razdvoje na dva donositelja odluka, nepristrana financijska kontrola na razini bolnice bit će teško ostvariva.

Nadalje, *funkcije kontrole i revizije u financijskom poslovanju zdravstvenih ustanova po svemu sudeći zanemarene su i treba ih bitno ojačati.* Zdravstvene vlasti u cijelom svijetu posljednjih godina nastoje ostvariti što veću vrijednost usluga za novac koji doznaju bolnicama i specijalističkim ustanovama.<sup>xliiv</sup> Troškovi u zdravstvu ne rastu samo zbog novih tehnologija i rasta potražnje nego i zato što na strani ponude djeluju moćne interesne skupine – farmaceutske tvrtke, proizvođači medicinske opreme, bolnice i utjecajni doktori – koje mogu relativno lako naći razloge da se troškovi novih medicinskih tehnologija prebace na državu.<sup>xliv</sup>

Stoga je najvažnije pitanje kojim se bave zdravstvene reforme u razvijenim tržišnim gospodarstvima posljednjih godina kako osigurati efikasnije korištenje javnih sredstava financiranja. Jedan od pristupa ostvarenju tog cilja jest *uvođenje većeg stupnja natjecanja u zdravstveni sustav*, npr. tako da se bolnicama dopusti da zadrže dio financijskih viškova i reinvestiraju ih u poboljšanje usluga koje pružaju. Komplementarni pristup bio bi potaknuti razvoj privatnog sektora radi pružanja većeg broja zdravstvenih usluga. Pri tome treba istaknuti da javno financiranje zdravstva ne mora nužno značiti da zdravstvene usluge najvećim dijelom pružaju javne ustanove. U većini europskih zemalja u zdravstvu djeluju i javne i privatne ustanove. U Hrvatskoj, osim zubar-

skih i, djelomično, usluga primarne zaštite, uloga privatnog sektora u zdravstvu i dalje je vrlo ograničena.<sup>xlvi</sup> Jedan od razloga takvog stanja jest činjenica da HZZO nije administrativno osposobljen obavljati naplatu računa koje bi istodobno podnosili pacijenti i privatne zdravstvene ustanove za liječenje obavljeno u privatnoj praksi.

Dublji razlog je to što *vlast u Hrvatskoj još uvijek nije razradila konzistentan okvir za djelovanje privatnog sektora u zdravstvu*. Rješenja koja su u prošlosti donošena bila su uglavnom stihijska – npr. unajmljivanje ambulanti u javnim zdravstvenim ustanovama za privatnu praksu ili nedavni prijedlog davanja neiskorištenih bolničkih kapaciteta u zakup privatnim osiguravajućim duštvima.<sup>xlvii</sup> Takva parcijalna rješenja nisu povećala učinkovitost zdravstva niti su značajnije koristila pacijentima (iako su vjerojatno donijela velike koristi pojedinim liječnicima).

Isti zaključak odnosi se i na privatno zdravstveno osiguranje: *konzistentan administrativni, regulativni i tržišni okvir unutar kojega se može očekivati uspješno poslovanje privatnih društava za zdravstveno osiguranje tek treba razraditi*. Kao što je prikazano na slici 3, privatno zdravstveno osiguranje sudjeluje u ukupnim troškovima zdravstva sa samo 0,6% u usporedbi sa 7% u starim i 4% u novim članicama EU. Nerealno je, na primjer, očekivati da će privatni osiguravatelji naći poslovni interes da pacijente osiguraju od dodatnih troškova povezanih s uvođenjem dopunske liste lijekova ako jedan dio tih troškova bude pokrivalo dopunsko zdravstveno osiguranje kod HZZO-a.<sup>xlviii</sup> Osim toga, postoje indicacije da su privatna zdravstvena osiguranja u Hrvatskoj neadekvatno regulirana, tako da nije sigurno da djeluju u najboljem interesu osiguranika.<sup>xlix</sup>

Ova su razmatranja povezana i s pitanjem reforme sustava participacije. Participacija vrlo malo pridonosi proračunu HZZO-a; teško se obračunava i naplaćuje zbog brojnih izuzeća i vrlo je nepopularna u javnosti. No usprkos tome, *plaćanje participacije kao simbol sudjelovanja svakog pacijenta u financiranju zdravstvene zaštite prvi je istinski korak u reformi zdravstva*. Zdravlje nije besplatan resurs i ne može se održavati bez izlaganja troškovima. Društvo nema koristi od nepotrošenih lijekova ili nepotrebnih odlazaka liječniku. Ako ljudi shvate da svaki put kad idu liječniku netko – uključujući njih same – treba platiti troškove pruženih usluga i lijekova, takvo se rasipanje resursa može smanjiti.<sup>1</sup> Participaciju stoga treba shvatiti kao naknadu za pristup sustavu zdravstvene zaštite, poput cestarine koja je naknada za korištenje autoputa. Sadašnje je stanje u tom smislu neodrživo: kao što je prikazano na slici 3, iz privatnih se sredstava podmiruje samo 16% ukupne zdravstvene potrošnje, što je daleko ispod prosjeka novih i starih članica EU

(26%). Unutar privatnih izvora financiranja posebno je izražen spomenuti nerazmjer između troškova koje pacijenti podmiruju “iz džepa”, koji su više-manje na razini europskog prosjeka, i troškova koje pokrivaju privatna zdravstvena osiguranja, koji su daleko ispod europskog prosjeka.

Iskustvo Slovačke pokazalo je da su ljudi spremni prihvatiti ideju da je svaki pojedinac odgovoran za svoje zdravlje i da treba sudjelovati u financiranju zdravstvene zaštite.<sup>li</sup> Štoviše, pokazalo se da dobro zamišljen i proveden sustav participacije ne smanjuje pristup zdravstvenoj zaštiti.<sup>liii</sup> No vlast bi također trebala poduprijeti tu ideju ozbiljnim i sustavnim sprječavanjem zdravstvenih rizika povezanih s nezdravim načinom života.

Na osnovi svega toga moguće je zaključiti da problemi s kojima se suočava zdravstvo u Hrvatskoj nisu novi niti su jedinstveni. Solidnom ekonomskom analizom i korištenjem iskustava drugih zemalja mogu se naći mnoga isprobana rješenja i izbjeći mnoge pogreške. Za uspjeh reforme posebno je važno upravljati njezinim ekonomsko-političkim aspektima. Učinke zdravstvene reforme osjeća cjelokupno stanovništvo, i to bez odlaganja, čim se reforma provede. Po tome se zdravstvena reforma bitno razlikuje od mirovinske reforme, čiji su učinci pomaknuti nekoliko desetljeća u budućnost i u određenom će ih trenutku osjetiti samo dio stanovništva. Stoga vlast treba aktivno i znatno pažljivije utjecati na očekivanja stanovništva i interesnih skupina u zdravstvu nego kad je riječ o mirovinskoj reformi. Vjerojatno je najvažniji preduvjet za to omogućiti javnosti da vidi šumu od drveća, tj. da vlast razradi jasnu viziju reforme zdravstva u čijem će središtu biti dobro zdravlje hrvatskih građana. Vlast također mora biti svjesna činjenice da iskustva u provedbi mirovinske reforme i njezin eventualni uspjeh malo znače i ničim ne jamče uspjeh u provedbi zdravstvene reforme.

Na kraju treba napomenuti da se tehnička složenost zdravstvene politike i reforme ni u jednom trenutku ne može podcjenjivati. Tome svoj doprinos, i to znatno veći nego do sada, trebaju dati ekonomisti i stručnjaci za ekonomiku zdravstva u Hrvatskoj. Ovaj rad naznačio je nekoliko područja na kojima će biti potrebno provesti iscrpna istraživanja. To su makroekonomski aspekti zdravstva (financijska održivost zdravstva u srednjem i dugom roku, javni i privatni izvori financiranja, odnos doprinosa i poreza u javnim izvorima, utjecaj modela financiranja na tržište rada, fiskalni učinci decentralizacije zdravstva); mikroekonomski aspekti zdravstva (utjecaj metoda financiranja na poslovanje i efikasnost zdravstvenih ustanova, upravljanje zdravstvenim ustanovama, funkcioniranje i regulacija tržišta zdravstvenih usluga, lijekova i zdravstvenog osiguranja) i politička ekonomija zdravstvene reforme.

# DODATAK

Tablica A1. Pokazatelji smrtnosti

Država	Očekivano trajanje života pri rođenju <sup>a</sup> (godine)		Očekivano trajanje zdravog života pri rođenju <sup>b</sup> (godine)		Broj umrlih u dobi između 15 i 60 godina (na 1.000 stanovnika) <sup>a</sup>		Stopa smrtnosti dojenčadi (na 1.000 živorođenih) <sup>c</sup>		Dobno standardizirane stope smrtnosti prema uzroku <sup>d,e</sup> (na 100.000 stanovnika)				Uzroci smrtnosti prema skupinama bolesti <sup>d,f</sup> (% ukupnih smrtnih slučajeva)		
	M	Ž	M	Ž	M	Ž	Oba spola	Oba spola	Nezarazne bolesti	Bolesti srca i krvozilnog sustava	Rak	Ozljede	Zarazne bolesti <sup>g</sup>	Nezarazne bolesti	Ozljede
	2004.		2002.		2004.		2004.		2002.				2002.		
Albanija	69	74	59	63	171	96	16	814	537	154	64	17	63	20	
Bosna i Hercegovina	70	77	62	66	188	88	13	699	492	121	43	7	81	13	
Bugarska	69	76	63	67	217	92	12	756	554	125	42	5	87	9	
Hrvatska	72	79	64	69	160	66	6	613	356	167	48	5	84	11	
Češka	73	79	66	71	161	69	4	568	315	177	50	3	83	13	
Mađarska	69	77	62	68	249	108	7	695	364	201	67	3	85	12	
Makedonija	69	76	62	65	198	84	13	745	504	145	74	8	72	20	
Poljska	71	79	63	68	198	79	7	593	324	180	53	4	81	15	
Rumunjska	68	76	61	65	232	100	17	728	479	141	56	11	77	12	
Srbija i Crna Gora	70	75	63	65	191	98	13	767	508	149	36	7	85	8	
Slovačka	70	78	63	69	203	76	7	636	371	170	50	4	81	14	
Slovenija	73	81	67	72	158	67	4	503	228	160	59	4	80	17	
EU-15 <sup>h</sup>	76	82	69	73	113	58	4	429	185	138	37	6	81	13	
EU-10 <sup>h</sup>	71	79	63	69	205	82	6	600	348	157	75	6	77	17	

a) WHO (2006). b) WHO (2004). c) WHO (2006b); UNICEF (2006). d) Procjene WHO-a za 2002. godinu, World Health Organization, prosinac 2004. (<http://www.who.int/entity/healthinfo/statistics/bodydeathtadabxsmates.xls>). e) Stope su dobnostandardizirane prema metodologiji WHO-a. Izvor: [http://www3.who.int/whosis/discussion\\_papers/](http://www3.who.int/whosis/discussion_papers/). f) Zbroj pojedinih stavki može neznatno odstupati od 100% zbog zaokruživanja. g) Zarazne bolesti obuhvaćaju bolesti trudnica i rodilja, stanja u perinatalnom razdoblju i nedostatke u prehrani. h) Aritmetički prosjek; izračun autora.

Tablica A2. Pokazatelji odabranih zdravstvenih rizika

Država	Novorođeni niske težine, oba spola (%) <sup>a</sup>	Pretilosti među odraslima (≥15 godina) (%) <sup>b</sup>			Učestalost redovitog korištenja duhanskih proizvoda (%) <sup>c</sup>					
		Muškarci		Žene	Mladi (13-15 god.) <sup>d</sup>		Odrasli (≥15 god.) <sup>e</sup>			
		Godina	Godina	Godina	Oba spola	Godina	Muškarci	Žene	Godina	
Albanija	3	-	-	13,0	2004.	46,3	3,0	2002.		
Bosna i Hercegovina	4	16,5	25,2	-	-	54,2	34,2	2003.		
Bugarska	10	-	-	34,3	2002.	-	-	-		
Hrvatska	6	21,6	22,7	18,9	2003.	31,6	22,9	2003.		
Češka	7	13,7	16,3	34,6	2002.	38,9	25,1	2003.		
Mađarska	9	18,4	20,4	27,8	2003.	42,7	31,3	2003.		
Makedonija	5	-	-	9,0	2003.	-	-	-		
Poljska	6	-	-	19,5	2003.	-	-	-		
Rumunjska	9	9,1	19,1	18,3	2004.	-	-	-		
Slovačka	7	-	-	27,3	2003.	41,0	23,1	2003.		
Slovenija	6	-	-	23,6	2003.	28,5	19,1	2003.		
EU-15 <sup>f</sup>	7	13,1	13,2	16,2	2005.	36,9	24,6	2003.		
EU-10 <sup>g</sup>	6	14,4	17,4	28,6	2003.	45,3	24,6	2003.		

a) WHO i UNICEF (2004). b) WHO (2006c). Usporedbe među zemljama mogu biti ograničene zbog razlika u definicijama, osobinama uzoraka i referentnim godinama.

c) Podatci za mlade odnose se na svakodneвно ili povremeno korištenje duhana; za odrasle na dnevno ili svakodneвно pušenje. Usporedbe među zemljama mogu biti ograničene zbog razlika u definicijama, osobinama uzoraka i referentnim godinama. d) WHO (2006c). e) WHO (2006c). f) Aritmetički prosjek; izračun autora.



Tablica A3. Resursi u zdravstvu<sup>a</sup>

Država	Liječnici		Medicinske sestre		Primalje		Zubni liječnici		Ljekarnici		Bolnički kreveti (na 10.000 stanovnika) <sup>b</sup>	
	Uk.	Na 1.000 st.	Uk.	Na 1.000 st.	Uk.	Na 1.000 st.	Uk.	Na 1.000 st.	Uk.	Na 1.000 st.		
Albanija	4.100	1,31	11.473	3,62	-	-	1.390	0,45	-	-	30	2004.
Bosna i Hercegovina	5.576	1,34	17.170	4,13	1.229	0,30	690	0,17	363	0,09	30	2004.
Bugarska	28.128	3,56	29.650	3,75	3.456	0,44	6.475	0,82	1.020	0,13	61	2004.
Hrvatska	10.820	2,44	22.372	5,05	1.476	0,33	3.085	0,70	2.348	0,53	55	2004.
Češka	35.960	3,51	99.351	9,71	4.772	0,47	6.737	0,66	5.610	0,55	85	2004.
Mađarska	32.877	3,33	87.381	8,85	2.032	0,21	5.364	0,54	5.125	0,52	78	2004.
Makedonija	4.459	2,19	10.553	5,19	1.456	0,72	1.125	0,55	309	0,15	49	2001.
Poljska	95.272	2,47	188.898	4,90	21.997	0,57	11.451	0,30	25.397	0,66	55	2003.
Rumunjska	42.538	1,90	86.802	3,89	5.571	0,25	4.919	0,22	1.275	0,06	66	2004.
Srbija i Crna Gora	21.738	2,06	48.875	4,64	2.864	0,27	3.792	0,36	1.980	0,19	60	2002.
Slovačka	17.172	3,18	36.569	6,77	1.456	0,27	2.364	0,44	2.783	0,52	70	2004.
Slovenija	4.475	2,25	14.327	7,21	654	0,33	1.199	0,60	790	0,40	48	2004.
EU-15 <sup>c</sup>	-	3,35	-	9,24	-	0,61	-	0,75	-	0,80	54	2003.
EU-10 <sup>c</sup>	-	3,17	-	6,84	-	0,34	-	0,63	-	0,66	64	2004.

a) WHO (2006). b) WHO, internet stranice i publikacije regionalnih ureda. c) Aritmetički prosjek; izračun autora.

Tablica A4. Zdravstvena potrošnja 2003. godine<sup>a</sup>

Država	Ukupna potrošnja za zdravstvo	Potrošnja opće države za zdravstvo	Privatna potrošnja za zdravstvo	Potrošnja opće države za zdravstvo	Državno zdravstveno osiguranje	Osobna potrošnja za zdravstvo	Privatno zdravstveno osiguranje	Ukupna potrošnja za zdravstvo po stanovniku
	(% BDP-a)	(% ukupne potrošnje za zdravstvo)	(% ukupne potrošnje za zdravstvo)	(% ukupne potrošnje opće države)	(% potrošnje opće države za zdravstvo)	(% privatne potrošnje za zdravstvo)	(% privatne potrošnje za zdravstvo)	Prosječni tečaj (USD) / Tečaj pariteta kupovne moći (USD)
Albanija	6,5	41,7	58,3	9,2	25,1	99,8	0,0	118 / 366
Bosna i Hercegovina	9,5	50,7	49,3	11,4	77,5	100	-	168 / 327
Bugarska	7,5	54,5	45,5	10,1	51,6	98,4	0,9	191 / 573
Hrvatska	7,8	83,6	16,4	13,8	96,1	100	0,0	494 / 838
Češka	7,5	90,0	10,0	12,7	85,4	83,9	2,5	667 / 1.302
Mađarska	8,4	72,4	27,6	12,1	83,4	88,9	2,1	684 / 1.269
Makedonija	7,1	84,5	15,5	17,1	97,8	100	-	161 / 389
Poljska	6,5	69,9	30,1	9,8	86,0	87,8	-	354 / 745
Rumunjska	6,1	62,9	37,1	10,9	85,8	90,4	4,7	159 / 540
Srbija i Crna Gora	9,6	75,5	24,5	16,0	89,8	85,3	14,7	181 / 373
Slovačka	5,9	88,3	11,7	13,2	93,5	100	0,0	360 / 777
Slovenija	8,8	76,3	23,7	13,8	82,6	41,1	58,9	1.218 / 1.669
EU-15 <sup>b</sup>	8,8	74,6	25,4	13,5	39,2	71,7	18,6	2.627 / 2.538
EU-10 <sup>b</sup>	7,1	73,1	27,0	11,9	74,8	86,7	10,5	644 / 1.046

a) WHO (2006). b) Aritmetički prosjek; izračun autora.

- 
- \* *Stajališta iznesena u radu osobna su stajališta autora i ne odražavaju nužno stajališta BIS-a. Autor u ovom projektu sudjeluje kao neovisni istraživač. Autor zahvaljuje na korisnim komentarima i uvidima koje su mu dali Anto Bajo, Vesna Ivasović, Katarina Ott, Sandra Švaljek i anonimni recenzent, te preuzima odgovornost za sve eventualne pogreške.*
  - i *Empirijska istraživanja potvrdila su postojanje tog učinka. Krajem 1970-ih američki RAND Corporation istražio je na velikom uzorku obitelji utjecaj na potražnju zdravstvenih polica s različitim postocima participacije (od 0%, 25%, 50% pa sve do 95% do maksimalnog iznosa od 6.000 dolara). Kao što se moglo očekivati, što su obitelji trebale platiti manju participaciju, to su češće posjećivale liječnika (v. Phelps, 1993).*
  - ii *Pri tim razmatranjima rutinske posjete liječniku (radi liječenja prehlada, manjih ozljeda i sl.) ne smijemo brkati s preventivnom zaštitom (sistematskim pregledima, kontrolama vida, stomatološkim kontrolama i sl.). Uz nedvojbeno medicinsko opravdanje, za preventivnu su zaštitu ekonomski zainteresirani i osiguravatelji – bilo država, bilo privatne kompanije – i stoga najčešće pokrivaju troškove preventivnih pregleda do određenoga standardnog iznosa. Komentatori kretanja u zdravstvu često ne uočavaju tu razliku; vidjeti npr. Gladwell (2005) u inače vrlo stimulativnom članku o moralnom hazardu u američkom zdravstvu.*
  - iii *Taj zaključak vrijedi i za mnoge zapadnoeuropske države u sadašnjem razdoblju.*
  - iv *Za iscrpan pregled te problematike vidjeti npr. McGuire and Mayhew (1989).*
  - v *Informacijski monopol liječnika može se smanjiti boljim obrazovanjem pacijenata i većom dostupnošću medicinskih informacija u javnim medijima, osobito na Internetu.*
  - vi *Empirijskih istraživanja koja bi poduprla tu tvrdnju nema, no postoje anegdotski dokazi da liječnici u Hrvatskoj često propisuju tretman bez podrobne rasprave s pacijentom i/ili njegovom obitelji o prednostima i nedostacima odabranog tretmana (v. www.pravapacijenata.hr i Vjesnik, 21. kolovoza 2006). U prilog tezi o nedovoljnom informiranju pacijenata govori i praksa pisanja dijagnoza na latinskom, po čemu je liječnička profesija u Hrvatskoj jedan od izuzetaka u Europi (v. Vjesnik, 12. i 13. kolovoza 2006).*
  - vii *Prema podacima HZZO-a objavljenima u Vjesniku 10. listopada 2005.*
  - viii *Umjesto toga, često se stječe dojam da se nadležna vlast osobito prema problemu pušenja odnosi pomalo kavalirski; vidjeti npr. pismo čitatelja Zabranili pušenje a puše "k'o Turci" o pušenju na radnome mjestu i u prostorijama za primanje stranaka u Ministarstvu zaštite okoliša i Ministarstvu kulture (Vjesnik, 16. kolovoza 2006). Drugi primjer govori da je u svibnju 2006. pomoćnik ministra zdravstva javno ukoren jer je medijima izjavio da Vlada priprema zakon o zabrani pušenja u kafićima i drugim prostorima, usklađen sa zakonodavstvom EU, što je iz Vlade isti dan demantirano uz objašnjenje da postojeći zakon jasno definira gdje se može, a gdje se ne može pušiti (Vjesnik, 1. lipnja 2006).*
  - ix *Slučaj podmićivanja pročelnika Odjela kardiokirurgije u riječkom kliničkom bolničkom centru u kolovozu 2006. (v. Večernji list, 17. kolovoza 2006) aktualizirao je stanje koje je liječnička profesija uporno poricala. Hrvatska liječnička komora procesirala je od 1995. do tog slučaja samo četiri slučaja podmićivanja liječnika (Vjesnik, 19. kolovoza 2006).*
  - x *Tipičan je primjer toga kada bi liječnik pacijentu u državnoj zdravstvenoj ustanovi kazao da bi trebao napraviti određene pretrage. Pretrage su besplatne, ali je lista čekanja toliko duga da za nehitne slučajeve pregled često treba čekati mjesecima. Međutim, ako pacijent želi sam platiti, liječnik može sve pretrage obaviti isto po-*

- podne u istoj ordinaciji, koja nakon redovitoga radnog vremena postaje mjesto njegove privatne prakse.
- xii Liječnici su bili obveznici poreza na dohodak kao zdravstveni djelatnici koji obavljaju samostalnu djelatnost, ali su bili oslobođeni plaćanja PDV-a. To je ukinuto tek sredinom 2006. godine. No liječnicima će vjerojatno još uvijek biti dopušteno raditi izvan matične ustanove (najviše trećinu radnog vremena) te u službi privatnih osiguravajućih društava koja će prema službenim najavama u zdravstvenim ustanovama moći zakupiti višak prostora i postelja (*Poslovni dnevnik*, 24. ožujka 2006). Pohvalno je barem to da je vlast napokon proglasila neetičnim privatni rad liječnika u ustanovi u kojoj su zaposleni (*ibid.*).
- xiii Takvo je stanje utvrđeno (bez spominjanja pojma neuspjeh tržišta) još u strategiji razvoja zdravstva iz 2002. godine: "Zaključno, Republici Hrvatskoj potreban je zdravstveni sustav koji će biti u funkciji zdravlja populacije, a ne u funkciji vlastitog opstanka" (*Ured za strategiju razvitka RH*, 2002:12).
- xiv Glavne reference za ovo poglavlje su McKee, MacLehose i Nolte (2004); McKee i sur. (2004) i Božičević i Orešković (2004).
- xv Vidjeti *Poslovni dnevnik*, 21. srpnja 2006. ([www.poslovni.hr](http://www.poslovni.hr)).
- xvi Korisni i koncizni izvori informacija o zdravstvu u Hrvatskoj su Svjetska zdravstvena organizacija (EHO, 2005), Stevenson i Stubbs (2003) te Mastilica i Kušec (2006).
- xvii Standardizirana stopa smrtnosti za sve bolesti povezane s pretjeranom potrošnjom alkohola (uključujući cirozu jetre, ishemičnu bolest srca, rak usta i ždrijela, prometne nesreće, padove i namjerne ozljede) u Hrvatskoj iznosi 195 umrlih na 100.000 stanovnika, u usporedbi sa 155 smrtnih slučajeva u Austriji; 97 u Francuskoj, Grčkoj i Italiji; te 89 u Portugalu (*WHO*, 2004:57).
- xviii Ta definicija obuhvaća tjelesno neaktivno i minimalno aktivno stanovništvo. Za detaljan uvid vidjeti *Country profiles na WHO Global InfoBase Online* ([http://www.who.int/ncd\\_surveillance/infobase/web/InfoBaseCommon](http://www.who.int/ncd_surveillance/infobase/web/InfoBaseCommon)).
- xix Vidjeti npr. *MZSS* (2006:16, 17, 30), gdje se od zdravstvenih rizika spominju, više-manje usputno, pušenje i alkohol, djelomično u kontekstu povećanog useljavanja stanovnika drugih država u Hrvatsku u drugoj polovici 1990-ih godina. Pretilost i nedovoljna fizička aktivnost u tom se strateškom dokumentu uopće ne spominju.
- xx Vidjeti *MZSS* (2006:17).
- xxi Detaljnije vidjeti *World Bank* (2004) i dvije strategije reforme zdravstva razrađene posljednjih godina: *Ured za strategiju razvitka RH* (2002) i *MZSS* (2006).
- xxii Tendencija pada broja preventivnih usluga uočena je još prije nekoliko godina: tijekom 2000. godine zabilježeno je 79% manje sistematskih, periodičnih i kontrolnih pregleda odraslih, 41% manje pregleda u kući i 89% manje kućnih posjeta nego 1990. godine (*Ured za strategiju razvitka RH*, 2002:11).
- xxiii Od svakog liječnika opće prakse očekuje se da ima najmanje 1.700 pacijenata na godinu. To je relativno malo u usporedbi s europskim prosjekom (2.000-2.500 pacijenata po liječniku na godinu) i pokazuje da realni potencijal za "gomilanje" pacijenata zaista postoji. Relativno nizak broj pacijenata po liječniku u Hrvatskoj utvrđen je kako bi se liječnike stimuliralo da rade u područjima s nedovoljnim brojem liječnika, gdje uz sustav "glavarina" mogu više zaraditi.
- xxiiii Postoje i neki čvrsti pokazatelji da su pacijenti u Hrvatskoj skloni pretjeranom uzimanju lijekova; vidjeti *Vjesnik*, 10. listopada 2005. Poseban je problem prekomjerna potrošnja antibiotika, koja može dovesti do stvaranja rezistentnih vrsta bakterija i time ugroziti ne samo zdravlje bolesnika nego i svih ostalih stanovnika.

- xxiv *Vidjeti članak 17. Zakona o zdravstvenom osiguranju (www.hzzo-net.hr).*
- xxv *Plaćanja participacije oslobođena su djeca i studenti, umirovljenici, nezaposleni, zaposleni koji primaju minimalni dohodak, invalidi, osobe na služanju vojnog roka i branitelji.*
- xxvi *Vidjeti DZS (2006).*
- xxvii *Prema anketi o potrošnji kućanstava iz 2001. godine, za otprilike 7% kućanstava umirovljenika zdravstveni troškovi čine više od 10% ukupne potrošnje (World Bank, 2004:41). Mastilica i Božikov (1999) utvrdili su da za skupinu ljudi s najnižim primanjima (25% najnižih opservacija o dohotku kućanstava), plaćanja zdravstvene zaštite "iz džepa" čine 17% ukupnih prihoda, dok za skupinu s najvišim primanjima (25% najviših opservacija o dohotku) ta plaćanja čine manje od 3% prihoda.*
- xxviii *Vidjeti npr. Večernji list, 17. srpnja 2006. i 2. kolovoza 2006.*
- xxix *Osim zaposlenih u privatnom i javnom sektoru, doprinose za obvezno zdravstveno osiguranje plaćaju zaposleni u obrtu i slobodnim profesijama te poljoprivrednici.*
- xxx *Tko točno snosi koliki dio doprinosa za zdravstveno osiguranje – poslodavac na teret profita ili radnik na teret neto plaće – nije utvrđeno jer nisu provedena istraživanja o tzv. incidenciji doprinosa odnosno elastičnosti ponude i potražnje rada (na ovom uvidu zahvaljujem Sandri Švaljek). No može se sa sigurnošću pretpostaviti da doprinosi povećavaju trošak rada bez obzira na to tko ih plaća.*
- xxxi *Od 25% ukupne zdravstvene potrošnje, koliko u prosjeku otpada na privatni sektor u EU, 30% pokrivaju privatna zdravstvena osiguranja, a 70% plaćaju sami pacijenti. Dakle, zdravstvena potrošnja "iz džepa" u EU iznosi prosječno 17,5% (=0,25x0,70), što je nešto više nego u Hrvatskoj (16,4% u 2003).*
- xxxii *Vidjeti Poslovni dnevnik, 12. travnja 2006.*
- xxxiii *U foundholding sustavu financijska se sredstva za zdravstvenu zaštitu alociraju, slično "glavarini", prema broju pacijenata, ali se slijevaju u fond kojim upravlja liječnik opće prakse odnosno ravnatelj bolnice. Prednost tog sustava je da liječnik ima veću kontrolu nad potrošnjom doznačenih sredstava, a ne u tome da osobno dobiva veće financijske poticaje. Nedostatak sustava (uočen u Velikoj Britaniji, gdje se sustav foundholdinga već dulje primjenjuje) jest to da može dovesti do određenih nepravednosti u pružanju zdravstvene zaštite.*
- xxxiv *U sustavu dijagnostičkih grupa pacijenti se svrstavaju prema dijagnozi i sredstvima potrebnima za njihovo bolničko liječenje. Taj sustav omogućuje smanjenje troškova u usporedbi sa sustavom naplate prema pruženim uslugama, ali može dovesti do nekih problema koji povećavaju troškove, poput svrstavanja pacijenata u složenije i stoga skuplje dijagnostičke grupe.*
- xxxv *Vidjeti OECD (2006) i European Commission (2006).*
- xxxvi *Model socijalnog osiguranja često se naziva Bismarckovim modelom, prema najvećem njemačkom državniku 19. stoljeća Ottu von Bismarcku (1815-1898), koji je uveo prvi sustav socijalnog osiguranja u Europi. Taj je sustav obuhvaćao zdravstveno, mirovinsko i invalidsko osiguranje. Pri razmatranju reforme socijalnog osiguranja treba imati na umu da su glavni Bismarckovi motivi za uvođenje socijalnog osiguranja bili smanjenje siromaštva u starosti i udobrovoljavanje radnika kako bi se time smanjila privlačnost socijalističkog pokreta. Sustav socijalnog osiguranja bio je u Bismarckovo doba financijski održiv jer je očekivano trajanje života u najrazvijenijim zemljama iznosilo manje od 50 godina (v. Oeppen and Vaupel, 2002).*

- xxxvii *Vlast je na tom području ostvarila određeni napredak postupnim snižavanjem stope obveznog doprinosa s 18% u 1998. na 15% u 2004. godini. Iako je stopa doprinosa smanjena, prikupljeno je više prihoda, što upućuje na mogućnost povećanja prihoda boljom poreznom administracijom i manjim brojem izuzetaka.*
- xxxviii *U 2002. godini sredstva središnjega državnog proračuna činila su 9% prihoda HZZO-a, a u 2001. 16%. Vlada se istodobno zadužila za 820 milijuna kuna (6% prihoda HZZO-a) radi podmirenja starih dugova zdravstva prema dobavljačima (World Bank, 2004:40).*
- xxxix *Udio privatnih osiguravajućih društava u financiranju zdravstvenih troškova izračunan je kao iznos bruto premija (105 milijuna kuna u 2003. godini prema podacima Direkcije za nadzor društava za osiguranje – HANFA, 2006) u ukupnim troškovima zdravstva (7,8% BDP-a u 2003. godini, prema podacima Svjetske zdravstvene organizacije u tablici A4. u dodatku).*
- xl *Vidjeti Clearinghouse on International Developments in Child, Youth and Family Policies at Columbia University ([www.childpolicyintl.org/issuebrief/issuebrief5-table1.pdf](http://www.childpolicyintl.org/issuebrief/issuebrief5-table1.pdf)).*
- xli *Vidjeti D'Addio i d'Ercole (2005). Među zemljama OECD-a s najvišim stopama nataliteta su skandinavske zemlje, Francuska i SAD, koje ujedno imaju i najviše stope zaposlenosti žena. S druge strane, iako u Italiji i Španjolskoj radi tek svaka treća žena, svaka žena rađa prosječno samo 1,3 djece.*
- xliv *Vidjeti Poslovni dnevnik, 1. lipnja 2006. i 31. srpnja 2006.*
- xliv *Taj uvid iznio je Vlado Puljiz; vidjeti Poslovni dnevnik, 1. lipnja 2006.*
- xliv *Vidjeti uvodnik u The Economist, 18. kolovoza 2005. i Rathwell (2005).*
- xlv *Trajni mit u ekonomici zdravstva jest da troškovi zdravstva rastu zbog brzog napretka i veće raspoloživosti skupih medicinskih tehnologija. Međutim, iako je primjena suvremene tehnologije u medicini danas vrlo raširena, troškovi zdravstva u različitim zemljama rastu vrlo različitim dinamikom, što pokazuje da je velik dio porasta troškova vezan za organizaciju zdravstvenih ustanova (Hsiao, 2000). Jones (2005) pak naglašava važnost potražnje zdravstvenih usluga kao osnovne determinante porasta troškova u zdravstvu.*
- xlvi *U 2003. godini samo su tri specijalne bolnice i četiri zdravstvena odmarališta od ukupno 73 bolnice u Hrvatskoj bile u privatnom vlasništvu. Od 6.660 registriranih liječničkih praksi oko 2.800 bilo je u privatnom vlasništvu; od toga je na zubarske ordinacije otpadalo čak 2.400 praksi. Privatni sektor bio je zastupljeniji i u ljekarništvu, s više od polovice ukupnog broja od 1.100 ljekarni u privatnom vlasništvu (WHO, 2005).*
- xlvii *Vidjeti Poslovni dnevnik, 24. ožujka 2006.*
- xlviii *Vidjeti Lider, 17. ožujka 2006; Poslovni dnevnik, 19. svibnja 2006. i Vjesnik, 17. kolovoza 2006. O mogućnostima i metodama razvoja privatnog zdravstvenog osiguranja vidjeti studiju OECD-a (2004).*
- xliv *Vidjeti World Bank (2004:19-21).*
- l *Uspjehu zdravstvene reforme sigurno ne pridonose izjave političara da hrvatski građani nisu u stanju prihvatiti prebacivanje dijela zdravstvene zaštite na tržište (v. npr. Poslovni tjednik, 16. lipnja 2006). Ako hrvatski građani nisu u stanju prihvatiti prebacivanje dijela zdravstvene zaštite na tržište, kako hrvatska država može biti u stanju pomirivati te troškove? U tom kontekstu posebno valja istaknuti podatak da svaki stanovnik Hrvatske godišnje u prosjeku za račun mobilnog telefona izdava 360 eura, 10 eura više nego za liječenje. Racionalnost potrošača ne može se podcjenivati: suočeni s neiskrivljenim cijenama i poticajima, potrošači bi sigurno znali je li im pametnije platiti više za zdravstvenu zaštitu ili za mobilni telefon.*

- i *Vidjeti Pažitny, Zajac i Marcinič (2005). Za iscrpan pregled iskustava sa zdravstvenom reformom u zemljama OECD-a vidjeti Docteur i Oxley (2004).*
- lii *Osnovna načela efikasna i pravednog sustava participacije jasno su utvrđena u ekonomici zdravstva i obuhvaćaju visoku stopu participacije za lagane, česte i svakodnevne bolesti; nisku stopu ili potpuno oslobođenje od participacije za rijetke i ozbiljne bolesti čije je liječenje skupo, za pacijente s kroničnim bolestima i invalide te za preventivnu zaštitu (sistematski pregledi i sl.); nižu stopu participacije za osobe s nižim primanjima i starije osobe; te maksimalni iznos zdravstvenih troškova u postotku godišnjeg dohotka koje pojedinac treba platiti (v. Osterkamp, 2003a; 2003b).*

## LITERATURA

- Arrow, K., 1963.** "Uncertainty and the welfare economics of health care". *American Economic Review*, 53 (5), 941-973.
- Božičević, I. and Orešković, S., 2004.** "Looking beyond the new borders: Stability Pact countries of south-east Europe and accession and health" in McKee, MacLehose and Nolte, eds. *Health policy and European Union enlargement*. New York: Open University Press, 273-285.
- D'Addio, A. C. and d'Ercole M. M., 2005.** "Policies, institutions and fertility rates: a panel data analysis for OECD countries". *OECD Economic Studies*, 45 (2), 7-45.
- Docteur, E. and Oxley, H., 2004.** "Health system reform: lessons from experience" in *Towards high-performing health systems: policy studies*. Paris: OECD, 19-86.
- DZS, 2006.** *Anketa o potrošnji kućanstava: 2003-2006*. Zagreb: Državni zavod za statistiku.
- European Commission, 2005.** *Croatia: 2005 progress report*. SEC (2005) 1424. Brussels, 9 November.
- European Commission, DG ECFIN, 2006.** "The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers, 2004-2050". Special Report No. 1/2006. Brussels: European Commission.
- Gladwell, M., 2005.** "The moral-hazard myth". *New Yorker*, 81(25), 44-49.
- HANFA, 2006.** *Tržište osiguranja u Republici Hrvatskoj: 2004*. Zagreb: Direkcija za nadzor društava za osiguranje.
- Hsiao, W., 2000.** "What should macroeconomists know about health care policy? A primer". *IMF Working Paper*, No. 00/136.
- HZZO, 2004.** *Izješće o financijskom poslovanju HZZO-a za 2003. godinu*. Zagreb: Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje.
- HZZO, 2005.** *Izješće o financijskom poslovanju HZZO-a za 2004. godinu*. Zagreb: Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje.
- HZZO, 2006.** *Izješće o financijskom poslovanju HZZO-a za 2005. godinu*. Zagreb: Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje.
- Jevčak, A., 2006.** "Health care reform – unpopular even in Slovakia" [online]. ECFIN Country Focus, 3 (2). Available from: [[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/country\\_focus/2006/cf02\\_2006en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/country_focus/2006/cf02_2006en.pdf)].



- Jones, C., 2005.** "More life vs. more goods: explaining rising expenditures" [online]. *FRBSF Economic Letter, No. 10*. Available from: [http://www.frbsf.org/publications/economics/letter/2005/e12005-10.pdf].
- Mastilica, M. and Božikov, J., 1999.** "Out-of-pocket payments for health care in Croatia: implications for equity". *Croatian Medical Journal*, 40 (2), 152-159.
- Mastilica, M. and Kušec, S. 2006.** "Croatian health care system in transition, from the perspective of users". *British Medical Journal*, 331, 27 July, 223-226.
- McGuire, A. P. F. and Mayhew, K., 1989.** "The assessment: the economics of health care". *Oxford Review of Economic Policy*, 5 (1), 1-20.
- McKee, M. [et al.], 2004.** "The process of enlargement" in: McKee, MacLehose and Nolte, eds. *Health policy and European Union enlargement*. New York: Open University Press, 6-23.
- McKee, M., MacLehose, L. and Nolte, E., (eds.), 2004.** *Health policy and European Union enlargement*. New York: Open University Press.
- MZSS, 2006.** *Nacrt prijedloga nacionalne strategije razvitka zdravstva: 2006-2011*. Zagreb: Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi.
- OECD, 2004.** *Private health insurance in OECD countries*. Paris: OECD.
- OECD, 2006.** "Projecting OECD health and long-term care expenditures: what are the main drivers?" *Economics Department Working Papers*, No. 477.
- Oeppen, J. and Vaupel, J., 2002.** "Broken Limits to Life Expectancy". *Science*, 296 (5570), 1029-1031.
- Pažitny, P., Zajac, R. and Marcinčin, A., 2005.** "Reform agenda: health reform in Slovakia". Bratislava: Ministry of Health.
- Phelps, C., 1993.** *Free for All? Lessons from the RAND Health Insurance Experiment*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rathwell, T., 2005.** *Health system reform: seeking the holy grail* [online]. Halifax: Dalhousie University. Available from: [http://archive.rockefeller.edu/publications/conferences/rathwell.pdf].
- Stevenson, D. and Stubbs, P., 2003.** *Croatia: health profile*. London: DFID Health Systems Resource Centre.
- Transparency International Croatia, 2005.** *Istraživanje javnog mnijenja o korupciji, javnosti informacija i sukobu interesa* [online]. Dostupno na: [www.transparency.hr/dokumenti/istrazivanje/omnibus\_04\_2005\_korupcija.pdf].

- UNICEF, 2006.** *State of the World's Children 2006* [online]. Available from: [[http://www.unicef.org/sowc06/pdfs/sowc06\\_fullreport.pdf](http://www.unicef.org/sowc06/pdfs/sowc06_fullreport.pdf)].
- Ured za strategiju razvitka RH, 2002.** *Hrvatska u 21. stoljeću: zdravo.* Zagreb: Ured za strategiju razvitka Republike Hrvatske.
- WHO and UNICEF, 2004.** *Low Birthweight: Country, regional and global estimates* [online]. New York: United Nations Children's Fund; World Health Organization. Available from: [[http://www.who.int/reproductive-health/publications/low\\_birthweight/low\\_birthweight\\_estimates.pdf](http://www.who.int/reproductive-health/publications/low_birthweight/low_birthweight_estimates.pdf)].
- WHO, 2004a.** *Global status report on alcohol 2004.* Geneva: World Health Organization.
- WHO, 2004b.** *Mortality and burden of disease estimates for WHO Member States in 2002* [online]. Geneva: World Health Organization. Available from: [<http://www.who.int/entity/healthinfo/statistics/bodgbddeathdalyestimates.xls>].
- WHO, 2005.** *Croatia: 10 health questions.* Geneva: World Health Organization.
- WHO, 2006a.** *World health statistics 2006* [online]. Geneva: World Health Organization. Available from: [<http://www.who.int/whr/2006/en/>].
- WHO, 2006b.** *WHO Mortality Database* [online]. Geneva: World Health Organization. Available from: [<http://www.who.int/healthinfo/morttables/en/index.html>].
- WHO, 2006c.** *Global NCD InfoBase/Online Tool.* Geneva: World Health Organization. Available from: [[http://www.who.int/ncd\\_surveillance/infobase/en/](http://www.who.int/ncd_surveillance/infobase/en/)].
- WHO, 2006d.** *World Health Survey* [online]. Geneva: World Health Organization. Available from: [<http://www.who.int/healthinfo/survey/en/>].
- WHO, 2006e.** *Global Database on Body Mass Index (BMI)* [online]. Geneva: World Health Organization. Available from: [<http://www.who.int/bmi/>].
- WHO, 2006f.** *World Health Report* [online]. Geneva: World Health Organization. Available from: [<http://www.who.int/whr/2006/annex/en>].
- World Bank, 2004.** *Croatia: Health finance study.* Washington, DC: World Bank.

## Poglavlje 12.

# VAŽNOST ZAŠTITE OKOLIŠA U HRVATSKOJ U PROCESU PRISTUPANJA EUROPSKOJ UNIJI

Ivana Vlašić

*Središnji državni ured za razvojnu strategiju  
i koordinaciju fondova Europske unije  
Zagreb*

Mirna Vlašić Feketija\*

*Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija  
Zagreb*

## SAŽETAK

Kao jedna od najzahtjevnijih politika Europske unije, zaštita okoliša ističe se i u procesu pristupnih pregovora. Prenošenje pravne stečevine Europske unije, osiguravanje njezine pravilne provedbe i apsorpcija pretpristupnih fondova golem je zadatak za svaku, a pogotovo za malu zemlju kandidatkinju. Hrvatsku u tom smislu očekuje veliki izazov i ovaj članak pokazuje da za usklađivanje treba učiniti još mnogo toga. Nedostatak financijskih strategija i pažljivo planiranih vremenskih rasporeda provedbe obveza jasna je poruka da se odluke i aktivnosti moraju poduzeti odmah.

### **Ključne riječi:**

Hrvatska, politika zaštite okoliša, Europska unija, akcijski programi za okoliš, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, pristupno partnerstvo, pretpristupni programi, pregovori, CARDS, PHARE, ISPA, IPA

## UVOD

Zaštita okoliša smatra se ozbiljnim socijalnim i ekonomskim problemom kojemu se mora pristupati holistički želimo li postići i sačuvati kvalitetu života za nas same, kao i za generacije koje dolaze. Politika zaštite okoliša pojavila se kao odgovor na lokalne probleme, ali se kasnije proširila izvan nacionalnih granica – uništavanje okoliša izazvalo je opću zabrinutost i potaknulo temeljito znanstveno istraživanje.

Tijekom godina EU je pokazao velik interes za zaštitu okoliša te je vrlo vjerojatno u tom smislu postao i uzor u svijetu. Već tijekom 1970-ih i 1980-ih godina postalo je jasno kako bi EU mogao imati velik utjecaj na svoje članice kao međuvladina organizacija odnosno nadnacionalno tijelo. Do danas je EU donio impresivan broj pravnih i drugih strateških dokumenata koji se odnose na zaštitu okoliša. Neki su od njih bili učinkovitiji od drugih ili zbog izostanka strogih kazni ili zbog neodlučnosti vlada pojedinih članica.

Ipak, poprilično se toga do danas učinilo. Proces pristupanja izuzetna je prilika i poticaj za djelovanje u zaštiti okoliša. Kao kandidatkinja za članstvo, Hrvatska se suočava s velikim izazovima. Od institucionalnih do administrativnih i financijskih uvjeta, Hrvatska mora ispuniti velik broj ciljeva u vrlo ograničenom vremenskom roku – trenutno dostupni programi i sredstva EU mogli bi biti korisni za postizanje ciljeva koje postavlja EU.

Cilj je ovog rada predstaviti pozadinu i kontekst politike zaštite okoliša u EU, s naglaskom na zbivanjima u Hrvatskoj, većinom osvrtnjem na pretpriступne programe – predstaviti što sve trebamo učiniti i čime bi se trebalo pozabaviti s obzirom na trenutnu situaciju i osobno znanje i iskustvo autorica.

## POLITIKA ZAŠTITE OKOLIŠA

Moglo bi se reći da je sve započelo u kasnim 1960-im godinama u Švedskoj, kada je otkriveno smanjenje količine drvene građe, što je potaknulo ozbiljno istraživanje o povezanosti industrijskih aktivnosti i uništavanja šuma. Zemlje koje su onečišćivale okoliš “rješavale su problem” gradnjom visokih dimnjaka kako bi osigurale da se onečišćivači prenesu u atmosferu i stotinama kilometara daleko. Ipak, problemi nisu nestali. Tek kada su ekonomske posljedice uništavanja prirode bile značajnije, provedena je supstancijalna i holistička analiza problema i

njihovih mogućih rješenja. Znanstvenici su dokazali da je kiselost tla u Švedskoj, čije se gospodarstvo zasniva na drvnoj građi, rezultat industrijalizacije u zemljama na zapadu – onečišćivači u zraku prenosili su se strujama preko državnih granica (McCormick, 1999).

Zaštita okoliša idealan je primjer kako je neke politike nužno rješavati na međunarodnoj razini, iako se zasnivaju na lokalnim problemima (Connely i Smith, 1999). Rezultat sve veće zabrinutosti i interesa za stanje okoliša bila je Konferencija Ujedinjenih naroda o ljudskom okolišu u Stockholmu 1972. godine. Bio je to začetak svjetske politike zaštite okoliša: međunarodna zajednica prepoznala je problem uništavanja prirodnih resursa i važnosti te činjenice za budućnost svijeta. Tijekom Konferencije naglašena je nužnost zajedničkog pristupa rješavanju svjetskih problema kao što su klimatske promjene ili onečišćenje voda te, što je još važnije, svijest o međuovisnosti cjelokupnoga živog svijeta na Zemlji.

Jedan od najvažnijih datuma u “povijesti zaštite okoliša” zasigurno je 1992. godina, kada je održana UN-ova Konferencija u Riju. U tom trenutku cijeli je svijet bio uključen u raspravu o međusobnoj ovisnosti ekonomskog razvitka i zaštite okoliša. Ne samo da su u raspravi sudjelovali predstavnici vlada, uglednici i znanstvenici, već i nevladine organizacije. Bila je to zaista svjetska konferencija. Zaključili su da zaštita okoliša ne bi smjela biti ograničavajući činitelj ekonomskog razvoja, već njegov integralni dio i poticaj te da je nužno i moguće postići ravnotežu među njima. Iz rasprava je proizašla nova strategija, kasnije uvelike prihvaćena i iskorištavana pod nazivom *održivi razvitak*.<sup>1</sup> Taj je koncept jedinstven u smislu posvećenosti dugoročnim ciljevima te povezivanju ekonomskih, socijalnih i okolišnih aspekata života.

Naposljetku, okoliš je postao vrlo popularna tema ne samo za stručnu i znanstvenu zajednicu, već i za javnost – danas osviještenost za zaštitu okoliša gotovo znači isto što i biti u trendu! Jednako je tako pokret za zaštitu okoliša prerastao granice zemalja, čak i kontinenata, te je ideja o očuvanju planeta od nesavjesnoga i nemarnog uništavanja postala dio našega svakodnevnog života. Optimizam i idealizam 1990-ih godina zasjenjen je brigom o globalizaciji. Upravo je stoga bila razočaravajuća UN-ova Konferencija 2002. godine u Johannesburgu, posvećena postignućima u stvaranju i očuvanju održivog razvitka (IEEP, 2005). Ne samo da nisu postignuti ciljevi zacrtani u Riju, već je i razina uključenosti zemalja koje imaju svjetski utjecaj bila vrlo malena. EU je ipak značio pozitivan primjer – iako mnoga pitanja nisu bila razriješena, započet je velik broj aktivnosti za postizanje održivog razvitka (European Commission, 2005b).

## EUROPSKA UNIJA I ZAŠTITA OKOLIŠA

Europske zajednice, i kasnije EU, u samom su početku osnovane kao ekonomski trgovinski blok. S vremenom su ekonomske interese nadjačali drugi interesi, pa su se te zajednice razvile u uniju koja zaštitu okoliša i održivi razvitak smatra svojim osnovnim zadatkom, čak ih navodeći u svojim Ugovorima o osnivanju. Europska politika zaštite okoliša postala je ambiciozna tijekom vremena, te je rezultirala značajnim poboljšanjima stanja okoliša (Connelly i Smith, 1999; Mintas-Hodak, 2004). Istodobno su konkurentnost te ekonomski rast i zaposlenost ostali vitalno važni, ostavljajući katkad okoliš i načela održivosti po strani umjesto da se u njih integriraju.

U posljednje vrijeme okoliš više nije tako visoko na listi prioriteta EU zbog ostalih problema koji su se pojavili, pogotovo političkih, kao što je pitanje europskog Ustava ili socijalnih reformi u članicama. Osim toga, posljednje proširenje izazvalo je povišenje troškova rada institucija EU, stoga i nužnost njihove reforme, što je rezultiralo otporom protiv daljnjeg proširenja. Jednako tako, EU periodički revidira i preispituje svoje postojanje, što se očito događa upravo sada; stoga su druga pitanja ostavljena po strani, dok su nacionalni interesi članica u središtu pozornosti. Naravno, sve to utječe na zaštitu okoliša, a vrijeme će pokazati koliko.

Zaštita okoliša zahtjevna je i vrlo skupa politika EU, što s godinama postaje sve očitije. Ona nije sektor u klasičnom smislu, kao druge politike EU. Upravo suprotno, ona je važan dio svih segmenata ljudskog života – od zdravlja i ljudskih prava do socijalne pomoći i ekonomskog razvitka – te bi se stoga na okoliš trebalo referirati u svakom od njih. Iz godine u godinu veličina i složenost propisa raste i zahtijeva izrazitu predanost i razumijevanje svih onih na koje se ti propisi odnose.

Pojedina su proširenja EU u prošlosti rezultirala poboljšanjem njegove politike zaštite okoliša (European Commission, 2006). Članice koje su imale značajnije iskustvo u zaštiti okoliša utjecale su na stvaranje politike EU u pozitivnom smislu, promičući svoje nacionalne politike uključivanjem u EU. Ne smijemo zaboraviti kako članice imaju različite stavove spram zaštite okoliša – neke su ambicioznije od drugih, u nekima je svijest javnosti o važnosti zaštite okoliša na visokoj razini, a nekima nedostaje i odlučnosti vlade i poticaja javnosti za uvođenje odnosno provođenje promjena (EEA, 2005b). Ipak, ako posljednje proširenje s deset novih članica postane u najboljem smislu učinkovito kao što se očekuje, EU bi i dalje bio uzor u području zaštite okoliša. Me-

đuvladin i nadnacionalni karakter EU omogućuje mu da svojim članicama nametne obvezujuće odredbe, što je izuzetno važno jer je njihova primjena katkad zaista zahtjevna.

Uzrok mnogih današnjih problema u okolišu način je na koji se Europljani koriste zemljom, njihovi ekonomski uvjeti i način života. Posljednja izvješća Europske agencije za okoliš pokazuju da trendovi iskorištavanja okoliša nisu obećavajući (EEA, 2005b). Osobna svijest o učincima pojedinih aktivnosti na okoliš te njihovi učinci na ljudsko zdravlje zasigurno će potaknuti promjene. Ispitivanja javnog mišljenja pokazala su kako je potpora građana Uniji u području očuvanja i poboljšanja stanja u okolišu velika, što je rezultat jačanja svijesti javnosti o postignutome u posljednjih nekoliko desetljeća, otkad su se počele provoditi aktivnosti za zaštitu okoliša (Eurobarometar, 215/2004). Glavni je razlog to što Europljani cijene kvalitetu života koju trenutačno imaju. Izvješća Europske komisije i Europske agencije za okoliš pokazala su kako je nužna zajednička akcija nacionalnih vlada i građana za postizanje ekonomskog razvoja koji je u skladu s “mogućnostima Zemlje”. Napokon, što Europa više koristi priliku za postizanje razvoja koji je u skladu s načelima zaštite okoliša, veća je mogućnost da utječe na svjetske trendove. Ipak, ne smijemo zaboraviti još nešto: mnogi smatraju da je politika zaštite okoliša EU neučinkovita i nedovoljno usredotočena na ciljeve, odnosno da nije dovoljno jaka da potakne radikalne promjene u društvu (EEB, 2006). Naravno, više bi pozornosti trebalo pridati političkoj volji i provedbi pravne stečevine na nacionalnoj razini, no stanje okoliša i budućnost bili bi još nepovoljniji i neizvjesniji da u međuvremenu nije nešto poduzeto.

Zaštita okoliša ima i političke implikacije, a EU drži da su njegova dostignuća na tom području dokaz kako je on međunarodni predvodnik. Kao primjer ostalima u svijetu naglašava upornost članica da zajednički odlučuju o ciljevima i načinima njihova ispunjavanja, vodeći brigu o socijalnoj pravdi, ekonomskom napretku i zdravom okolišu za građane.

## **AKCIJSKI PROGRAMI ZA OKOLIŠ**

S obzirom na nadnacionalni karakter EU, njegova izvršna institucija – Komisija ima važnu ulogu za sadašnje i za buduće članice. U skladu s aktivnostima koje je EU provodio na međunarodnoj razini, Komisija je tijekom desetljeća razvijala niz programa aktivnosti za

okoliš (Environmental Action Programmes, EAP) koji su poslužili kao okvir za sve buduće aktivnosti. Do danas je pripremljeno i predstavljeno šest programa – oni su se s vremenom razvijali od početnih, koji su bili usredotočeni isključivo na restriktivno zakonodavstvo i mehanizme kontrole u sedamdesetima, do onih koji su uveli tržišne instrumente u osamdesetima. Na kraju je donesen program koji potiče stvaranje tematskih strategija za svaki sektor koji ima izrazito negativan utjecaj na okoliš (EEA, 2005a).

Prvi i drugi EAP bili su usvojeni za razdoblje od 1973. do 1981. godine. Oba su se zasnivala na Konferenciji UN-a održanoj u Stockholmu 1972. te su donekle bili idealistični u pristupu. Bio je to početak politike zaštite okoliša Europskih zajednica te su stoga oba programa bila zasnovana na prevenciji, smanjivanju i uklanjanju negativnih posljedica, na očuvanju ekološke ravnoteže i na racionalnom iskorištavanju prirodnih resursa. Bio je to prvi put da je dokument o stvaranju politike zaštite okoliša napravljen upravo s tim ciljem, a da nije podređen ciljevima unutarnjeg tržišta. Pristup obaju programima bio je od vrha prema dolje (odredbe EU izravno se prenose u nacionalno zakonodavstvo zemalja članica).

Treći (1982-1986) i četvrti akcijski program (1987-1992) bili su više vezani za dovršavanje unutarnjeg tržišta. Treći je bio usredotočen na rizike i dobiti unutarnjeg tržišta uvođenjem načela zaštite okoliša, a četvrti je bio usvojen iste godine kad je okoliš dobio svoje mjesto u Ugovoru o osnivanju. Bio je posvećen ekonomskom aspektu zaštite okoliša: zahtjevi za zaštitu okoliša postali su dio proizvodnih procesa kako bi se smanjila potrošnja energije ili uštedjele sirovine u proizvodnim ciklusima, što ne bi rezultiralo samo poboljšanjem stanja okoliša već i smanjenjem troškova proizvodnje odnosno povoljnijim rezultatima za obje strane. Naposljetku, i manje i veće kompanije uključile su se u taj proces shvaćajući da će, unatoč velikim ulaganjima u proizvodnju, koristiti ipak biti vidljive u srednjoročnom razdoblju. Uveden je i niz novih ekonomskih instrumenata kao što su porezi i subvencije.

Peti je program tijekom devedesetih donio neke novosti s obzirom na različite činitelje koji su utjecali na pristup zaštiti okoliša: održivi razvoj, integriranje načela zaštite okoliša u druge sektorske politike, novi instrumenti koji su okrenuti tržištu, uloga i uključivanje javnosti, nevladinih udruga i lokalnih vlasti u taj proces te definiranje srednjoročnih i dugoročnih ciljeva.

Istodobno je postojao određeni otpor članica. Kako su mjere postale zahtjevnije, tražile su primjenu načela supsidijarnosti kako bi se



politika zaštite okoliša stvarala i provodila na nacionalnoj razini umjesto na razini EU. Stoga je uveden određeni broj manje zahtjevnih mjera, onih koje su bile blage i dobrovoljne. Može se zaključiti kako je Komisija precijenila volju svojih članica za prihvaćanjem zakonodavstva i načela zaštite okoliša te da su ekonomski problemi zasjenili promicanje novih inicijativa.

U posljednje je vrijeme, posebno s petim programom, postalo jasno da se pojedinim sektorima mora pridati osobita pozornost u smislu zaštite okoliša. To su oni koji su identificirani kao glavni izvori uništavanja okoliša.<sup>ii</sup> Upravo je stoga integriranje zaštite okoliša u sektorske politike bilo poticaj za nove promjene. Stoga je posljednji, šesti program presudan za nametanje izrade tematskih strategija za okoliš koje će biti važan vodič u smislu razvoja tih sektora, s jasnim vremenskim rasporedom nužnih aktivnosti. Uključivanje načela zaštite okoliša u sektorske politike dugotrajan je proces i njegova uspješnost ovisi o mješavini političke odlučnosti, odgovarajućih struktura koje su uspostavljene, o procesima i uključivanju pojedinaca. Samo ako javnost i gospodarstvo djeluju zajedno s vladajućim strukturama, moguće je postavljati nove ciljeve i ponovno ocjenjivati trenutačno dostupne instrumente djelovanja. Šesti program uzima u obzir sve nedostatke prijašnjih programa i postavlja ih kao nove strateške ciljeve, ističući i uvodeći mogućnosti suradnje s industrijskim sektorom. Njegov je cilj djelovati na glavna područja okoliša: promjenu klime, zaštitu prirode, zdravlje i okoliš, održivo korištenje prirodnih izvora i zbrinjavanje otpada (European Commission, 2001).

Moguće je pretpostaviti kako će odmak od pristupa *od vrha prema dolje* i zahtijevanje prijenosa pravne stečevine na novi koncept stvaranja različitih tematskih strategija, za što je nužno pomno strateško planiranje i procjena postignutoga, biti izuzetno korisno za zemlje kandidatkinje. Umjesto pojedinačnih propisa koji se moraju usvojiti i primjenjivati, tematske će strategije dati jasniji vremenski okvir i kontekst djelovanja.

## PROCES PRISTUPANJA

Proces pristupanja EU u području zaštite okoliša veliki je izazov. Da bi postala članicom, zemlja kandidatkinja mora poduzeti sve kako bi ispunila uvjete koje joj postavlja EU radi prihvaćanja pravne stečevine koja sadržava više od tristo različitih propisa koji se odnose

na onečišćenje zraka i vode, kemikalije, zbrinjavanje otpada, biotehnologiju, zaštitu od radioaktivnog zračenja i očuvanje prirodnih izvora. Smatra se kako je poglavlje zaštite okoliša jedno od najslabijih poglavlja pregovora. Kombinacija stvaranja odnosno restrukturiranja gospodarstva u tranziciji i istodobno ispunjavanje uvjeta zaštite okoliša zahtjevan je, gotovo nemoguć proces. Vrlo je važno da buduće članice usvoje standarde ne samo zbog općeg stanja okoliša u Europi već radi sprečavanja prijenosa onečišćenosti u zemlje koje imaju manje stroge propise. Prioriteti za preuzimanje pravne stečevine obuhvaćaju: okvirno zakonodavstvo, mjere koje proizlaze iz međunarodnih konvencija što ih je potpisao EU, smanjivanje ukupnoga i prekograničnog onečišćenja, zaštitu prirode radi očuvanja prirodnih izvora, te mjere koje osiguravaju djelovanje unutarnjeg tržišta.

Troškovi usklađivanja relativno su veliki za zemlje koje imaju manji broj stanovnika, što se odnosi i na Hrvatsku. Stoga je Komisija predložila izradu financijskih strategija kojima bi se mogli procijeniti stvarni troškovi usklađivanja. Te strategije moraju biti u skladu s nacionalnom strategijom usklađivanja zakonodavstva i moraju imati jasan raspored konkretnih ulaganja, posebno za najvažnija područja – za kvalitetu voda i zraka te za zbrinjavanje otpada. To je nužno za odgovarajuće i učinkovito korištenje pretpripravnih instrumenata, o kojima će biti riječi kasnije.

Očito sve to znači i dugoročnu korist za zemlje kandidatkinje. Ne samo da bi one mogle biti dio zajedničkog tržišta, već bi poboljšale kvalitetu života svojih državljana, smanjile troškove zaštite njihova zdravlja te troškove uništavanja šuma, poljoprivrednog zemljišta i ribljeg fonda. Zaključak studije koju je naručila Komisija upućuje na to da bi od 1999. do 2020. opća korist od usklađenosti s pravnom stečevinom na području okoliša za zemlje kandidatkinje (ne uključujući Hrvatsku) bila između 134 i 681 milijardu eura, pretpostavljajući da bi se potpuna usklađenost postigla do 2010. godine (ECOTEC, 2001).

## **PUT HRVATSKE**

U listopadu 2005. godine Europsko vijeće odlučilo je da treba započeti pregovore s Hrvatskom. Samo šest mjeseci kasnije Hrvatska je započela prvi dio procesa pregovora koji se odnosi na okoliš. Analiza usklađenosti nacionalnog zakonodavstva s pravnom stečevinom za *poglavlje 27 – Okoliš* jedno je od onih za koje se pretpostavlja da će

trajati duže od ostalih. Eksplanatorni dio bio je poticaj za pripremu nacionalnog pregleda i ocjene onoga što je dosad učinjeno i što nas tek očekuje za daljnje preuzimanje stečevine. Dakako, to je važan i nimalo lak zadatak. Ne samo da podrazumijeva reviziju sadašnjega hrvatskog zakonodavstva, već i ozbiljnu i duboku procjenu što je moguće postići u realnim vremenskim okvirima, na koji način i s kojim financijskim sredstvima. U tom se smislu na najučinkovitiji način presudno koristiti pretpristupnim fondovima, istodobno vodeći brigu o drugim mogućim izvorima financiranja, posebice onima iz bilateralnih izvora.

Naravno, može se očekivati kako će Hrvatska zatražiti prijelazna razdoblja za pojedina područja zaštite okoliša. Prema iskustvu dosadašnjih zemalja kandidatkinja, nije moguće očekivati pristanak EU na prijelazna razdoblja za pitanja kao što su:

- prijenos direktiva u nacionalno zakonodavstvo,
- okvirno zakonodavstvo (zrak, otpad, voda, procjena utjecaja na okoliš, pristup informacijama),
- zaštita prirode (staništa i ptice),
- zakonodavstvo koje se odnosi na regulaciju proizvoda,
- uvođenje novih tehnologija.

Prijelazna razdoblja moguće je očekivati u područjima u kojima postoji potreba za značajnijim investiranjem u infrastrukturu, što bi se onda raspodijelilo kroz duže razdoblje, bez ugrožavanja ekonomskog razvitka.<sup>iii</sup> Ako se procedure unutar Komisije ne promijene, za svako pojedino područje unutar okoliša Hrvatska će morati pripremiti detaljan plan prijenosa i provedbe pravne stečevine, koji će sadržavati specifične i detaljne vremenske okvire i procjenu potrebnih administrativnih kapaciteta za učinkovitu provedbu usvojenih propisa.<sup>iv</sup> Dio tog procesa je i složeni proces korištenja financijskom pomoći EU na najučinkovitiji način. Kao što su to činile i druge zemlje kandidatkinje, i Hrvatska mora sagledati svoje komparativne prednosti i promicati ulaganje u okoliš kako bi razvijala svoja konkurentna područja.

U posljednjih šest godina odnos Unije i njezinih članica s Hrvatskom bio je definiran nizom dokumenata. Njihova je uloga od uspostavljanja ekonomskih odnosa proširena na druga područja, uključujući okoliš. Ovaj kratki pregled prikazuje koliko ti dokumenti utječu na nacionalno stvaranje politike, pogotovo u smislu korištenja pretpristupnim fondovima.

*Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju*, potpisan 2001. godine, početak je ugovornog odnosa između EU i Hrvatske i primjenjivao se šire nego što se u početku očekivalo (NN, Međunarodni ugovori, 14/02). Cilj mu je bio pripremiti preduvjete za reforme i poticati ih jer

su nužne za članstvo u EU. Sporazum u članku 103. glave VIII. Politike suradnje određuje kako se posebna pozornost treba pridati zaštiti okoliša, radi “sprječavanja uništavanja okoliša i radi promicanja njegove održivosti”.<sup>v</sup> Uz taj novi tip europskog ugovora, Komisija je uvela i novi program, CARDS, kako bi pravilno usmjerila financijsku pomoć Hrvatskoj (Odluka Vijeća 2666/2000). Stoga su i predstavnici Komisije 2001. godine posjetili Zagreb radi prve misije programiranja CARDS programa za Hrvatsku.<sup>vi</sup> Tijekom konzultacija predstavnici Hrvatske uspjeli su osigurati mala, ali značajna sredstva za okoliš. Za razdoblje od 2000. do 2006. godine putem CARDS programa za Jugoistočnu je Europu planirano ulaganje od 4,85 milijardi eura namijenjenih investicijama, jačanju institucija i drugim mjerama. Iako ta sredstva nisu bila dovoljna za sve što je bilo potrebno, program je poslužio i za prepoznavanje mogućnosti za druge donatore i partnere.

Nakon što je Hrvatska u travnju 2003. godine predstavila svoj zahtjev za članstvom, Komisija je pripremila *Mišljenje o zahtjevu za članstvo (avis)*. Zanimljivo je da je šest mjeseci nakon što je Hrvatska predala odgovore na upitnik Komisije, u zaključcima *Mišljenja* okoliš je prepoznat kao zasebna tema. Naglašeno je kako je “potrebno uložiti velike napore, uključujući značajna ulaganja i jačanje administrativnog kapaciteta za provođenje zakonodavstva” te kako je “puno usklađivanje s pravnom stečevinom zajednice moguće samo u dugoročnom razdoblju i za njega su potrebna veća ulaganja” (European Commission, 2004b). Ipak, Komisija je preporučila da se započne proces pregovora.

Radi utvrđivanja prioriteta koje treba rješavati u razdoblju pripreme za članstvo, Vijeće je u studenom 2005. godine usvojilo *Odluku o načelima, prioritetima i uvjetima sadržanim u Europskom partnerstvu s Hrvatskom* (European Commission, 2004c; 2005a). Dokument naglašava kratkoročne (za godinu do dvije godine), srednjoročne (za tri do četiri godine) te dugoročne prioritete. Oni se odnose i na daljnji razvoj pravnog okvira te na njegovu učinkovitu primjenu. Uzimajući u obzir značajne troškove primjene i provođenja pravne stečevine koja se odnosi na zaštitu okoliša i njezinu složenost, najveću važnost imaju vremensko razvrstavanje prioriteta i kvalitetno planiranje.

Svake godine, u skladu s Partnerstvom o pristupanju, Hrvatska priprema *Nacionalni program za pridruživanje EU*, s jasnim vremenskim rasporedom pravnih i drugih mjera (MVPEI, 2006). Napredak u provođenju prioriteta Komisija redovito prati putem godišnjih *izvješća o napretku*.<sup>vii</sup> Izvješćem iz 2005. godine utvrđeno je do koje su razine ispunjene planirane reforme navedene u izvješću iz 2004. godine, analizirane su nove inicijative te procijenjena opća razina usklađenosti u

svakom području koje se prati. Komisija je ustanovila kako većina problema u području zaštite okoliša, koji su istaknuti u *avisu*, još uvijek postoji te su i dalje prijetnja uspješnoj provedbi pravne stečevine. Iako je u *Mišljenju* bilo naglašeno kako Hrvatska mora učiniti određene napore u zaštiti okoliša, to nije rezultiralo pridavanjem veće važnosti zaštiti okoliša na nacionalnoj razini. Stoga je nužno uspostaviti koordinacijske mehanizme i njihovo odgovarajuće djelovanje. Oni moraju biti uspostavljeni horizontalno, među nacionalnim institucijama u čijoj je nadležnosti zaštita okoliša te među drugim ministarstvima i državnim tijelima kako bi se neutralizirala podjela nadležnosti, te vertikalno, među nacionalnim i lokalnim tijelima zaduženim za zaštitu okoliša.

*Nacionalna strategija zaštite okoliša*, usvojena u Saboru 2002. godine, zasniva se na načelima održivog razvitka i bavi se stanjem okoliša, međunarodnim obvezama, glavnim ciljevima i prioritetima te uključuje stanje i trendove te aktivnosti koje treba poduzeti u svakome od prioritarnih područja (NN 46/02).<sup>viii</sup> *Nacionalni akcijski plan zaštite okoliša*, priložen Strategiji, sastoji se od detaljnih akcijskih planova za svako pojedino tematsko područje zaštite okoliša i gospodarskog sektora. Plan sadržava ciljeve, mjere za postizanje tih ciljeva, vrstu aktivnosti, popis tijela nadležnih za provođenje tih aktivnosti, vremenske planove i moguće izvore financiranja. Taj dokument postavlja načelne procjene primjene ciljnih mjera, definirajući potrebe za povećanim investiranjem u tim sektorima, kao što je naglašeno u *avisu* i ostalim navedenim strateškim dokumentima. Ipak, možemo zaključiti kako ni *Strategija* ni *Plan* nisu primjenjivi dokumenti jer im nedostaju odgovarajući koraci za postizanje ciljeva, ne uvode učinkovito praćenje postignutoga niti daju upute o upravljanju mogućim financijskim izvorima.

## FINANCIJSKI IZAZOVI USKLADIVANJA S PRAVNOM STEČEVINOM

Kao što je već rečeno, prenošenje pravne stečevine u nacionalno zakonodavstvo samo je prvi korak u pretpripremnom procesu, no provedba i izvršenje zakonskih odredbi ključna su pitanja koja zahtijevaju pažljivo financijsko planiranje. U ovom trenutku Hrvatska je suočena s financijski zahtjevnim zadatkom postizanja potpune usklađenosti s pravnom stečevinom EU. Prijelazna razdoblja ili odgoda provedbe odredbi pojedinih direktiva sa značajnim financijskim opterećenjem bit će dopuštena ako su utemeljena na kvalitetnim obrazloženjima u sklopu

provedbenih planova za direktive u poglavlju o okolišu. Ključna komponenta provedbenog plana jest investicijska, tj. financijska strategija za provedbu konkretnih zahtjeva propisanih u svakoj pojedinačnoj direktivi. Spomenute investicijske strategije sastavni su dio nacionalne investicijske strategije pripremljene za cjelokupnu pravnu stečevinu u području okoliša. Nacionalna investicijska strategija trebala bi se koristiti kao sredstvo uz pomoć kojega Vlada može predviđati veličinu i vremenski slijed ulaganja financijskih sredstava potrebnih za ispunjenje zahtjeva EU (troškovi administriranja, zapošljavanja, opreme za mjerenje, infrastrukture). Spomenuti dokument preduvjet je za učinkovito korištenje strukturnim fondovima i Kohezijskim fondom, dostupnima u trenutku ulaska u EU.

S obzirom na to da ne postoje detaljni izračuni troškova ispunjavanja obveza koje proizlaze iz usklađivanja zakonodavstva, izrada financijske strategije bit će prioritet za taj sektor. Sukladno procjenama, ukupni iznos investicija potrebnih za postizanje standarda EU za vodu, zrak i otpad dosegnut će najmanje 1.500-2.000 eura po stanovniku, što ukupno znači 6,6 do 8,8 milijardi eura. Tome je potrebno dodati i godišnje troškove upravljanja i održavanja infrastrukture, što znatno povećava ukupne troškove. Većina troškova bit će usmjerena na ulaganja u zaštitu voda i odlaganja otpada.<sup>ix</sup>

Iako će financijska sredstva EU dostupna u pretpristupnom razdoblju činiti samo manji dio ukupno potrebnih sredstava za okoliš, ipak će znatno pridonijeti razvoju administrativne strukture i kapaciteta za buduća, bitno značajnija financijska sredstva unutar strukturnih fondova i Kohezijskog fonda. Jedinstvenost hrvatskog primjera jest broj raspoloživih financijskih instrumenata EU u različitim fazama provedbe i pripreme. Riječ je o programima CARDS (2001-2004), pretpristupnim programima PHARE, ISPA i SAPARD (2005-2006) i Instrumentu za pomoć u pretpristupnom razdoblju (IPA) od 2007. do ulaska u članstvo. Upravo ta činjenica čini kompleksno funkcioniranje primjene programa Unije još izazovnijim.

## **CARDS program**

U sklopu programa CARDS 2001-2004. jasno su prepoznati okoliš i potreba integriranja načela zaštite okoliša u druge politike. Okoliš je naveden i u Okvirnoj strategiji za Hrvatsku i u Višegodišnjem indikativnom programu (VIP). Potpora CARDS programa usmjerena je na aktivnosti identificirane u VIP-u: na učinkovitiju provedbu i izvr-

Tablica 1. Sredstva CARDS programa 2001-2004. za Hrvatsku\*

Proračunska godina	Ukupno (mil. eura)	Za okoliš (mil. eura)	Udio sredstava za okoliš u ukupnim sredstvima (%)	Aktivnost koja se financira
2001.	60	0,2	0,3	strategija gospodarenja komunalnim otpadom
2002.	59	3,0	5,6	strategija usklađivanja zakonodavstva na području zaštite okoliša gospodarenje otpadom u dalmatinskim županijama praćenje stanja voda potpora nevladinim organizacijama aktivnim u području zaštite okoliša
2003.	62	3,7	5,9	procjena utjecaja na okoliš strateška procjena utjecaja pristup informacijama o okolišu i sudjelovanje javnosti potpora nevladinim organizacijama aktivnim u području zaštite okoliša
2004.	81	3,8	4,6	korištenje obnovljivih izvora energije nastavak usklađivanja s pravnom stečevinom (zrak, kontrola industrijskog onečišćenja i upravljanje rizicima, voda, obnovljivi izvori i energetska efikasnost)
Ukupno 2001-2004.	262	10,7	4,0	

\* Zbog neplaniranih okolnosti dodijeljeno je dodatnih 1,8 milijuna eura za okoliš u programu 2001. te 0,3 milijuna eura manje u programu 2003.

šenje postojećega nacionalnog zakonodavstva, daljnje usklađivanje s okolišnom pravnom stečevinom, izgradnju kapaciteta državne uprave i nevladinih udruga aktivnih na području zaštite okoliša te na podizanje svijesti potrošača i privatnog sektora. Provedba aktivnosti trebala bi postići rezultate jasno navedene u VIP-u. To su usvojena strategija usklađivanja zakonodavstva na području zaštite okoliša, sustavna primjena procjene utjecaja na okoliš u pripremi investicijskih projekata i unaprijeđen sustav mjerenja u području zaštite okoliša.

Sporazumi o financiranju potpisani u sklopu programa CARDS 2001-2004. vrijedni su ukupno 262 milijuna eura. Sredstva za okoliš i prirodne izvore relativno su malena u usporedbi s ukupnim godišnjim sredstvima (tabl. 1). Sufinanciranje za projekte CARDS programa nije potrebno – riječ je o darovnicama.

CARDS programi 2001, 2002. i 2003. u cijelosti su ugovoreni, dok su projekti zaštite okoliša u 2004. godini tek u tijeku pripreme natječajne dokumentacije. Spomenuti podatak pokazuje da su programiranje, priprema i provedba vremenski zahtjevni zadaci koji se moraju provoditi prema strogim, katkad rigidnim procedurama EU koje ponajprije zahtijevaju dobro obučenu i iskusnu državnu upravu.

## **Pretpristupni fondovi**

Strateški dokument Komisije o napretku u procesu pridruživanja sadržava elemente pretpristupne strategije za Hrvatsku i osnova je za korištenje pretpristupnih fondova PHARE, ISPA i SAPARD (European Commission, 2004d). Za primjenu tih programa dodijeljeno je 105 milijuna eura za 2005. i 140 milijuna eura za 2006.<sup>x</sup>

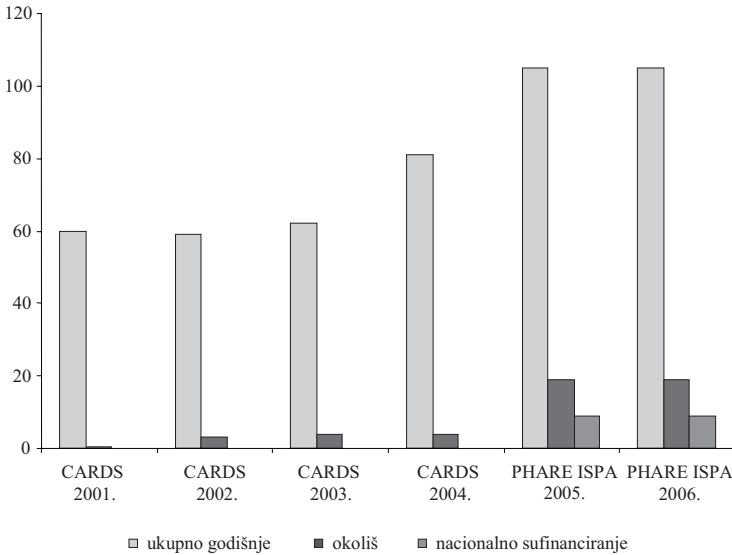
Posebnost pretpristupnih programa u usporedbi s CARDS programom zamjetno su veći iznosi za financijski opsežnije projekte s obvezatnim sufinanciranjem iz nacionalnog proračuna. Cilj im je da nacionalne institucije pokažu predanost, ali i preuzmu odgovornost za cijeli programski ciklus, te da iskoriste projekte za ispunjavanje svojih obveza. Iznos sufinanciranja mijenja se sukladno pravilima koja se primjenjuju za svaki pojedini program.

Za usklađivanje poglavlja o okolišu sredstva iz PHARE programa za 2005. u iznosu od 4,5 milijuna eura (5% ukupnog iznosa) usmjerena su na jačanje inspekcije zaštite okoliša i određivanje područja



NATURA 2000. u Hrvatskoj.<sup>xi</sup> Posljednji će biti izuzetno važan u budućim investicijama u sklopu strukturnih fondova jer će se sve intervencije u tim područjima sustavno procjenjivati.

Slika 1. Sredstva Europske unije za Hrvatsku (mil. eura)



Navedeni iznosi pokazuju nastojanje Komisije da podržava fokusirane i financijski opsežnije projekte kako bi se osigurao značajniji učinak umjesto raspršenih aktivnosti kao u slučaju s CARDS programom. Potpora PHARE programa jasno je određena obvezama koje proizlaze iz pravne stečevine, odnosno usmjerena je na projekte kojima je cilj prenošenje pravne stečevine u nacionalno zakonodavstvo i provedba preuzetih obveza.

U pripremi Hrvatske za pristup EU ISPA daje financijsku potporu gospodarskoj i socijalnoj koheziji, posebice u sektorima okoliša i transporta (European Commission, 2004a). Financijska se pomoć dodjeljuje isključivo projektima u zaštiti okoliša koji su prepoznati kao prioriteti u ISPA strategiji za okoliš. Financirani projekti trebaju omogućiti Hrvatskoj usklađivanje sa zahtjevima pravne stečevine i prioritetima pristupnog partnerstva uglavnom u području vodoopskrbe, upravljanja otpadnom vodom i u gospodarenju krutim otpadom.

Tablica 2. Ključne investicijski zahtjevne direktive<sup>xii</sup>

<i>Vodoopskrba i obrada otpadnih voda</i>	<i>Gospodarenje otpadom</i>
Direktiva o obradi komunalnih voda	Direktiva o odlagalištu otpada
Direktiva o pitkim vodama	Direktiva o spaljivanju komunalnog otpada
Direktiva o opasnim tvarima u vodama	Direktiva o opasnom otpadu
Direktiva o nitratima	Direktiva o ambalažnom otpadu
<i>Kontrola onečišćenja zraka</i>	<i>Kontrola industrijskog onečišćenja i upravljanja rizicima</i>
Direktiva o velikim ložištima	Direktiva o kontroli industrijskog onečišćenja i upravljanja rizicima
Direktiva o kvaliteti goriva	Direktiva o hlapljivim organskim tvarima/otapalima
Direktiva o kakvoći zraka	

Dio sredstva programa ISPA za svaku se pojedinu zemlju izračunava na osnovi broja stanovnika, BDP-a po stanovniku i njezine površine. Hrvatska je isplanirala korištenje ISPA sredstava za 2005. i 2006. godinu pripremom programa za vode i otpadne vode u Karlovcu (sredstva programa ISPA iznose 22,5 milijuna eura, a ukupna je vrijednost projekta 36 milijuna eura) i projekta izgradnje regionalnog centra za gospodarenje otpadom u Bikarcu, Šibensko-kninska županija (sredstva programa ISPA pokrivaju 6 milijuna od 8,8 milijuna eura ukupne vrijednosti projekta).

Iako je korištenje svih dostupnih sredstava ISPA programa u ovom trenutku već programirano, naglasak je upravo na provedbi projekata koja se mora ostvarivati prema unaprijed dogovorenim strogim uvjetima. Osim primarnog usredotočenja na tzv. *teške investicije*, ISPA jednako pridonosi stjecanju iskustva i jačanju administrativnih kapaciteta putem tehničke pomoći namijenjene obuci o natječajnim procedurama, financijskom upravljanju, pripremi tehničke dokumentacije i analize troškova i koristi. Temeljita priprema projekata nije samo osnova za korištenje programa EU nego i za korištenje svih ostalih dostupnih sredstva za financiranje.

S 25 milijuna eura raspoloživih sredstava, cilj SAPARD-a je pomoći održivoj poljoprivredi i ruralnom razvoju. Osmišljen je za rješavanje problema dugoročne prilagodbe poljoprivrednog sektora i ruralnih područja te za pomoć u primjeni pravne stečevine vezane za zajedničku poljoprivrednu i s njom povezane politike. Osnova za planiranje korištenja programa jest nacionalni plan ruralnog razvoja u kojemu se definiraju mjere planirane za financiranje. U planu se ističe tržišna

učinkovitost, održavanje postojećih radnih mjesta i stvaranje novih prilika za zapošljavanje. Tijekom provedbe pozornost se mora usmjeriti i na zaštitu okoliša. U tom smislu SAPARD će, dajući prednost projektima koji sadržavaju aktivnosti za zaštitu okoliša, neposredno utjecati na integraciju aspekta zaštite okoliša u hrvatsku poljoprivrednu i politiku regionalnog razvoja. Nacionalni plan za ruralni razvoj s identificiranim prioriternim mjerama pripremljen je u travnju 2006, no zbog zahtjevnih provedbenih postupaka odabir projekata napraviti će se do kraja 2006. godine.

## **Budući instrument za pretpristupnu pomoć**

Učeći na iskustvu nedavnog procesa proširenja, EU želi racionalizirati pretpristupnu pomoć koju predviđa za zemlje kandidatkinje i potencijalne kandidatkinje za članstvo. Komisija trenutačno predlaže uredbu kojom bi se postigla učinkovitija pretpristupna pomoć jačanjem koordinacije među različitim komponentama ugrađujući instrumente programa CARDS, PHARE, ISPA i SAPARD u jedinstveni Instrument za pomoć u pretpristupnom razdoblju. Korisnice će na raspolaganju imati pet komponenti: I. pomoć u tranziciji i jačanju institucija, II. prekograničnu i regionalnu suradnju, III. regionalni razvoj, IV. razvoj ljudskih potencijala, V. ruralni razvoj. Sredstva raspoloživa za okoliš bit će dostupna u komponenti regionalnog razvoja za investicijske projekte poput onih u ISPA programu, s naglaskom na njezinoj *prijelaznoj funkciji* prema strukturnim fondovima dostupnima nakon pristupanja EU.<sup>xiii</sup> U ovom trenutku, konzultirajući se s Komisijom, državna uprava priprema dokument o komponentama III. i IV. s naslovom *Okvir za usklađenost strategija*.

Razgovori o *operativnim programima* što određuju prioritetne mjere koje bi se financirale sredstvima EU u iduće tri godine u tijeku su. Iako suočena s nesigurnosti što IPA donosi u budućnosti, Hrvatska mora definirati svoje prioritete i ciljeve kako bi se mogla u potpunosti koristiti programom. Stoga će dosad stečeno znanje u sastavljanju liste prioriternih projekata i njihovoj pripremi biti dragocjeno u budućnosti. U tablici 3. dan je kratak pregled prioriteta u različitim programima EU koji se sastoji od tehničke pomoći do znatnih infrastrukturnih ulaganja.

Potrebno je naglasiti da je Hrvatska korisnica programa Zajednice kao treća zemlja – LIFE treće zemlje (2001-2006). Cilj programa je dopunjavanje drugih spomenutih programa u uspostavljanju ka-

Tablica 3. Pregled izmjena programskih prioriteta za Hrvatsku

CARDS 2001-2004.	Prepristupni programi 2005-2006.	Instrument za pomoć u prepristupnom razdoblju od 2007.	Strukturni i Kohezijski fond 2007-2013.
/	SAPARD – ruralni razvoj	ruralni razvoj	Europski poljoprivredni fond i fond za ruralni razvoj (EAFRD)
/	ISPA – promet i okolišna infrastruktura	regionalni razvoj	Europski fond za regionalni razvoj (ERDF), Europski socijalni fond (ESF) i Kohezijski fond
okoliš i prirodni resursi			
gospodarska i socijalna kohezija	PHARE – gospodarska i socijalna kohezija	razvoj ljudskih potencijala	
regionalna i prekogranična suradnja	PHARE – prekogranična suradnja	regionalna i prekogranična suradnja	Europski socijalni fond Europski fond za regionalni razvoj
izgradnja institucija	PHARE – izgradnja institucija (tehnička pomoć, zajednički programi)	pomoć u tranziciji i jačanje institucija	/
demokratska stabilizacija			
pravosuđe i unutarnji poslovi			

paciteta i administrativnih struktura, razvoju politike zaštite okoliša i pripremanju raznih akcijskih planova. Hrvatska je pokazala sposobnost predlaganja kvalitetnih projektnih prijedloga i u petogodišnjem razdoblju dobila 5,7 milijuna eura. Nažalost, u idućoj financijskoj perspektivi EU 2007-2013. korištenje sredstava LIFE programa bit će ograničeno samo na zemlje članice.

Iz općenitog osvrta na dostupne programe i sredstva vidljiv je velik rast sredstava namijenjenih okolišu, od godišnjeg prosjeka od 3 milijuna eura za sektor na koji je bilo usmjereno najmanje sredstava u sklopu programa CARDS do 19 milijuna eura godišnje iz programa ISPA i PHARE 2005. i 2006. O financijskim iznosima za 2007. godinu još se raspravlja. Visina sredstava o kojima se dosad razgovaralo potvrđuje važnost zaštite okoliša u politici EU, ali i investicijskih potreba u Hrvatskoj. Daljnje povećanje sredstava koja će se dodjeljivati bit će velik doprinos financijski zahtjevnom sektoru okoliša, ali uspješno korištenje ovisit će o spremnosti za preuzimanje odgovornosti i o provedbi projekata za ispunjavanje obveza.

## Upravljanje sredstvima

Proteklih godina sredstvima se upravljalo prema tzv. centraliziranom modelu, što znači da je Komisija bila odgovorna za provedbu programa. Od listopada 2004, kad je Hrvatska postala zemlja kandidatkinja, počele su pripreme za preuzimanje cjelokupne odgovornosti i korištenje sredstava CARDS programa i pretprijetnih programa za ispunjavanje preuzetih obveza. Taj proces, poznat kao *decentralizacija financijske pomoći*, trajao je otprilike godinu dana.

U drugoj polovici 2005. Komisija je za provedbu imenovala Središnju jedinicu za financiranje i ugovaranje pri Ministarstvu financija. Od veljače 2006. prenijela je ovlasti upravljanja sredstvima programa CARDS, PHARE i ISPA na hrvatska državna tijela, omogućujući im da budu odgovorna i ispunjavaju svoje obveze vezane za programiranje, ugovaranje i provedbu tih programa. Komisija zadržava samo funkciju *ex ante* kontrole tijekom natječajne procedure i ugovaranja. Prijenos upravljanja sredstvima SAPARD programa bit će poseban izazov za Hrvatsku, kao što je bio i za druge zemlje kandidatkinje. U smislu nacionalnog upravljanja, SAPARD program ide korak dalje, tj. prema *proširenom decentraliziranom sustavu provedbe* koji zahtjeva strukture i provedbena pravila istovjetna onima koja postoje u zemljama članicama.

Decentralizacija financijske pomoći znak je da Komisija vjeruje kako će državne institucije upravljati financijskim sredstvima učinkovito i prema najstrožim standardima zakonski valjanoga financijskog upravljanja, što je ujedno i obveza koju Hrvatska mora ispuniti i u sklopu *poglavlja 32 – Financijska kontrola* tijekom pregovora.

Korištenje sredstava programa važno je promatrati kao sastavnicu procesa pregovora u svim poglavljima pravne stečevine. Projekti trebaju biti sredstvo za postizanje pristupnih ciljeva, a njihove rezultate i aktivnosti potrebno je promatrati u kontekstu cjelokupnog procesa planiranja integracije. Komisija će pomno promatrati apsorpcijsku sposobnost Hrvatske te će na osnovi njezinih procjena biti rađeni izračuni za dodjelu sredstava u budućnosti. Cjelokupni administrativni kapaciteti u sektoru okoliša na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini odredit će stupanj apsorpcije dostupnih sredstava EU. Sukladno tome, prikladna politika zapošljavanja ključ je uspješnog jačanja institucionalnih kapaciteta, što zahtijeva pripremu dugoročnih planova za zapošljavanje i obuku zaposlenika.

Radi djelotvornijeg korištenja sredstava EU prema specifičnim potrebama Hrvatske, a s obzirom na ispunjavanje strogih standarda zaštite okoliša postavljenih u pravnoj stečevini, dodatan trud mora biti usmjeren na upravljačku razinu kako bi se postavili prioriteta u sektoru, ali i na operativnu razinu – s ciljem uspješnog upravljanja programima.

## ZAKLJUČCI

EU je iskoristio priliku da zaštitu okoliša učini zasebnom politikom spoznajući da ekonomski napredak uvelike ovisi o prirodnim izvorima, no i da djeluje na njihovo uništavanje. Zbog nepostojanja politike njegove zaštite, okoliš je postao jedna od najznačajnijih i najzahtjevnijih tema, što je rezultiralo velikim brojem zakonskih propisa i strateških dokumenata. Spomenuti dokumenti služili su kao okvir za aktivnosti koje su dovele do poboljšanja stanja okoliša u Europi. Tijekom petog vala proširenja sve su zemlje kandidatkinje bile suočene s velikim izazovima pri usklađivanju sa standardima EU, ponajprije zbog nedovoljnih administrativnih kapaciteta i oskudnih financijskih sredstava. To se, naravno, odnosi i na Hrvatsku te je stoga potrebno probleme i zadatke analizirati realno, u smislu rokova i dostupnih kapaciteta na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini.

Jedan od aspekata ispunjavanja obveza za pridruživanje jest učinkovito korištenje pretpripravnih fondova. Važno je imati na umu specifičnost s kojom se Hrvatska suočava s obzirom na to da raspolaže većim brojem programa u različitim fazama. Jasno je da u takvoj situaciji mora postojati logičan slijed operativnih faza – strateško planiranje i definiranje prioriteta, ugradnja pravne stečevine u nacionalno zakonodavstvo, izrada provedbenih planova i njima pripadajućih financijskih strategija, horizontalna i vertikalna koordinacija državnih struktura, jačanje institucionalnog kapaciteta, što su osnovni preduvjeti za dobivanje sredstava iz fondova EU.

S obzirom na to da su sredstva EU nedostatna, potrebno je pripremiti detaljan plan za pribavljanje drugih sredstava u idućim godinama. Uz činjenicu da pomoć EU i bilateralna pomoć trebaju biti što učinkovitije iskorištene, nužno je planirati korištenje dodatnih sredstava te promicati zaštitu okoliša ekonomskim poticajima. Hrvatska ima jedinstvenu priliku analizirati trenutačno stanje politika zaštite okoliša u zemljama članicama EU te usvojiti odgovarajuću praksu.

Prenošenje pravne stečevine o zaštiti okoliša u nacionalno zakonodavstvo i njezinu provedbu ne treba smatrati teretom nego sredstvom kojim je moguće poboljšati stanje okoliša i promicati one ekonomske aktivnosti koje se mogu smatrati hrvatskim komparativnim prednostima. Naposljetku, nastojanja za postizanjem potpune usklađenosti sa standardima EU na području zaštite okoliša nisu samo zadatak i odgovornost državne uprave. Upravo će javnost i njezina svijest o socijalnim i gospodarskim posljedicama ako Hrvatska ne uspije zaštititi svoj okoliš poduprijeti i olakšati zahtjevni proces promjena.

- 
- \* *Stavovi autorica u ovom članku ne odražavaju službene stavove institucija u kojima rade. Autorice zahvaljuju Katarini Ott i anonimnim recenzentima na njihovim važnim komentarima.*
- i *“Održivi razvitak je onaj koji zadovoljava potrebe sadašnjih generacija ne ugrožavajući mogućnost budućih generacija da zadovolje svoje” (World Commission on Environment and Development, 1987).*
  - ii *Utvrđeni najvažniji sektori su oni koji imaju najjači utjecaj na okoliš – poljoprivreda, turizam, industrija, promet i energetika.*
  - iii *Značajna su ulaganja potrebna za kanalizacijski sustav, pročišćivanje otpadnih voda, zbrinjavanje otpada na lokalnoj razini te za opskrbu pitkom vodom.*
  - iv *Podsektori su nuklearna sigurnost, zaštita i upravljanje vodama, praćenje onečišćenja zraka, sprječavanje negativnog utjecaja buke, kemikalije, industrijski rizici i biotehnologija, prostor i prirodni resursi, biljni i životinjski svijet, zbrinjavanje otpada i čiste industrije, odnosno one koje rezultiraju što manjim onečišćenjima.*

- v *Prioriteti suradnje su mnogobrojni: kvaliteta voda i pročišćivanje otpadnih voda, sprječavanje prekograničnog onečišćenja vodom i zrakom, učinkovito praćenje stanja okoliša, pitanja vezana za klimu, sigurno zbrinjavanje kemikalija, sigurnost industrijskih postrojenja, zbrinjavanje otpada, erozija tla uzrokovana poljoprivrednim aktivnostima, zaštita biljnoga i životinjskog svijeta, učinkovito planiranje, korištenje ekonomskih i fiskalnih instrumenata, provedba procjene utjecaja na okoliš i strateške procjene utjecaja, usklađivanje zakonodavstva, međunarodne konvencije, regionalna i međunarodna suradnja, obrazovanje i informiranje. Članak obuhvaća i zaštitu od prirodnih nepogoda.*
- vi *Programska misija je proces konzultacija između predstavnika Komisije i nacionalnog izaslanstva kako bi se utvrdila prioriteta područja za financiranje.*
- vii *Izvjешće o napretku sadržava analizu situacije s obzirom na političke uvjete članstva, procjenu stanja u Hrvatskoj i mogućnosti ovisno o ekonomskim uvjetima članstva, ocjenu hrvatskih kapaciteta za preuzimanje obveza koje proizlaze iz članstva odnosno pravne stečevine te ukratko ocjenjuje do koje je razine Hrvatska poduzela aktivnosti na osnovi prioriteta koji proizlaze iz pristupnog partnerstva.*
- viii *U Strategiji su izdvojeni ovi osnovni prioriteti zaštite okoliša: provedba propisa zaštite okoliša; jačanje svijesti javnosti o potrebi zaštite okoliša; integrirani pristup sprječavanju onečišćenja (posebno se odnosi na zrak, more, vode i tlo) te aktivnosti koje se odnose na sprječavanje gomilanja otpada (sustav zbrinjavanja otpada); održivo upravljanje prirodnim naslijeđem i prirodnim izvorima – tlom, vodama, morem, prostorom, obalom i otocima Jadranskog mora; smanjivanje potrošnje energije koja se proizvodi iz neobnovljivih izvora; povećanje kvalitete okoliša u gradskim sredinama i poboljšanje zdravlja i sigurnosti, posebno upravljanjem industrijskim rizikom.*
- ix *Okvirna raspodjela troškova koji se odnose na ispunjavanje uvjeta koji proizlaze iz usklađivanja zakonodavstva: zaštita voda 40-45% ukupnog troška, odlaganje otpada 35-40%, očuvanje kvalitete zraka 8-10%, zaštita prirode 4-5%, kontrola industrijskog onečišćenja i smanjenje rizika 2%, usklađivanje horizontalnog zakonodavstva 0,3-0,4% i ostalo 0,1% (World Bank, 2003).*
- x *U 2005. godini sredstva PHARE programa iznosila su 80 milijuna, a ISPA programa 25 milijuna eura. U 2006. godini sredstva PHARE programa iznosila su 80 milijuna, programa ISPA 35 milijuna, a SAPARD-a 25 milijuna eura.*
- xi *NATURA 2000 europska je ekološka mreža posebnih područja zaštite uspostavljena radi očuvanja biološke raznolikosti.*
- xii *Investicijski projekti ISPA skupi su infrastrukturni projekti namijenjeni sustavu vodoopskrbe, pročišćivanja otpadnih voda i zbrinjavanja krutog otpada.*



## LITERATURA

- Connelly, J. and Smith, G., 1999.** *Politics and the Environment: From Theory to Practice*. London: Routledge.
- Delegation** of the European Commission to the Republic of Croatia. [<http://www.delhrv.cec.eu.int>].
- ECOTEC, 2001.** *The Benefits of Compliance with the Environmental Acquis for the Candidate Countries* [online]. Available from: [[http://ec.europa.eu/environment/enlarg/pdf/benefit\\_long.pdf](http://ec.europa.eu/environment/enlarg/pdf/benefit_long.pdf)].
- EEA, 2005a.** *Environmental Policy Integration in Europe, EEA Technical Report No.5/2005*. Luxembourg: Office for Official Publication of the European Communities.
- EEA, 2005b.** *The European Environment – State and Outlook 2005*. Luxembourg: Office for Official Publication of the European Communities.
- EEB, 2005.** *EU Environmental Policy Handbook, A critical Analysis of EU Environmental Legislation*. Utrecht: International Books.
- Eurobarometer, 215/2004.** *Lisbon Growth and Jobs, working together for Europe's future*.
- European Commission, 2001a.** *Communication from the Commission, Sixth Environment Action Programme of the European Community "Environment 2010: Our Future, Our Choice"*. COM (2001) 0031 final, January 24, 2001.
- European Commission, 2001b.** *Communication from the Commission. The challenge of environmental financing in the candidate countries*. COM (2001) 304 final, June 8, 2001.
- European Commission, 2004a.** *A new partnership for Cohesion, Report* [online]. Available from: [[europa.eu.int/comm/regional\\_policy](http://europa.eu.int/comm/regional_policy)].
- European Commission, 2004b.** *Communication from the Commission, Opinion on Croatia's Application for Membership of the European Union*. COM (2004) 257 final, April 20, 2004.
- European Commission, 2004c.** *Council Decision on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Croatia*. COM (2004) 275 final, April 20, 2004.
- European Commission, 2004d.** *The strategic document of the European Commission on progress in the enlargement process*. COM (2004) 657 final, 6 October 2004.
- European Commission, 2005a.** *Council Decision on the Principles, Priorities and Conditions contained in the Accession Partnership with Croatia*. SEC (2005) 1424, November 9, 2005.

- European Commission, 2005b.** *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, on the review of the Sustainable Development Strategy, A platform for action.* COM(2005) 658 final, December 13, 2005.
- European Commission, 2006.** *Communication for the Commission, 2005 Environment Policy Review.* COM(2006) 70 final, February 16, 2006.
- European Commission, Directorate General Enlargement.** [<http://europa.eu.int/comm/enlargement>].
- European Commission, Directorate General Environment.** [<http://europa.eu.int/comm/env>].
- European Commission, Directorate General Regional Development.** [[http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy](http://europa.eu.int/comm/regional_policy)].
- Institute for European Environment Policy (IEEP), 2005.** *Revisiting the EU SDS – Creating the Conditions for Sustainability.* London: IEEP.
- McCormick, J., 1999.** *The Global Environmental Movement.* West Sussex: John Wiley & Sons Ltd.
- Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija.** [<http://www.mvpei.hr>].
- Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva.** [<http://www.mzopu.hr>].
- Mintas-Hodak, Lj. (ed.), 2004.** *Uvod u Europsku uniju.* Zagreb: Mate: Zagreb School of Economics and Management.
- MVPEI, 2006.** *Nacionalni program Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj uniji* [online]. Zagreb: Government of the Republic of Croatia. Dostupno na: [[http://www.mvpei.hr/ei/download/2006/04/13/NPPEU\\_-\\_2006.pdf](http://www.mvpei.hr/ei/download/2006/04/13/NPPEU_-_2006.pdf)].
- Nacionalna strategija zaštite okoliša, NN 46/02.** Zagreb: Narodne novine.
- Vlada Republike Hrvatske.** [<http://www.vlada.hr>].
- World Bank, 2003.** *Croatia Country Economic Memorandum: A Strategy for Growth through European Integration (In two volumes), Volume 2: Main Report, Report no 25434-HR.*
- World Commission on Environment and Development, 1987.** *Our Common Future.* Oxford: Oxford University Press.
- Zakon o potvrđivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica, NN - Međunarodni ugovori 14/02.** Zagreb: Narodne novine.

## Poglavlje 13.

# O ZAŠTITI OSOBITO OSJETLJIVIH EUROPSKIH MORA I POTREBI REGIONALNE SURADNJE U JADRANSKOME MORU

Davor Vidas\*  
*Institut Fridtjof Nansen*  
*Oslo, Norveška*

## SAŽETAK

U radu se raspravlja o potrebi proglašenja Jadranskog mora osobito osjetljivim morskim područjem. Razlog za to su posebna obilježja Jadranskog mora, dok je politički kontekst određen nastojanjima zemalja Europske unije, koje u novije vrijeme zagovaraju proglašenja europskih mora osobito osjetljivim morskim područjima. U tekstu se najprije ukratko objašnjava koncept osobito osjetljivoga morskog područja te se iznosi pregled sadašnjeg statusa osobito osjetljivog morskog područja pojedinih mora odnosno dijelova mora. Zatim se ukratko opisuje razvoj odnosa Unije prema proglašavanju europskih mora osobito osjetljivim morskim područjima, te se navode nedavne tankerske nesreće kao neposredni povodi za to, ali se raspravlja i o dubljim razlozima takvog razvoja, pogotovo o novijim promjenama u energetske pravcima u Euroaziji. Nakon toga se razmatraju obilježja Jadranskog mora u svjetlu kriterija za dodjelu statusa osobito osjetljivoga morskog područja u Međunarodnoj pomorskoj organizaciji, i to: osnovna obilježja tog morskog područja; sadašnje stanje i trendovi razvoja međunarodne plovidbe u Jadranu te sadašnje i moguće buduće dodatne zaštitne mjere s obzirom na postojeće i predvidive rizike. Također se iznosi sažeti pregled dosadašnje inicijative Hrvatske za pokretanjem regionalne su-

radnje radi proglašenja Jadranskog mora osobito osjetljivim morskim područjem. Na kraju su izneseni neki zaključci o izgledima za uspjeh regionalne suradnje u proglašenju Jadrana osobito osjetljivim morskim područjem, uzimajući u obzir različitosti i zajednička obilježja u jadranskoj regiji.

### **Ključne riječi:**

osobito osjetljivo morsko područje, Europska unija, Hrvatska, Jadransko more, regionalna suradnja, Međunarodna pomorska organizacija, zaštita morskog okoliša, međunarodni pomorski promet

## **UVOD**

Posljednjih se godina EU vrlo snažno zauzima za uvođenje mjera za izbjegavanje i sprečavanje katastrofa za morski okoliš koje bi mogle nastati kao posljedice pomorskih nesreća, i to osobito uz atlantsku obalu Europe, u Baltičkom te u Sredozemnome moru. Kao jednu od ključnih mjera u postizanju tog cilja, zemlje EU, u sklopu Međunarodne pomorske organizacije (International Maritime Organization, IMO), zagovaraju proglašenje pojedinih europskih mora osobito osjetljivim morskim područjima (Particularly Sensitive Sea Area, PSSA).

Još prije samo nekoliko godina koncept osobito osjetljivih morskih područja bio je vrlo rijetko korišten kao instrument zaštite morskog okoliša. Učestalije uvođenje kategorije osobito osjetljivih morskih područja u zaštiti morskog okoliša trend je novijeg datuma, a uvelike je potaknut – barem kad je riječ o morima uz obale Europe – katastrofom tankera *Prestige*.<sup>1</sup> Dublji razlozi, međutim, vezani su za sadašnje i buduće promjene transportnih pravaca za naftu u Euroaziji. Zbog toga tankerski promet u morima što okružuju Europu već danas postaje intenzivniji, a u perspektivi je, uz postojeće pomorske rute, i uvođenje novih tankerskih transportnih pravaca za naftu. Riječ je, naime, o trendu čija će se provedba, kao posljedica nekoliko sadašnjih i planiranih projekata integracije i izgradnje naftovoda u euroazijskoj regiji, moći pratiti i u sljedećim godinama.

Premda su prijedlozi europskih zemalja za proglašenjem dijela atlantskih morskih voda uz europske obale te Baltičkog mora osobito osjetljivim morskim područjima nedavno usvojeni u sklopu Međunarodne pomorske organizacije, to se za sada nije dogodilo za treće spominjano morsko područje – Sredozemno more. Uzimajući u obzir hetero-

genost Sredozemlja, kako u političkom tako i u prirodnom smislu, nije realno očekivati da će uslijediti zajednički prijedlog mediteranskih zemalja za proglašenjem Sredozemnog mora *kao cjeline* osobito osjetljivim morskim područjem.

Međutim, unutar šire sredozemne regije nekoliko je mora odnosno morskih područja kojima bi proglašenje osobito osjetljivim morskim područjima moglo donijeti velike koristi. Naime, u tako uže određenim morskim područjima zajednički bi prijedlog obalnih zemalja mogao znatno poboljšati nošenje s rizicima što ih donosi međunarodna plovidba. U tom smislu Jadransko je more jasan, štoviše i hitan slučaj. U novije vrijeme Hrvatska je jasno izrazila svoj interes za preuzimanjem ključne uloge u mogućem zajedničkom prijedlogu jadranskih zemalja za proglašenje Jadrana osobito osjetljivim morskim područjem.

U ovom se radu raspravlja o potrebi proglašenja Jadrana osobito osjetljivim morskim područjem. Razlog tome su posebna obilježja Jadranskog mora, dok je politički kontekst određen prije svega trendom zagovaranja proglašenja pojedinih europskih mora osobito osjetljivim morskim područjima u EU, ali i drugim širim procesima u novije vrijeme pokrenutima unutar Unije, poput stvaranja Strategije EU za mora. Zato je i struktura samog rada uvelike određena takvim širim trendovima u Međunarodnoj pomorskoj organizaciji i EU, te njihovim značajem za Jadransko more. Najprije se ukratko objašnjava koncept osobito osjetljivih morskih područja, kao i sadašnji status proglašenja takvih područja pod okriljem Međunarodne pomorske organizacije. Zatim se opisuje razvoj pristupa EU praksi proglašavanja europskih mora osobito osjetljivim morskim područjima, te se upozorava na nedavne tankerske nesreće kao neposredne povode tome, ali se raspravlja i o dubljim razlozima takvog razvoja, pogotovo o novijim promjenama energetskih tokova u Euroaziji. Nakon toga se iznose osnovni podaci o obilježjima Jadranskog mora u svjetlu kriterija za dodjelu statusa osobito osjetljivoga morskog područja u Međunarodnoj pomorskoj organizaciji, i to: 1. osnovna obilježja tog morskog područja, 2. sadašnje stanje i trendovi razvoja međunarodne pomorske plovidbe u Jadranu te 3. sadašnje i moguće dodatne zaštitne mjere s obzirom na postojeće i predvidive rizike. Također se daje kratak pregled dosadašnje inicijative Hrvatske za pokretanje regionalne suradnje s ciljem proglašenja Jadranskog mora osobito osjetljivim morskim područjem. Na kraju se razmatraju izgledi za uspjeh regionalne suradnje u proglašenju Jadrana osobito osjetljivim morskim područjem, uzimajući u obzir razlike i zajednička obilježja jadranskih obalnih država. U tom se zaključnom dijelu također raspravlja

o Jadranskome moru kao regiji u kontekstu Strategije EU za mora, te stoga o potrebi uspostavljanja svejadranske suradnje u zaštiti morskog okoliša. Dobivanje statusa osobito osjetljivog morskog područja za Jadran mogao bi biti važan *prvi* korak u tom smjeru. Institucionalizacija takve suradnje, stvaranjem tijela poput međunarodne Komisije za zaštitu Jadrana, uz sudjelovanje svih šest jadranskih država – Albanije, Bosne i Hercegovine, Crne Gore, Hrvatske, Italije i Slovenije – najavljuje se kao moguća daljnja perspektiva.

## ŠTO JE TO OSOBITO OSJETLJIVO MORSKO PODRUČJE?

### Ukratko o konceptu osobito osjetljivoga morskog područja

Osobito osjetljivo morsko područje je ono kojemu je – s obzirom na njegovu važnost zbog priznatih ekoloških, socioekonomskih ili znanstvenih razloga – potrebna posebna zaštita Međunarodne pomorske organizacije odnosno uvođenje zaštitnih mjera iz nadležnosti te organizacije. Takva je zaštita potrebna zato što međunarodni pomorski promet to područje odnosno njegove posebne značajke izlaže (ili bi mogao izložiti) riziku od štetnih utjecaja.

Postupak proglašenja osobito osjetljivog morskog područja putem Međunarodne pomorske organizacije temelji se na Smjernicama što ih je Skupština te organizacije usvojila u prosincu 2005. godine.<sup>ii</sup> Smjernice Međunarodne pomorske organizacije razlikuju tri kategorije kriterija za osobito osjetljivo morsko područje:

- *ekološki*, obuhvaća, između ostalog, jedinstvenost, osjetljivost i izloženost ekosustava,
- *socijalni, ekonomski i kulturni*, npr. važnost turizma i ribarstva za gospodarstvo obalne države, ali i za njezine socijalne i razvojne interese; postojanje arheoloških i drugih povijesnih te podmorskih nalazišta,
- *znanstveni i obrazovni*, npr. velika važnost područja za znanstveno istraživanje i postojanje osobitih mogućnosti za provođenje obrazovnih aktivnosti.

Morsko područje predloženo za proglašenje osobito osjetljivim ne mora udovoljiti svim propisanim kriterijima, ali je ključno da poje-

dini kriteriji vrijede za cijelo predloženo područje. Pri tome se na cijelo to područje ne mora protezati jedan te isti kriterij, već je moguća i kombinacija različitih kriterija. Međutim, ispunjavanje kriterija u nekom morskom području nije samo po sebi dovoljno za stjecanje statusa osobito osjetljivogorskog područja. Bitno je da je područje izloženo rizicima (stvarnim ili potencijalnim) od štetnih utjecaja događaja proizašlih iz *međunarodne pomorske plovidbe* (a ne, samih po sebi, nekih drugih djelatnosti na moru). U vezi s tim potrebno je dokazati da u nadležnosti Međunarodne pomorske organizacije postoje mjere zaštite koje pružaju odgovore upravo na takve vrste rizika.

Prema tome, pri proglašenju nekog područja osobito osjetljivim morskim područjem, u Međunarodnoj se pomorskoj organizaciji razmatraju tri međusobno povezane komponente, i to: 1. posebna obilježja togorskog područja, 2. izloženost tog područja mogućim štetnim utjecajima međunarodne pomorske plovidbe te 3. postojanje zaštitnih mjera u nadležnosti Međunarodne pomorske organizacije čijim bi se usvajanjem odgovorilo na identificirane (postojeće i predvidive) rizike što ih za to morsko područje, odnosno za njegova posebna obilježja, unosi međunarodna plovidba.

Uz proglašenje nekogorskog područja osobito osjetljivim moguće je uvesti posebne mjere zaštite iz nadležnosti Međunarodne pomorske organizacije, radi sprečavanja, smanjivanja ili nadzora onečišćenjaorskog okoliša kao posljedice međunarodne plovidbe. Takve mjere mogu obuhvaćati, na primjer, sustave odijeljene plovidbe, područja koja treba izbjegavati, obvezne sustave javljanja brodova, ograničenja ispuštanja tvari s brodova, zabranjene postupke te uvođenje obvezne pilotaže. Premda je usvajanje mnogih takvih mjera moguće zahtijevati unutar Međunarodne pomorske organizacije i neovisno o statusu osobito osjetljivogaorskog područja (zasebnim postupcima i na temelju konvencija Međunarodne pomorske organizacije kao što su Međunarodna konvencija o zaštiti mora od onečišćenja s brodova, MARPOL, Međunarodna konvencija o zaštiti ljudskog života na moru, SOLAS i dr.), određenje nekog mora kao osobito osjetljivog područja danas već znači etablirani pravni i politički okvir unutar kojega se mogu sustavno, a ponekad i na inovativan način, uvoditi mjere zaštite za određeno morsko područje.<sup>iii</sup> Taj aspekt može imati osobitu vrijednost za mora okružena obalama više država, što je slučaj u zatvorenim i poluzatvorenim morima, gdje bi obalne države, već po prirodi stvari, trebale biti upućenije na regionalnu suradnju.

Proglašenje nekog mora osobito osjetljivim morskim područjem također naglašava potrebu osobitog opreza pri pomorskoj plovidbi u

tom morskom području, a to pridonosi pojačanoj svijesti o osjetljivosti takvog područja. Smisao koncepta osobito osjetljivoga morskog područja nije, međutim, u ograničavanju pomorske plovidbe, nego u osiguravanju odgovarajućeg upravljanja rizicima u onim morskim područjima u kojima međunarodna pomorska plovidba podrazumijeva i pojedine opasnosti. Cilj je Smjernica Međunarodne pomorske organizacije omogućiti da se u postupku procjene udovoljavanja predloženoga morskog područja kriterijima i uvjetima za određenje osobito osjetljivog morskog područja provede opsežna analiza – na temelju relevantnih znanstvenih, tehničkih, ekonomskih, ekoloških i drugih podataka – i uzmu u obzir svi uključeni interesi. Riječ je, dakle, o pažljivom odmjerenju interesa obalne države, država čije zastave brodovi u plovidbi pred tim obalama viju, ali i ekoloških i pomorskih interesa.

## **Morska područja do sada proglašena osobito osjetljivima: Europska unija preuzima glavnu ulogu**

Do sada je deset mora odnosno morskih područja u Međunarodnoj pomorskoj organizaciji proglašeno osobito osjetljivim:

- Veliki koraljni greben (na prijedlog Australije, a na temelju odluke Međunarodne pomorske organizacije iz 1990. godine; to je područje zatim, na novi zahtjev Australije, zajedno s Papuom Novom Gvinejom i na temelju odluke Međunarodne pomorske organizacije iz 2005, prošireno tako da obuhvaća i Torresov tjesnac),
- Sabana-Camagüey arhipelag (Kuba, 1997),
- otok Malpelo (Kolumbija, 2002),
- morsko područje oko Florida Keysa (Sjedinjene Američke Države, 2002),
- Waddensko more (na zajednički prijedlog Danske, Njemačke i Nizozemske, a na temelju odluke Međunarodne pomorske organizacije iz 2002),
- nacionalni rezervat Paracas (Peru, 2003),
- more uz zapadnoeuropske atlantske obale (Belgija, Francuska, Irska, Portugal, Španjolska i Velika Britanija, 2004),
- Baltičko more, ali bez ruskih morskih voda (Danska, Estonija, Finska, Latvija, Litva, Njemačka, Poljska i Švedska, 2005),
- arhipelag Galapagos (Ekvador, 2005),
- morske vode arhipelaga Kanarskog otočja (Španjolska, 2005).



Već se na prvi pogled može uočiti da je većina navedenih područja tek posljednjih nekoliko godina proglašena osobito osjetljivim morskim područjima. Također je važno uočiti da su od šest mora odnosno morskih područja proglašeni osobito osjetljivima u posljednje četiri godine zasjedanja Odbora Međunarodne pomorske organizacije za zaštitu morskog okoliša (od listopada 2002. do listopada 2006) čak četiri taj status dobila na prijedlog zemalja članica EU. Možda je čak zanimljiviji podatak da su od dosadašnje 22 zemlje predlagačice osobito osjetljivog morskog područja u Međunarodnoj pomorskoj organizaciji većina – njih čak petnaest – članice EU, a prijedloge su podnosile same ili (što je bilo češće) u regionalnim skupinama. Za jadranski je slučaj zanimljiv i podatak da je nekoliko dosadašnjih osobito osjetljivih morskih područja proglašeno upravo kako bi se pojačala zaštita otočnih skupina, arhipelaga ili morskih grebena. Međutim, s navedenog se popisa ipak ne može uočiti važna okolnost vezana za neka novija proglašenja osobito osjetljivoga morskog područja. Naime, koncept osobito osjetljivoga morskog područja, koji je u početku bio ne samo vrlo rijetko korišten već i politički neutralan, u posljednjih je nekoliko godina uvelike politiziran.<sup>iv</sup>

## **EUROPSKA UNIJA I OSOBITO OSJETLJIVA MORSKA PODRUČJA: REAKCIJE NA PROMJENU OKOLNOSTI**

### **Reakcije na onečišćenja uslijed tankerskih nesreća**

Potaknuta nizom velikih tankerskih nesreća uz europske obale tijekom 1990-ih, Unija je usvojila nekoliko paketa regulacija pod zajedničkim nazivom *Erika* (prema imenu tankera iz posljednje pomorske nesreće u prošlom desetljeću).<sup>v</sup> Međutim, tek je katastrofa broda *Prestige* – 26 godina starog tankera s jednostrukom oplatom – koja se dogodila pred atlantskim obalama Španjolske u studenom 2002. godine, potaknula veliku akciju EU na globalnoj sceni, tj. u Međunarodnoj pomorskoj organizaciji.<sup>vi</sup> Ta je “ofenziva” EU tada započela u dva glavna smjera. Prvi je bio zahtjev zemalja EU u sklopu Međunarodne pomorske organizacije za ubrzanim isključivanjem iz pomorskog prometa tankera s jednostrukom oplatom koji prevoze tešku frakciju ulja.<sup>vii</sup> Drugi je bila kampanja zemalja EU za proglašenje nekoliko europskih mora osobito osjetljivim morskim područjima. Te dvije akcije bile su

zapravo međusobno povezane, što je ubrzo i potvrđeno mjerama predloženima u zahtjevu za proglašenjem zapadnoeuropskih atlantskih voda osobito osjetljivim područjem (o tom zahtjevu više se govori u tekstu što slijedi).

Usto je propisima EU iz 2002. i 2003. godine uvedeno ubrzano isključivanje odnosno ograničenje ulaska tankera s jednostrukom oplatom u luke zemalja Unije. Ta su ograničenja započela zabranom teške nafte na tankerima s jednostrukom oplatom u lukama EU (što je ionako neznatni dio u ukupnoj količini nafte koja se uvozi kroz luke EU).<sup>viii</sup>

U vrijeme predsjedanja Unijom Irska je istaknula svoje snažno opredjeljenje za uvođenje bolje zaštite morskog okoliša od katastrofa kao posljedica nesreća brodova u Baltičkome moru, u atlantskim morskim vodama pred europskim obalama i u Sredozemnome moru.<sup>ix</sup> Prijedlozi za proglašenje prvih dviju spomenutih morskih područja osobito osjetljivim morskim područjem ubrzo su bili podneseni Međunarodnoj pomorskoj organizaciji te zatim usvojeni. Međutim, za treće tada navedeno more, tj. za Sredozemno more kao cjelinu, prijedlog proglašenje osobito osjetljivim područjem do sada nije podnesen Međunarodnoj pomorskoj organizaciji, niti je vjerojatno da će biti podnesen. Sredozemno more, s više od dvadeset obalnih država, obilježeno je ne samo političkom heterogenošću nego i podjelom u nekoliko relativno zasebnih ekoloških podregija. Čak i kad bi se mnogobrojna i međusobno podijeljena grupa obalnih zemalja Sredozemnog mora uspjela dogovoriti o zajedničkom prijedlogu za osobito osjetljivo morsko područje, Sredozemno more kao cjelina teško bi moglo udovoljiti kriterijima što ih je Međunarodna pomorska organizacija postavila za odobravanje statusa osobito osjetljivoga morskog područja. Za razliku od toga, neki dijelovi Sredozemnog mora doista uvelike ispunjavaju uvjete za takav status.

## **Europski prijedlozi u Međunarodnoj pomorskoj organizaciji**

Nakon katastrofe tankera *Prestige* razna su tijela EU potkraj 2002. i početkom 2003. godine razmatrala institut osobito osjetljivoga morskog područja kao opciju na međunarodnoj razini. Međutim, formalno gledano, pojedini se prijedlozi za proglašenje osobito osjetljivoga morskog područja mogu pripisati samo onim zemljama koje su te prijedloge i podnijele.

U travnju 2003. godine šest je zemalja članica EU podnijelo Međunarodnoj pomorskoj organizaciji zajednički prijedlog za proglašenje velikoga morskog područja, nazvanog Zapadnoeuropske atlantske vode, osobito osjetljivim područjem.<sup>x</sup> Uz to su predložene dvije zaštitne mjere, a obje su se odnosile na tankere s jednostrukom oplatom koji prevoze tešku frakciju nafte. Jednom je mjerom predlagano ograničenje prolaska takvih tankera kroz vode obuhvaćene osobito osjetljivim morskim područjem. Taj je prijedlog zatim, nakon brojnih intervencija više zemalja (a osobito Japana), povučen. Druga je predložena mjera predviđala obvezu najave ulaska navedenih tankera u osobito osjetljiva morska područja u 48-satnom roku. Budući da je samo ta druga mjera opstala, upitno je da li je proglašenje tog morskog područja osobito osjetljivim u tu svrhu uopće bilo potrebno. Tako su pojedini komentatori značenju osobito osjetljivoga morskog područja na primjeru zapadnoeuropskih atlantskih voda počeli pridavati novu sintagmu – *politički osjetljivo morsko područje*.<sup>xi</sup>

Ubrzo zatim, u prosincu 2003. godine, baltičke zemlje (ali bez Rusije) predlažu u Međunarodnoj pomorskoj organizaciji proglašenje Baltičkog mora – osim, dakako, ruskih voda – osobito osjetljivim morskim područjem.<sup>xii</sup> U tom prijedlogu, međutim, nije bila sadržana nijedna novopredložena zaštitna mjera. U to se vrijeme rasprava o ubrzanju isključenja iz plovidbe tankera s jednostrukom oplatom u Međunarodnoj pomorskoj organizaciji vratila na prijašnju točku dnevnog reda (Izmjene i dopune Međunarodne konvencije o zaštiti mora od onečišćenja s brodova). Također su tada o tom pitanju, a s obzirom na praksu u Baltičkome moru, bili započeti odvojeni razgovori s Rusijom.

Formalno gledano, ni (zapadnoeuropski) atlantski ni baltički prijedlog nisu bili “prijedlozi EU”. U stvarnosti, podupirući te prijedloge, Unija je u Međunarodnoj pomorskoj organizaciji djelovala kao glasački blok i, zajedno s ostalim glasovima koji su dobiveni, unutar Međunarodne pomorske organizacije osvojena je većina za oba prijedloga. Tako su u Međunarodnoj pomorskoj organizaciji zapadnoeuropske atlantske vode 2004. proglašene osobito osjetljivim morskim područjem, a Baltičko je more to postalo 2005. godine.

Oba prijedloga, pogotovo baltički, doživjela su vrlo oštru kritiku Rusije i nekoliko drugih zemalja, poput Paname i Liberije, u čijim se upisnicima brodova nalazi velik dio tonaže svjetske trgovačke flote. Njima se pridružila i broderska industrija, predstavljena u Međunarodnoj pomorskoj organizaciji udruženjima kao što je Međunarodno udruženje neovisnih vlasnika tankera (INTERTANKO). Premda se takvo grupiranje moglo očekivati, u najnovije je vrijeme uslijedila do-

datna potpora toj skupini. Naime, isprva je od velikih zemalja izraziti oponent novim europskim prijedlozima za proglašenje osobito osjetljivoga morskog područja ipak bila samo Rusija, potpomognuta državama “zastava pogodnosti” i međunarodnim udruženjima brodara. Međutim, kada se na zasjedanju Odbora Međunarodne pomorske organizacije za zaštitu morskog okoliša u srpnju 2005. odlučivalo o statusu Baltičkog mora, jasnu potporu ruskim stajalištima izrazile su zemlje poput Kine i Indije.

## Širi kontekst: naftovodi u Euroaziji i pomorski transport

Inicijative za zaštitu morskog okoliša, što ih posljednjih godina zastupa EU, imaju i svoj širi kontekst. Glavni razlog za to prikladno je sažet u Priopćenju Europske komisije o energetskej politici iz 2003. godine, u kojemu stoji:

”Nesreće tankera *Erika* i *Prestige*, i znatne štete za okoliš uzrokovane izlivanjem nafte naglasile su nužnost združenog djelovanja Europske unije i susjednih zemalja, kako bi se uveli najviši mogući sigurnosni standardi za pomorski transport nafte. Zbog rastuće gustoće pomorskog prometa u vodama što okružuju EU od najveće je važnosti pridati viši prioritet razmatranju alternativnog transporta nafte naftovodima, gdje god je to ekonomski i tehnički održivo. Ta je alternativa uvelike sigurnija i povoljnija za okoliš. Velik broj naftovoda već povezuje Europsku uniju s Rusijom te je važno osigurati ne samo da ti naftovodi budu u potpunosti iskorišteni, već i da se nova naftovodna infrastruktura razmatra *umjesto* novih projekata orijentiranih na more.” [kurziv dodao D.V.]<sup>xiii</sup>

Ta su razmatranja, premda na prvi pogled naglašavaju brigu o zaštiti okoliša, ujedno i strateške naravi, i vezana za energetske sigurnost. Nakon raspada Sovjetskog Saveza na prostoru Euroazije nastale su velike promjene, što je dovelo i do stvaranja više neovisnih država u naftom bogatoj kaspiskoj regiji. Zatim je krajem 90-ih godina prošlog stoljeća Rusija – zbog rasta domaće proizvodnje nafte i stagnacije u vlastitoj potrošnji – iznova (kao i nekoć SSSR) zauzela drugo mjesto (nakon Saudijske Arabije) među najvećim svjetskim izvoznicima nafte. Promjene u infrastrukturi za transport nafte od proizvođača do potrošača, po svojoj prirodi, nisu mogle pratiti brzinu tih krupnih geopolitičkih

promjena; naftovode je, dakako, mnogo lakše crtati na kartama nego graditi na terenu. Tako se naftovodna infrastruktura na tom prostoru i dalje uvelike temelji na organizaciji i odnosima čiji je korijen u sovjetskoj eri. Tim je sustavom, međusobnom povezanošću naftovoda na kopnu i tankera na moru, danas moguće prevoziti rusku sirovu naftu (ural-sku mješavinu) Transneftovom mrežom u tri glavna pravca.<sup>xiv</sup> Jedan vodi kroz sustav naftovoda Družba (opterećenog uskim grlima) prema Središnjoj Europi. Drugi je pravac prekomorski, preko luka na Baltičkome moru – od kojih, međutim, ni jedna nije dubokomorska luka, pa u njih ne mogu pristati tzv. VLCC-ovi, tj. supertankeri.<sup>xv</sup> Treći je pravac također prekomorski, a vodi preko luka na Crnome moru, no njihovo je ograničenje sve manja “apsorpcijska sposobnost” Bosporskog tjesnaca. K tome će izvoz nafte iz zemalja kaspijske regije sve više pojačavati pritisak na već danas uvelike zagušeni Bosporski tjesnac.

Za EU, i pogotovo za velike industrijske kontinentalne zemlje Europe, osnovno pitanje pri uvozu nafte nije samo povećanje količine (kao npr. za Kinu), već prije svega *diversifikacija* izvora uvoza. Naime, godišnji porast potrošnje nafte u tim zemljama je relativno mali, i znatno je niži od godišnjeg porasta potrošnje na velikim preokoceanskim tržištima Sjeverne Amerike i Kine. Najvažnije pitanje za kontinentalne europske zemlje jest njihova razmjerno velika ovisnost o uvozu nafte iz Rusije i zemalja OPEC-a. U toj bi se situaciji, međutim, porastu uvoza nafte iz svježeg izvora – iz zemalja kaspijske regije – moglo pogodovati integracijom i dovršenjem regionalne naftovodne mreže, kako bi se luke na Crnome moru (poput Konstance u Rumunjskoj i Odese u Ukrajini) izravno povezale s Europom. Time bi se ne samo zaobišao Bosporski tjesnac, već i stvorila konkurencija ruskoj nafti na Crnome i Baltičkome moru.

Ako bismo željeli sažeti taj široki, složeni trend u nekoliko odabranih ključnih riječi, onda one ponajprije obuhvaćaju pojmove *diversifikacija*, *naftovodi* (dakle, kopnene rute) i *kaspijska nafta*. Pri tome, dakako, ima mnogo nijansi kojih treba biti svjestan. Prije svega, u pitanjima iz tog sklopa EU je daleko od neke složne i homogene cjeline; među članicama postoji mnogo razlika, a ključna je ona između potpuno drugačijeg položaja velikih zemalja kontinentalne i otočne Europe. Nadalje, prilično su velike razlike i u odnosima pojedinih velikih europskih zemalja i Rusije. Usto postoji trajno pitanje golemih investicija potrebnih za nove projekte.

## **Sredozemlje: more kojim se prevozi četvrtina svjetske nafte**

Prelazeći sa širega euroazijskog područja na razmatranje užeg prostora Sredozemnog mora, treba odmah upozoriti na jedno važno obilježje upotrebe tog mora koje je s drugim morima i oceanima spojeno samo uskim tjesnacima Gibraltarom i Bosporom te Sueskim kanalom. Premda na površinu Sredozemnog mora otpada tek 1% ukupne površine svjetskih mora, plovidbom na njemu se ostvaruje oko 30% svjetske pomorske trgovine, uključujući i četvrtinu svjetskog transporta nafte!

Iako se Sredozemnim morem prevozi tako velik dio svjetske nafte, glavina je samo u tranzitu, na putu za razna odredišta izvan Sredozemlja: za kontinentalnu Europu, sjevernoeuropske luke te za prekoceanska odredišta. Osim nafte zemalja OPEC-a iz bliskoistočnih i sjevernoafričkih luka, približno trećina (tj. oko 62 milijuna tona) godišnjega ruskog izvoza nafte ukrcava se na tankere u crnomorskim lukama i prolazi Bosporskim tjesnacem. Zbog velikog prometnog zagušenja, kao i zbog mjera što ih je s obzirom na plovidbu tim tjesnacem uvela Turska, Bosporski je tjesnac postao jedno od najakutnijih uskih grla u globalnom naftnom transportu. Tako u zimskim mjesecima tankeri katkad čekaju i po nekoliko tjedana na prolaz tjesnacem, što vodi ne samo velikom povećanju njihovih operativnih troškova, nego i naplati zakasnina. U perspektivi će, s porastom izvoza nafte iz kaspijske regije, pritisak na Crno more i, posljedično, na Bosporski tjesnac dodatno rasti.

Zbog te situacije, ali i iz geostrateških razloga, u posljednjih je nekoliko godina pokrenut velik broj projekata izgradnje novih naftovoda kojima bi se luke na Crnome moru izravno povezale s onima na Sredozemnome moru ili s rafinerijama u kontinentalnoj Europi – i time, dakle, zaobišao Bosporski tjesnac. Pri tome se, međutim, interesi i vizije velikih sila – SAD-a, zemalja EU i Rusije – na razne načine isprepleću, uključujući i sukobljavanje. Ti su državni interesi usto nužno isprepleteni s prioritetima i interesima velikih investitora, proizvođača nafte, transportnih kompanija (naftovodnih i tankerskih) te, napokon, tržišta. Stoga projekti nastaju bez međusobne koordinacije i često međusobno konkuriraju ili se čak međusobno isključuju. Prvi od projekata zaobilaznja Bospora, te omogućivanja naftovodne linije prema sredozemnoj luci dovršen je 2005. i službeno je otvoren u srpnju 2006. godine: naftovod Baku-Tbilisi-Ceyhan (BTC). Izgradnja tog naftovoda

velikog kapaciteta ne bi, međutim, bila moguća bez ulaganja više milijardi dolara i snažne političke potpore SAD-a. S vremenom bi naftovod Baku-Tbilisi-Ceyhan mogao pridonijeti znatnom porastu količine nafte u tankerskom prijevozu Sredozemnim morem.

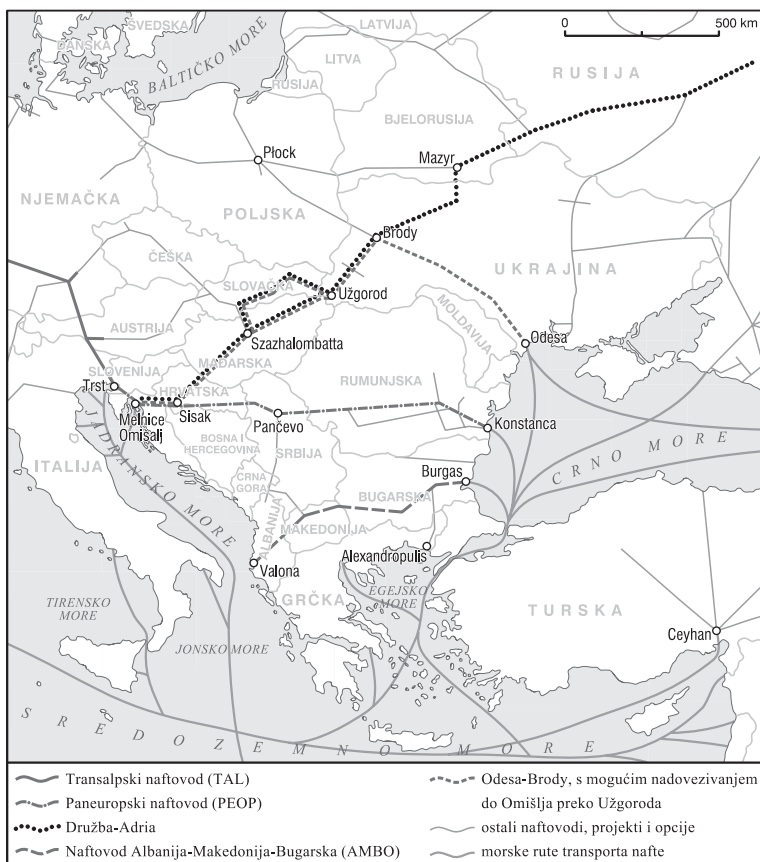
Jedan od važnih transportnih pravaca za naftu Sredozemnim morem vodi kroz Jadransko more, sve do sjevernojadranskih luka (Trsta, Venecije, Omišlja i Kopra). Tim, danas *isključivo uvoznim* pravcem, godišnje se preveze između 57 i 58 milijuna tona nafte. Znatan dio te nafte (sada oko 37 milijuna tona godišnje) nakon iskrcavanja u luci Trst transportira se dalje, Transalpskim naftovodom u Srednju Europu. Postoji, međutim, nekoliko projekata i planova (od kojih neki međusobno kolidiraju) za uvođenje *izvoznog* naftnog pravca, korištenjem dubokomorskih luka na istočnoj obali Jadrana. Takvih potencijalnih naftnih luka, međutim, na toj jadranskoj obali sada nema mnogo: samo Omišalj u Hrvatskoj i Valona u Albaniji. Tako je cilj jednog projekta pod nazivom naftovod Albanija-Makedonija-Bugarska (AMBO) omogućiti izravno povezivanje bugarske luke Burgas na Crnome moru s albanskom lukom Valona na Jadranskom moru, smještenom pri samim Otrantskim vratima, kako bi se time omogućio prekomorski izvoz ponajprije kaspijske nafte. Drugi projekt, poznat pod nazivom Družba-Adria, predviđao je spajanje južne Družbe i Jadranskog naftovoda. U sklopu tog projekta dionicu Jadranskog naftovoda između Siska i Omišlja trebalo je osposobiti za transport nafte prema moru, čime bi se omogućio izvoz ruske (uralske) nafte preko hrvatske dubokomorske luke Omišlja. Svojedobno se, međutim, razmatrala i mogućnost trećega naftovodnog pravca prema jadranskim dubokomorskim lukama: linija kojom bi se ukrajinska luka Odesa na Crnome moru, pomoću naftovoda do Brodyja, povezala s južnom Družbom i odatle dalje do Omišlja – ali radi izvoza kaspijske, a ne ruske nafte. Međutim, time bi se na istoj dionici južne Družbe pojavila izravna konkurencija projektu Družba-Adria, pogotovo zbog mjestimično vrlo ograničenoga slobodnog kapaciteta južne Družbe (koji na uskim grlima iznosi samo pet milijuna tona u godini). Tako su i prioritete zemalja poput SAD-a i Rusije na tom pravcu došli u koliziju.

Napokon, postoji i projekt poznat pod nazivom Paneuropski naftovod (PEOP). To je veliki projekt kojim se tijekom idućeg desetljeća naftovodom želi izravno povezati rumunjska luka Konstanca na Crnome moru – preko Srbije, Hrvatske i (prema sadašnjoj zamisli) Slovenije – s Trstom u Italiji, kako bi se time ostvario spoj s Transalpskim nafto-

vodom te tako kopnenom linijom Italiji i zemljama Srednje Europe osigurao izravan pristup crnomorskom tržištu kaspijske nafte.

Premda se suočava s tim i nekim drugim projektima, Sredozemno je more regija s heterogenim obilježjima, kako u prirodnome, tako i u političkom smislu. Stoga prijedlog da cijelo Sredozemno more postane osobito osjetljivo morsko područje nije izgledan, a također je teško vidjeti kakav bi praktični učinak takvo eventualno proglašenje uopće imalo. Za pojedine dijelove Sredozemnog mora, naprotiv, proglašavanje osobito osjetljivim morskim područjem mogla bi biti prilično ostvariva i vrlo korisna mjera.

### *Naftovodni pravci i projekti koji se izravno odnose na Hrvatsku ili Jadran*





*Politička karta Jadrana: obalne države i glavne luke*



## JADRANSKO MORE KAO OSOBITO OSJETLJIVO PODRUČJE?

### Jadransko more: osnovne napomene

Jadransko je more usko, plitko i umjereno toplo poluzatvoreno more koje čini zasebnu podregiju unutar šire regije Sredozemnog mora. Na obalama Jadranskog mora danas je šest zemalja: Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Hrvatska, Italija i Slovenija.

S jedinim ulazom kroz Otrantska vrata, Jadransko more tvori izduženi zaljev, duboko usječen u europsko kopno. Zahvaljujući takvom strateškom položaju, Jadransko je more od pamtivijeka bilo važan trgovinski i prometni pravac, a nije potrebna kristalna kugla da bi se predvidjelo kako će se ta njegova namjena održati i u budućnosti, premda s modalitetima prilagođenima novom dobu.

Poznato je da je južna granica Jadranskog mora u području Otrantskih vrata, no ipak postoje razlike u točnom određenju linije koja bi razdvajala Jadransko od Jonskog mora. Prema granicama mora kako ih je 1953. godine predložila Međunarodna hidrografska organizacija, ta dva mora dijeli linija koja spaja ušće rijeke Buttrino u Albaniji (na 39°44' N) s rtom Santa Maria di Leuca u Italiji (na 39°45' N).<sup>xvi</sup> Za praktične svrhe određenja područja mogućeg protezanja osobito osjetljivoga morskog područja u Jadranskome moru nešto uže određenje moglo bi biti prikladnije – također s južnim dosegom u predjelu Otrantskih vrata, ali prateći liniju određenu s 40°25' sjeverne geografske širine. Naime, cijelo Jadransko more sjeverno od te linije podudara se s područjem primjene dodatnih zaštitnih mjera što ih je Međunarodna pomorska organizacija do sada usvojila za to more, uključujući i sustav obveznog javljanja brodova (o tome opširnije u daljnjem tekstu).

Možda je još važnije pitanje kako odrediti politički relevantni okvir za “regionalnu” suradnju u zaštiti Jadranskog mora. Je li pritom riječ o široj, Jadransko-jonskoj inicijativi, kakva je razvijena posljednjih godina? Ili o mnogo užoj, trilateralnoj suradnji između Hrvatske, Italije i Slovenije u sjevernom Jadranu, koja je starijeg datuma? U kontekstu međunarodne suradnje u zaštiti morskog okoliša, regija je, dakako, funkcionalna kategorija.<sup>xvii</sup> U tom smislu nijedan od dosadašnjih oblika jadranske suradnje ne odgovara svrsi o kojoj je ovdje riječ – a to je regionalna zaštita Jadranskog mora odnosno njegovih posebnih obilježja kao osobito osjetljivoga morskog područja.

Poimanje regije koje u potpunosti udovoljava toj točno određenoj namjeni sadržano je, međutim, u nedavno predloženoj Direktivi Europske komisije kojom se uspostavlja Strategija EU za mora.<sup>xviii</sup> Ta strategija uvodi diobu europskih morskih voda na tri glavne regije, među kojima je Sredozemno more jedna od njih. Dalje se te tri regije dijele na podregije, kako bi se u obzir uzela posebna obilježja pojedinih područja. Tako je Sredozemno more podijeljeno u četiri jasno određene podregije, među kojima je Jadransko more jedna takva podregija (čl. 3. Strategije). Za sada se na tom području nalaze dvije obalne države članice EU – Italija i Slovenija. Od država članica EU unutar bilo koje

regije odnosno podregije očekuje se poduzimanje svih napora kako bi se njihove akcije provodile u koordinaciji s onima trećih zemalja (čl. 5. Strategije); u Jadranskom moru to se, dakle, odnosi na Hrvatsku kao zemlju kandidatkinju za članstvo u EU, te na Albaniju, Bosnu i Hercegovinu te Crnu Goru. Pri svemu tome osobito je važno naglasiti da, s obzirom na zaštitu morskog okoliša mehanizmom poput osobito osjetljivoga morskog područja, Strategija EU za mora podupire stajalište prema kojemu je Jadransko more *u cjelini* politički relevantan okvir regionalne suradnje.

## Jadransko more i kriteriji za osobito osjetljivo područje

Osnovna obilježja Jadranskog mora određuju ga kao zasebnu morsku cjelinu, ali se ujedno uvelike podudaraju s kriterijima za proglašenje osobito osjetljivoga morskog područja, kako su u tri kategorije (ekološki, socioekonomski i znanstveni kriteriji) precizirani u Smjernicama Međunarodne pomorske organizacije.

Tako je Jadransko more jedinstven i osjetljiv morski ekosustav, a usto je i izraziti primjer poluzatvorenog mora.<sup>xix</sup> Prirodna obilježja Jadranskog mora izuzetna su, a uvelike su određena specifičnim sustavom izmjene voda s Jonskim morem u području Otrantskih vrata koja dijele Jadransko od Jonskog mora, te s Palagruškim pragom koji dijele dublji, južni od plićega, sjevernog Jadrana. Osim toga, dotok slatkih voda iz planinskih krajeva uz istočnu obalu Jadrana, kao i rijeka sjeverne Italije, uvelike pridonose jedinstvenosti vrlo specifičnih jadranskih ekosustava.

Uzdruž istočne obale Jadrana rasuto je više od 1.200 otoka, otocića i hridi. Taj veliki arhipelag, jedinstven u sredozemnim razmjerima po svojoj geografskoj i geomorfološkoj krškoj strukturi, i danas je dobro očuvan ekosustav. Zapadna obala Jadrana sasvim je drugačijeg sastava – to je najveće pjeskovito i muljevito obalno stanište u cijelom sjevernom Sredozemlju.

Jadransku ihtiofaunu karakterizira osobito velik broj vrsta, ali i malobrojnost populacije pojedinih od njih. S obzirom na jedinstvenost i bogatstvo biološke raznolikosti morskih vrsta, jadranska regija ima iznimnu vrijednost ne samo u europskim, već i u svjetskim razmjerima.

Posebna obilježja tog područja ugrožena su nekolicinom opsežnih vrsta djelatnosti. To su kopneni izvori onečišćenja, osobito u sjevernom Jadranu, ali i na pojedinim drugim priobalnim lokacijama s većim prirastom stanovništva, zatim kočarski prelov pridnenih vrsta te mogući utjecaji plovidbene djelatnosti. Pri tome, međutim, treba uočiti jednu razliku sjevernog od srednjeg i južnog Jadrana. Naime, uz velik dio istočne obale Jadrana te, pogotovo, u području vanjskih otoka srednjega i južnog Jadrana, čak bi i umjereni pritisak kao posljedica međunarodne pomorske djelatnosti (npr. izlivanje nafte ili utjecaji balastnih voda) mogao biti poguban za taj osjetljivi okoliš, koji je i danas na mnogim lokacijama očuvan u prirodnom stanju. Na sjevernom Jadranu, pak, te uz dijelove zapadne jadranske obale, gdje je eutrofikacija razlog za veliku zabrinutost, dodatni bi pritisak pogoršao sadašnje stanje.

Kad je riječ o kriterijima vezanim za socijalna, kulturna i ekonomska obilježja jadranskog područja, kvaliteta okoliša i iskorištavanje bioloških bogatstava mora na tom dijelu Jadrana imati osobito veliko socioekonomsko značenje, ponajprije s obzirom na turizam i ribarstvo. Pri tome je potrebno naglasiti visok stupanj ovisnosti stanovništva o moru i priobalju, što je osobito izraženo na mnogim jadranskim otocima.

Kulturna baština jadranskog područja vrlo je vrijedna, što potvrđuju brojna povijesna i arheološka nalazišta. Od pamtivijeka je Jadran bio važan transportni pravac, a stotine olupina starih brodova otkrivenih u Jadranskome moru te brojna druga ostavština svjedoče o njegovoj iznimnoj arheološkoj vrijednosti.

## **Međunarodna plovidba u Jadranskome moru: sadašnje stanje i trendovi**

Međunarodna plovidba u Jadranskome moru postaje sve intenzivnija. Razlog tome je smještaj važnih industrijskih centara (uglavnom na zapadnoj obali Jadrana), ali i postojanje tranzitnih luka za srednjoeuropske zemlje, smještenih na krajnjem sjevernom dijelu jadranske obale (luke Trst, Venecija, Koper i Rijeka te luke riječkog bazena). Može se očekivati da će u buduće porasti važnost i nekih drugih tranzitnih luka, i to južnije, na istočnoj jadranskoj obali, primjerice luka Ploče u Hrvatskoj, Bar u Crnoj Gori i Valona u Albaniji, ako se u dalekoj budućnosti preko te albanske luke uspostavi novi pomorski pravac za izvoz nafte iz kaspijske regije.<sup>xx</sup> Trend razvoja međunarodne plovidbe na Jadranu također će voditi sve većoj gustoći prometa (dijelom i

zbog projekata EU poput *Autoceste na moru*), i to osobito u pojedinim dijelovima Jadranskog mora. Tome će pridonijeti i promjene u nara-vi prometa, a ne samo intenziviranje postojećih ruta. Također se može očekivati znatan porast količine nafte i ostalih opasnih i štetnih tereta u međunarodnom prometu Jadranom, a osobito ukapljenoga prirodnog plina (liquefied natural gas, LNG).

### *Osnovna obilježja prometa opasnim teretima u Jadranu*

Izlijevanje opasnih tereta s brodova u Jadranskom moru moglo bi imati katastrofalne učinke na osjetljivu prirodu i prirodna bogatstva, kao i na važne djelatnosti poput turizma i lokalnog ribarstva. Međutim, razlog za zabrinutost vezan za međunarodnu plovidbu Jadranom jest i unos stranih invazivnih morskih vrsta, npr. balastnim vodama ili obra-stanjem trupova brodova morskim organizmima. Stoga ćemo se ukra-tko pozabaviti osnovnim obilježjima i mogućim utjecajima sadašnjeg i projiciranog međunarodnog pomorskog prometa Jadranskim morem.

Većina brodova što u međunarodnom pomorskom prometu pre-voze potencijalno štetne tvari pripadaju jednoj od triju glavnih katego-rija tankera, onih za prijevoz nafte, kemikalija te plinova (bilo tankera koji prevoze ukapljeni prirodni plin ili ukapljeni naftni plin). Za sada u prometu Jadranom još nema LNG tankera, no ostale navedene vrste tankera uključene su u (međunarodni) promet tim morem. Procjenjuje se da takvi tankeri, koji prevoze opasne i štetne terete, uplove u jadrans-ke luke 4.500 do 5.000 puta u godini.

Posljednjih desetak godina izrazito je porastao transport nafte. Za sada je najvažniji smjer naftnog transporta Jadranom *uvozni* pravac. Pri tome glavnina tankera nakon ulaska u Jadran kroz Otrantska vrata plovi uzduž cijelog mora, sve do sjevernojadranskih naftnih termina-la u lukama Trst (gdje se sada istovaruje oko 38 milijuna tona nafte u godini), Venecija (godišnje nešto manje od 11 milijuna tona), Omišalj (godišnje oko 7 milijuna tona) i Kopar (godišnje oko 2 milijuna tona). Tome treba dodati promet naftom u još nekoliko većih talijanskih luka (osobito luke Ancona i Ravenna), kao i priobalne rute, uglavnom za ra-zvoz naftnih derivata, čime se procjena godišnjeg transporta sirove na-fte i derivata Jadranskim morem zaokružuje na oko 70 milijuna tona. U idućih pet do sedam godina mogu se očekivati promjene u transportu nafte Jadranskim morem, i to vezane za tri glavna parametra: 1. uvođe-nje posve *nove rute* za transport nafte, 2. uvođenje *izvoznog pravca* uz

dosadašnje gotovo isključivo uvozne pravce te 3. mogući znatni *porast količine* nafte transportirane Jadranom, čak i za oko 50%.

Transport odnosno uvoz LNG-a, čega zasad još nema u Jadranu, postat će, prema svim procjenama, do kraja ovog desetljeća i početka idućega, značajni element u međunarodnom transportu Jadranskim morem. Razlog takvom očekivanju jest sadašnja izgradnja nekoliko uvoznih terminala za LNG u Jadranu, uključujući onaj u Brindisiju (dovršenje kojega je planirano najranije za 2008. godinu), kao i terminal u venecijanskoj laguni, Isola di Porto Levante (također planiran za dovršenje najranije 2008. godine). K tome, nedavno su oživjeli planovi za izgradnju uvoznog LNG terminala velikog kapaciteta na istočnoj jadranskoj (hrvatskoj) obali, ponajviše za opskrbu nekih srednjoeuropskih zemalja plinom, a aktualni su i planovi za izgradnju dvaju uvoznih LNG terminala u tršćanskom zaljevu (od kojih je jedan planiran na kopnu, a drugi na moru).

### *Izloženost nesrećama*

Pomorski promet na Jadranu znatnim je dijelom međunarodni, a obilježen je interakcijom četiriju osnovnih načina plovidbe. Pri tome prvi plovidbeni pravac uključuje promet znatnog broja većih trgovačkih brodova uzduž Jadranskog mora, između Otrantskih vrata na jugu i Tršćanskog zaljeva na sjeveru. Taj prometni pravac presijeca drugi, koji obuhvaća plovidbu između luka na zapadnoj i istočnoj obali Jadrana. Treći se pravac plovidbe proteže uz jadranske obale, što je pri plovidbi uz zapadnu obalu isključivo domaći promet među talijanskim lukama, dok uz istočnu jadransku obalu može uključivati promet među lukama nekoliko država: Albanije, Crne Gore, Hrvatske, Italije i Slovenije. Napokon, tu je i četvrti sastavni dio jadranske plovidbe, koji obuhvaća različite "iregularne" rute odnosno smjerove plovidbe, poput plovidbe velikih kruzera, brojnih jahti, ribarskih brodova te mnoštva manjih brodica i čamaca.<sup>xxi</sup>

Zbog izduženosti i relativne uskoće Jadranskog mora te zbog njegovih demografskih obilježja (npr. smještaja velikih komercijalnih luka na krajnjem sjeveru), kontrola načina plovidbe kakvi se tu na nekoliko načina isprepleću zahtjevan je i težak posao. Relativno velik broj većih naftnih tankera prevozi sirovu naftu (i u manjoj količini derivate) sve do sjevernojadranskih luka. Ti su tankeri za svojega uzdužnog putovanja Jadranskim morem izloženi intenzivnom prometu koji se odvi-

ja između dviju obala Jadrana (a koji je velikim dijelom prekojadranski promet između talijanskih i hrvatskih luka). Ono što rizik čini osobito velikim jest udaljenost od oko 420 nautičkih milja između Otrantskih vrata i sjevernojadranskih luka. Takva udaljenost znači dugu plovidbu tankera u području gustog prometa.

Det norske Veritas (DNV) nedavno je napravio preliminarnu procjenu izloženosti pomorskog prometa u Jadranskome moru nesrećama brodova.<sup>xxiii</sup> Usporedbom broja nesreća s obzirom na gustoću plovidbe u Jadranskome moru i ostalim morima svijeta zaključeno je da Jadransko more pripada skupini s najvišom frekvencijom pomorskih nesreća. Prema toj procjeni Det norske Veritasa, Jadransko more ima učestalost pomorskih nesreća preko pet puta veću od svjetskog prosjeka. Učestalost nesreća s obzirom na pritisak trgovačkog prometa procijenjena je većom u Jadranskome moru nego u područjima gustoga pomorskog prometa poput Meksičkog zaljeva i Barentsova mora.

U proteklom petnaestogodišnjem razdoblju zabilježene su ukupno 174 nesreće brodova u Jadranskome moru.<sup>xxiii</sup> Međutim, stvarno onečišćenje kao posljedica tih nesreća nije bilo ni približno onakvih razmjera na kakve bi učestalost nesreća sama po sebi mogla navoditi.<sup>xxiv</sup> Do sada u Jadranskome moru nije bilo nijednog slučaja koji bi doveo do velikog izlijevanja štetnih ili opasnih tvari s broda i imao znatnije posljedice za okoliš. Također, u vrlo je malom broju dosadašnjih nesreća u Jadranskome moru uopće bilo jačeg onečišćenja. Ipak je bilo slučajeva kada su posljedice mogle biti vrlo ozbiljne. Takav je bio slučaj tankera za kemikalije *Brigitta Montanari*, koji je 1984. godine potonuo u blizini Nacionalnog parka Kornati. Vrlo ozbiljna nesreća dogodila se i 1974. godine u Otrantskim vratima, kada je brod za prijevoz suhih tereta *Cavtat* nakon sudara s drugim brodom potonuo na dubinu od gotovo 100 metara. *Cavtat* je tada prevezio teret potencijalno opasan za ljudsko zdravlje: 150 tona tetrametil olova i 120 tona tetraetil olova. U tim slučajevima najgore su posljedice izbjegnute, ali su mogle biti katastrofalne.

### *Onečišćivanje mora zbog redovitih brodskih operacija*

Velike se nesreće brodova, premda redovito privlače medijsku pozornost, rijetko događaju. Međutim, glavina onečišćenja mora s brodova nije posljedica nesreća nego redovitih, rutinskih brodskih operacija koje se svakodnevno obavljaju, a kumulativno rezultiraju kroni-

čnim onečišćenjem mora.<sup>xxv</sup> Takav oblik onečišćenja može biti osobito ozbiljan u zatvorenim i poluzatvorenim morima.

Onečišćenje naftom s brodova pri redovitim brodskim operacijama, u skladu s međunarodnim mjerama, u Sredozemnom je moru zabranjeno (uključujući, dakako, i Jadransko more), ali je u praksi ta ilegalna aktivnost vrlo česta.<sup>xxvi</sup> Kontinuirana analiza snimaka dobivenih specijalnom satelitskom tehnologijom, kakva se primjenjuje posljednjih nekoliko godina, pokazala je pojačanu koncentraciju naftnih mrlja uzduž glavnih pomorskih pravaca, uključujući i onaj što prolazi kroz Jonsko more i uzduž Jadranskog mora.<sup>xxvii</sup> Tu se, međutim, to izlivanje događa u uskom i plitkom poluzatvorenom moru s osjetljivim morskim okolišem.

Prvo takvo satelitsko preliminarno ispitivanje Sredozemlja rezultiralo je i procjenama o ukupnoj, kumulativnoj površini područja naftnih mrlja zbog izlivanja s brodova u Jadranskom moru. Riječ je o području približne površine 1.228 km<sup>2</sup>; drugim riječima, ukupna naftna mrlja zbog gotovo svakodnevnog izlivanja nafte s brodova u Jadranskom moru otprilike je tri puta veće površine od površine najvećega jadranskog otoka, Cresa.<sup>xxviii</sup> Posebna studija, nedavno sastavljena za Jadransko more (uključujući cijelo morsko područje južno od 39° N) otkrila je ukupno 257 izlivanja nafte s brodova u 1999. godini, 263 izlivanja u 2000, zatim 184 u 2001, te 244 u 2002. godini.<sup>xxix</sup> Te studije daju prve pouzdane statističke preglede izlivanja nafte s brodova u Jadranskom moru. Time se ujedno dokazuje da je to u Jadranu redoviti način postupanja, usprkos zabrani izlivanja nafte i zaljubljenih otpadnih voda s brodova, u skladu s Dodatkom I. Međunarodne konvencije o zaštiti mora od onečišćenja s brodova, prema kojem cijelo Sredozemno more ima status tzv. posebnog područja.

Vrlo ozbiljno pitanje mogućeg utjecaja redovitih brodskih operacija u Jadranskom moru jest unos štetnih, stranih vrsta i organizama putem balastnih voda. Ukupna količina balastnih voda izlivenih u lukama Italije, Hrvatske i Slovenije u 2003. godini procijenjena je na oko 8 milijuna tona. Od te je količine oko 80% ispušteno u talijanskim jadranskim lukama, dok je ostalih 20% otpadalo na slovensku luku Kopar i sve hrvatske luke zajedno. Međutim, najveći omjer tih balastnih voda došao je iz drugih dijelova Sredozemnog mora (oko 58%), a zatim i kao posljedica prometa unutar Jadrana, dakle iz drugih jadranskih luka (oko 34%), dok je samo oko 8% ukupne količine balastnih voda ispuštenih u Jadran stiglo s lokacija izvan Sredozemlja.<sup>xxx</sup> Međutim, s očekivanim promjenama jadranskih izvoznih i uvoznih plovidbenih



pravaca – osobito ako se ostvari projekt kojim bi se uveo veliki izvozni naftni pravac iz jadranske dubokomorske luke – ti bi se omjeri znatno promijenili, tako da bi daleko veća količina balastnih voda stizala u Jadransko more iz lokacija izvan Jadrana i Sredozemlja. Rizik od unosa štetnih stranih vrsta u tom bi slučaju postao mnogo veći.

## **Međunarodna pomorska organizacija i zaštitne mjere za Jadransko more**

Treći element koncepta osobito osjetljivoga morskog područja, što se dograđuje na prethodna dva (tj. obilježja morskog područja te njihovu osjetljivost na utjecaje međunarodne pomorske plovidbe), sastoji se od mjera u nadležnosti Međunarodne pomorske organizacije. Te, prema terminologiji Međunarodne pomorske organizacije, “dodatne zaštitne mjere” trebaju biti takve da se izravno odnose na suzbijanje rizika što proizlaze iz međunarodne pomorske djelatnosti u području koje se predlaže kao osobito osjetljivo morsko područje. Pri tome djelomice može biti riječ o navođenju mjera koje se u tom području već primjenjuju, dok se nove mjere predlažu u sklopu samog prijedloga za proglašenje osobito osjetljivoga morskog područja. Pojedina područja koja su već dobila status osobito osjetljivog morskog područja prošla su proceduru u Međunarodnoj pomorskoj organizaciji samo na temelju zaštitnih mjera koje su se već otprije primjenjivale u tim područjima. Premda bi se moglo tumačiti kako je to na papiru i dalje moguće, nakon izmjene Smjernica Međunarodne pomorske organizacije potkraj 2005. (i, dakako, očekivanog načina primjene tih Smjernica u praksi Međunarodne pomorske organizacije), predlaganje osobito osjetljivoga morskog područja samo na temelju već postojećih mjera redovito neće biti dostatno kao uvjerljivi argument. Za Jadransko more treba uzeti u obzir ne samo one zaštitne mjere Međunarodne pomorske organizacije koje su već u primjeni u Jadranu, već i one koje bi se trebale ili mogle predložiti u sklopu samog prijedloga za proglašenje osobito osjetljivoga morskog područja.

## *Zaštitne mjere Međunarodne pomorske organizacije u Jadranskom moru*

Do sada je u Međunarodnoj pomorskoj organizaciji za Jadransko more već usvojeno nekoliko kategorija dodatnih zaštitnih mjera, od kojih neke posebno za Jadran, dok se druge primjenjuju u Jadranskom moru kao dijelu šire regije. Dosadašnje mjere obuhvaćaju: 1. sustav obveznog javljanja brodova, 2. sustave usmjeravanja plovidbe te 3. status tzv. posebnog područja prema pojedinim dodacima Međunarodne konvencije o zaštiti mora od onečišćenja s brodova. Mjere spomenute pod 1. i 2. usvojene su u Međunarodnoj pomorskoj organizaciji posljednjih godina na zajedničke prijedloge nekoliko jadranskih zemalja.<sup>xxxii</sup>

*Sustav obveznog javljanja brodova u Jadranskom moru* (ADRIREP) usvojen je u Međunarodnoj pomorskoj organizaciji u prosincu 2002. i u obveznoj je primjeni od 1. srpnja 2003. godine. Od tada svi tankeri za naftu od 150 ili više bruto tona istisnine, kao i svi ostali brodovi od 300 ili više bruto tona koji prevoze opasne ili štetne tere te moraju obalnim vlastima obvezno prijaviti svoje uplovljavanje u Jadransko more, i to nakon prelaska 40°25' N, a nakon toga prijaviti svoj položaj na još nekoliko daljnjih mjesta (tj. prelazaka iz jednog sektora Jadrana u drugi). Na kraju moraju prijaviti i isplovljavanje iz Jadranskog mora. Taj je sustav uveden kako bi se pridonijelo sigurnosti plovidbe, ali i zaštiti morskog okoliša, izmjenama podataka o kretanju brodova što prevoze naftu i druge opasne tere u Jadranskom moru.

Nadalje, od 1. prosinca 2004. godine u Jadranskom se moru primjenjuje nekoliko *mjera za usmjeravanje plovidbe*. Do sada uvedeni sustav sastoji se od shema usmjerene i odijeljene plovidbe u sjevernom Jadranu, kao i od posebnih takvih regulacija u Tršćanskom zaljevu, Venecijanskom zaljevu, te za plovidbu prema lukama Koper i Monfalcone i od njih. Uz to postoje i dva područja pojačanog opreza (u sjevernom Jadranu i u Tršćanskom zaljevu), kao i područje koje se mora izbjegavati u sjevernom Jadranu. Osim tih obveznih mjera, u Jadranskom je moru i nekoliko za sada još samo preporučenih usmjerenja plovidbe: u srednjem i južnom Jadranu te u Otrantskim vratima.

Osim tih mjera specijalno usvojenih u Međunarodnoj pomorskoj organizaciji za Jadran, treba dodati da je cijelo Sredozemno more – uključujući, dakle, i Jadransko more kao njegov dio – proglašeno posebnim područjem prema I. i V. dodatku Međunarodne konvencije o zaštiti mora od onečišćenja s brodova. Njihov je smisao zaštita osjetljivih područja od izlivanja ili ispuštanja ulja, zauljenih otpadnih voda

i otpadnih tvari s brodova.<sup>xxxii</sup> Tako je, u skladu s Dodatkom I, u posebnom području zabranjeno izlijevanje ili ispuštanje nafte odnosno ulja u more s bilo kojeg tankera i bilo kojeg broda od 400 ili više bruto tona. Nažalost, podatci dostupni u novije vrijeme (već izneseni u gornjem tekstu) svjedoče da brodovi na međunarodnim pomorskim pravcima u Jadranskome moru često krše te zabrane.

### *Mogući prijedlozi za nove zaštitne mjere u Jadranskome moru*

U svakom prijedlogu za osobito osjetljivo morsko područje u kojemu se traži uvođenje novih zaštitnih mjera potrebno je *identificirati pravni temelj* za svaku pojedinu predloženu mjeru. U vezi s Jadranskim morem mogu nastati dvije situacije.

Kao prvo, moguće je predložiti zaštitne mjere čiji se pravni temelj nalazi u nekom instrumentu Međunarodne pomorske organizacije koji je već stupio na snagu. Pritom je prije svega riječ o mjerama usmjeravanja plovidbe jer bi postojeći sustav usmjeravanja plovidbe u Jadranskome moru očito trebalo pojačati, i to najmanje u tri segmenta srednjega i južnog Jadrana: u području otoka Palagruže i Jabuke, te u Otrantskim vratima. Također će za dio postojeće regulacije usmjerene i odijeljene plovidbe u sjevernom Jadranu biti potrebne određene prilagodbe zbog planiranog proširenja područja iskorištavanja plina iz jadranskog podmorja. Za predlaganje i usvajanje takve vrste zaštitnih mjera u Međunarodnoj pomorskoj organizaciji prijedlog za osobito osjetljivo morsko područje i nije nužan, premda bi takve predložene mjere zasigurno još dodatno ojačale uvjerljivost potrebe statusa osobito osjetljivog područja. No takve je zaštitne mjere jednako moguće podnijeti na usvajanje zasebnom procedurom u nadležnim odborima Međunarodne pomorske organizacije, a zatim se naknadno na to pozvati u prijedlogu za proglašenje morskog područja osobito osjetljivim.

Postoje, međutim, i druge vrste novih zaštitnih mjera koje bi se mogle predložiti u sklopu prijedloga za status Jadranskog mora kao osobito osjetljivog područja. Riječ je o zaštitnim mjerama sadržanima u nekom instrumentu (npr. u međunarodnoj konvenciji) usvojenom u Međunarodnoj pomorskoj organizaciji, ali koji još nije stupio na snagu. U skladu s terminologijom Smjernica Međunarodne pomorske organizacije, takve mjere doista *imaju pravni temelj* jer su predviđene u instrumentu usvojenom u Međunarodnoj pomorskoj organizaciji. Među takvim mjerama za Jadransko su more osobito važne "dodatne" odno-

sno “strože” mjere predviđene Konvencijom o balastnim vodama.<sup>xxxiii</sup> Ako bi u kontekstu statusa jadranskog područja kao osobito osjetljivoga morskog područja prijedlog za uvođenjem pojedinih takvih vrsta mjera bio usvojen u Međunarodnoj pomorskoj organizaciji, to bi bio, s obzirom na dodatne zaštitne mjere za Jadransko more, stvaran i značajan praktični učinak proglašenja Jadrana osobito osjetljivim morskim područjem.

Osnovno razmatranje mogućnosti predlaganja takvih mjera u pravnoj je domeni; ali hoće li neka tako predložena mjera doista biti i usvojena u Međunarodnoj pomorskoj organizaciji, ipak ovisi i o političkim razlozima. Kad je riječ o pravnoj sferi, prema Smjernicama Međunarodne pomorske organizacije, svaka predložena zaštitna mjera mora imati pravni temelj. Tom je uvjetu, prema slovu Smjernica, udovoljeno *usvajanjem* neke konvencije ili drugoga pravnog instrumenta Međunarodne pomorske organizacije.<sup>xxxiv</sup> Konvencija o balastnim vodama usvojena je u veljači 2004. godine. Ta konvencija, međutim, još nije stupila na snagu niti je izgledno da će ubrzo stupiti na snagu. Naime, za stupanje na snagu Konvencije o balastnim vodama potrebne su ratifikacije (ili drugi predviđeni načini vezanja država ugovorom) 30 zemalja čija ukupna trgovačka flota čini najmanje 35% bruto tonaže svjetske trgovačke flote.<sup>xxxv</sup> Za ilustraciju može poslužiti podatak da je do danas, nakon što je od usvajanja Konvencije o balastnim vodama proteklo više od dvije i pol godine, tu konvenciju ratificiralo samo šest država, s tim da ukupna zajednička bruto tonaža njihove trgovačke flote iznosi samo 0,6% svjetske trgovačke pomorske tonaže.<sup>xxxvi</sup>

Konačni cilj Konvencije o balastnim vodama je sprečavanje prijenosa štetnih morskih organizama putem brodskih balastnih voda i sedimenata. Za postizanje tog cilja Konvencijom je predviđeno postupno uvođenje tehnologije za *obradu* balastnih voda na samom brodu. *Izmjena* balastnih voda, što je metoda koja se danas upotrebljava, prihvaća se Konvencijom samo kao privremena mjera, jer se njome prijenos štetnih morskih organizama samo smanjuje ali ne sprečava u potpunosti. Međutim, sve dok ta “privremena mjera” ne bude stavljena sasvim izvan upotrebe – a prema Konvenciji to bi se trebalo dogoditi najkasnije do 2016. godine – preostaje desetak godina. Za mora poput poluzatvorenog Jadrana, u kojima pitanje izmjene balastnih voda pokreće vrlo složene i ozbiljne probleme (umnogome vrlo različite od onih kakvi postoje na oceanima i njima otvorenim morima), deset je godina prilično dugo vrijeme.

U skladu s Konvencijom o balastnim vodama, izmjena balastnih voda je, kad god je to moguće, obvezna na udaljenosti od najmanje 200

nautičkih milja od obale, gdje je dubina mora najmanje 200 metara. Ipak, onda kad brod nije u mogućnosti izmijeniti balastne vode na tako određenoj lokaciji, izmjena se mora obaviti što dalje od najbližeg kopna, ali svakako na udaljenosti od najmanje 50 nautičkih milja od obale, gdje je dubina mora najmanje 200 metara. S obzirom na složenost postupka izmjene balastnih voda, u Jadranskom moru *nema* područja koje bi udovoljilo takvim zahtjevima.

Te su odredbe Konvencije osobito važne za plitka i uska mora, gdje su plovidbene rute relativno blizu obala. Europske su morske vode velikim dijelom upravo takve, a Jadransko je more pri tome izrazit primjer. U onim morima ili morskim područjima u kojima nije moguće udovoljiti temeljnim zahtjevima Konvencije o balastnim vodama, obalne (i lučke) zemlje mogu primijeniti – poštujući pri tome odgovarajuću proceduru u Međunarodnoj pomorskoj organizaciji – dodatne, strože mjere.<sup>xxxvii</sup>

Za Jadransko bi se more, u kontekstu prijedloga Međunarodnoj pomorskoj organizaciji za njegovo proglašenje osobito osjetljivim područjem, moglo razmišljati o dvije različite vrste novih zaštitnih mjera s obzirom na balastne vode. Kao prvo, to bi mogla biti mjera kojom se Jadransko more određuje kao morsko područje u kojemu je zabranjena izmjena balastnih voda za sve brodove koji, opterećeni balastnim vodama, ulaze u Jadran iz drugih mora. Druga bi se moguća mjera mogla odnositi na sustav obveznog javljanja podataka o balastnim vodama za sve brodove koji uplovljavaju u Jadransko more. Obje bi se mjere morale primjenjivati u *cijelom* Jadranskom moru, a njih bi trebalo predložiti i kao *privremene*. Naime, potreba za njihovim postojanjem trebala bi prestati do 2016. godine, ili u bilo kojem kasnijem razdoblju, ovisno kada na snagu stupi Konvencija o balastnim vodama i kada broderska industrija postigne punu, univerzalnu primjenu tehnologije za obradu balastnih voda na brodovima.

## Hrvatska inicijativa za regionalnu suradnju

Ideja o proglašenju Jadranskog mora odnosno njegova dijela osobito osjetljivim morskim područjem nije sasvim nova; u stručnoj se literaturi spominjala još prije desetak godina.<sup>xxxviii</sup> Tu su ideju s vremenom počele zastupati i nevladine organizacije za zaštitu okoliša, a u novije vrijeme i pojedini političari i mediji. Napokon, spominjanje potrebe suradnje u proglašenju Jadrana osobito osjetljivim morskim područjem ulazi i u pojedine regionalne dokumente. Tako su u sklopu Medi-

teranskoga akcijskog plana u studenom 2005. godine Hrvatska, Italija i Slovenija usvojile podregionalni plan mjera za intervencije kod ozbiljnih onečišćenja mora. U tom planu tri zemlje predviđaju “suradnju na proglašenju osobito osjetljivog morskog područja u području obuhvaćenom planom” te zajednički takav prijedlog Međunarodnoj pomorskoj organizaciji, uključujući i dodatne zaštitne mjere.<sup>xxxix</sup>

Osim izravnog praktičnog učinka, tj. uvođenja dodatnih zaštitnih mjera, proglašenje Jadranskog mora osobito osjetljivim područjem moglo bi zasigurno omogućiti odgovarajući regionalni okvir suradnje u zaštiti morskog okoliša, a na tragu politike EU. Takvo bi proglašenje ujedno demonstriralo visoku svijest predlagača o osjetljivosti Jadranskog mora. Zbog sve angažiranijeg interesa javnosti za zaštitom Jadrana, proglašenje Jadranskog mora osobito osjetljivim morskim područjem imalo bi odjeka i na domaćoj političkoj sceni jadranskih zemalja. Stoga ima više valjanih razloga da se istakne kako je status osobito osjetljivoga morskog područja poželjan za Jadran.

Pri tome je, međutim, cijelo vrijeme nedostajala jedna ključna karika između *ideje* o potrebi suradnje za proglašenje Jadrana osobito osjetljivim morskim područjem i konkretnoga, *razrađenog prijedloga* za Jadran kao osobito osjetljivo morsko područje. Smjernicama Međunarodne pomorske organizacije predviđene su stroge propozicije za strukturu i elemente sadržaja prijedloga država za proglašenje morskih područja osobito osjetljivima. Široka, multidisciplinarna ekspertiza i pristup podacima o raznim aspektima nekoga morskog područja (prirodnim, navigacijskim, socioekonomskim, pravnim i drugim) potrebni su kako bi se izradio prijedlog za osobito osjetljivo morsko područje; pri čemu informacije sadržane u prijedlogu treba predočiti na način relevantan za Međunarodnu pomorsku organizaciju.

Hrvatska je, uz podržavanje ideje o Jadranskom moru kao osobito osjetljivom morskom području, u novije vrijeme poduzela i taj pripremni dio posla što je do sada nedostajao u jadranskoj suradnji. U proljeće 2004. godine Institut Fridtjof Nansen predložio je iniciranje projekta stručne suradnje, u sklopu programa suradnje između Hrvatske i Norveške. Prijedlog tog projekta podržalo je hrvatsko Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka, te je osnovana suradnička skupina u kojoj je okupljena komplementarna ekspertiza za izradu prijedloga: Institut za oceanografiju i ribarstvo u Splitu i Dubrovniku, Hrvatski hidrografski institut, Institut “Ruđer Bošković”, Det norske Veritas i Institut Fridtjof Nansen kao koordinator projekta. Izrada studije za prijedlog Jadrana kao osobito osjetljivog morskog područja započela je u

travnju 2005. i dovršena u ožujku 2006. godine, kada je prvi nacrt prijedloga, putem hrvatskog Ministarstva mora, dostavljen nadležnim ministarstvima u ostalim jadranskim zemljama: Albaniji, Bosni i Hercegovini, Italiji, (tadašnjoj) Srbiji i Crnoj Gori te Sloveniji. Istodobno je hrvatsko Ministarstvo mora iniciralo osnivanje tzv. *zajedničke skupine stručnjaka jadranskih zemalja za osobito osjetljivo morsko područje*.

Uz sudjelovanje predstavnika svih šest jadranskih zemalja, te uz hrvatsko predsjedavanje, ta se zajednička skupina stručnjaka sastala u Opatiji 20. travnja 2006. godine, te razmotrila podneseni nacrt prijedloga.<sup>xl</sup> Zaključcima usvojenima na tom sastanku ustanovljena je dopisna skupina pod zajedničkim predsjedavanjem svih jadranskih zemalja, te uz tehničku potporu hrvatskog Ministarstva mora.<sup>xli</sup> Dogovoreni su rokovi za dovršenje zajedničkog prijedloga za Jadran kao osobito osjetljivo morsko područje do kraja 2006. godine, radi njegova podnošenja Međunarodnoj pomorskoj organizaciji. Također je dogovoreno da će zajednička skupina stručnjaka svoj posljednji sastanak održati u siječnju 2007. godine, nakon čega bi odmah uslijedila ministarska konferencija jadranskih zemalja, kojoj bi hrvatska Vlada bila domaćin. Uspješno provođenje tog zajednički dogovorenog plana jadranskih zemalja omogućilo bi podnošenje prijedloga Međunarodnoj pomorskoj organizaciji za proglašenje Jadranskog mora osobito osjetljivim morskim područjem.

## **RAZLIKE I ZAJEDNIŠTVO NA JADRANU: IZGLEDI ZA REGIONALNU SURADNJU**

Osim ispunjavanja formalnih kriterija sadržanih u Smjernicama Međunarodne pomorske organizacije te izrade stručne podloge za to, predlaganje statusa osobito osjetljivog morskog područja u poluzatvorenom Jadranskom moru, okruženom obalama više država, mnogo je složeniji postupak od onih u kojima je podnosilac prijedloga samo jedna zemlja. Kao rezultat regionalne jadranske suradnje, ta se inicijativa treba provoditi u dva ključna koraka. Kao prvo, takva inicijativa, u kojoj dvije ili više zemalja imaju svoje (ali i zajedničke) interese vezane za neko morsko područje, treba se ostvarivati međusobnom suradnjom. Pri tome bi optimalni ishod bio konačni prijedlog u kojemu je izražen konsenzus jadranskih zemalja – premda to, strogo pravno gledano, i nije nužno, o čemu svjedoče noviji primjeri u praksi Međunarodne pomorske organizacije.<sup>xlii</sup>

Nakon tog prvog koraka unutar regije, tek je drugi korak onaj na globalnoj razini. Kako bi regionalno dogovoreno proglašenje osobito osjetljivoga morskog područja postiglo pravi učinak na međunarodnu plovidbu, koja je po svojoj prirodi globalna djelatnost, prijedlog treba biti usvojen u sklopu globalne pomorske organizacije – Međunarodne pomorske organizacije. Na toj bi razini, međutim, jadranske zemlje – zbog brojnih već objašnjenih razloga – mogle biti vrlo uspješne u zastupanju svojega eventualnog zajedničkog prijedloga za osobito osjetljivim morskim područjem.

No hoće li one doista htjeti i moći ostvariti punu regionalnu suradnju za podnošenje zajedničkog prijedloga za Jadran? Ako za takvu suradnju i ima izgleda, koji su razlozi za to? Već prvi pogled na poluzatvoreno Jadransko more pokazuje kako je tu riječ o vrlo specifičnoj situaciji. Ukupna duljina crte obale Jadranskog mora iznosi oko 8.300 kilometara. Međutim, više od pola te duljine otpada na obale brojnih otoka, koji zajedno čine arhipelag uzduž velikog dijela istočnojadranske obale. Duljina crte obale pod suverenosti Hrvatske proteže se tako na više od 6.200 kilometara, što je oko 75% ukupne duljine svih jadranskih obala. Ta dugačka obala i njezin očuvani prirodni okoliš za Hrvatsku su važan resurs već sami po sebi, a ujedno su među ključnim generatorima njezina gospodarskog razvitka, osobito zbog razvoja turizma. Jadranska obala Italije, smještena uzduž cijele zapadne obale Jadrana, mnogo je slabije razvedena, te se stoga proteže na nešto manje od 1.300 kilometara. Drugim riječima, Italija ima oko 15% ukupne duljine jadranske obale. K tome, sav se ostali dio jadranske obale proteže sa suprotne, istočne strane. Tri jadranske zemlje na toj strani Jadrana, sve tri s daljim izgledima za članstvo u EU, imaju ove duljine obala: Albanija oko 400 kilometara, Crna Gora oko 290 kilometara te Bosna i Hercegovina 20-ak kilometara. Jedina druga zemlja članica EU na Jadranu, Slovenija, ima samo 45 kilometara obale i time u ukupnoj crti obale Jadranskog mora sudjeluje s preostalih 0,5% duljine.

Pogledaju li se, međutim, podatci o obujmu međunarodnoga pomorskog prometa i trgovine, onda jadranska situacija izgleda uvelike drugačije od one što bi je sugerirala sama duljina obala pojedinih zemalja. Naime, omjeri koje u tom kontekstu treba pripisati zapadnoj i istočnoj jadranskoj obali gotovo su obrnuto proporcionalni od onih dobivenih usporedbom duljine tih obala. Najveći udio međunarodnog pomorskog prometa i trgovine odnosi se na luke Italije, koje godišnje sudjeluju s oko 75% ukupnoga broskog trgovačkog prometa i s oko 80% ukupnog obujma trgovine, tj. pretovarenog tereta, u Jadranskom



moru. Udio hrvatskih luka u ukupnom jadranskom brodskom trgovačkom prometu, kao i u obujmu trgovine, za sada je oko 10%, iako s tendencijom porasta. Ostale jadranske zemlje – Slovenija, Bosna i Hercegovina (preko hrvatske luke Ploče), Crna Gora i Albanija – sve zajedno ostvaruju ostalih 15% trgovačkog brodskog prometa i 10% trgovine. Među lukama tih zemalja izdvaja se jedina međunarodna trgovačka luka Slovenije, Kopar, čiji godišnji promet (prema podatcima za 2005. godinu) iznosi oko 2.000 brodova i više od 13 milijuna tona pretovarenog tereta, što je čini većom od bilo koje druge luke na istočnoj obali Jadrana (ne računajući, dakako, talijansku luku Trst).

Važnost te razlike sa stajališta zaštite morskog okoliša i upravljanja resursima mora moguće je ilustrirati u kontekstu problematike balastnih voda u Jadranu. Promatra li se s tim u vezi već samo situacija triju jadranskih zemalja – od kojih dviju članica EU (Italije i Slovenije) i jedne zemlje kandidatkinje za članstvo u EU (Hrvatske) – odmah u prvi plan izbijaju velike razlike. Tako je Italija, zbog svog velikog pomorskog izvoza, odgovorna za više od tri četvrtine unosa balastnih voda u jadranske luke. Ni na slovenskoj obali, iako je vrlo kratka, unos balastnih voda nije zanemariv, što je posljedica intenzivnog pomorskog izvoza preko jedine slovenske međunarodne luke Kopra. Napokon, Hrvatska, koja ima neusporedivo najdulju jadransku obalu, sudjeluje s nesrazmjerno malim udjelom balastnih voda u Jadranskom moru, i to zbog relativno malog obujma pomorskog izvoza (iako treba uzeti u obzir i noviji trend porasta).

Istodobno je, međutim, Italija neusporedivo najveća ribarska zemlja na Jadranu; njezin godišnji ulov ribe u Jadranskom moru osam do deset puta je veći od ulova hrvatske ribarske flote, a od slovenskog ulova veći je i za stotinjak puta. Štetne posljedice unosa stranih invazivnih morskih vrsta balastnim vodama s brodova (ali i drugim vektorima) mogle bi imati katastrofalne učinke za ribarstvo na Jadranu, što je za Italiju vrlo važno. Za Hrvatsku su, pak, morsko ribarstvo, ali i marikultura, važni ne samo po svojem gospodarskom potencijalu, nego i zbog mogućnosti zapošljavanja stanovništva na obali, pa stoga i u demografskom smislu; brojni su, naime, hrvatski otoci na kojima se broj stanovnika smanjuje, a starosna dob raste. Socijalne implikacije ribarstva, pa čak i profil pomorske zemlje, važna su razmatranja u nekim drugim jadranskim zemljama. I razvoju turizma, sa svim gospodarskim, kulturnim, socijalnim i drugim učincima, u raznim se jadranskim zemljama uglavnom pridaje velika važnost.

Zajedničko obilježje svih tih međusobno različitim jadranskih zemalja ipak postoji: to je Jadransko more samo po sebi – relativno usko i plitko, umjereno toplo i poluzatvoreno more, duboko usječeno u europsko kopno. Zbog takvih obilježja Jadransko je more kroz povijest služilo kao važan međunarodni plovidbeni i trgovački pravac, a takve su i projekcije za budućnost. Međutim, zbog istih tih obilježja, a u uvjetima sve većeg tehničkog i tehnološkog razvoja, mogući utjecaji međunarodne plovidbe u jednom dijelu Jadranskog mora lako bi se mogli odraziti i na druge dijelove, dakle potencijalno i na regiju kao cjelinu. U tome i jest ključno, trajno zajedničko obilježje svih jadranskih zemalja: sve su one obalne zemlje, s više važnih djelatnosti vezanih za more, među kojima je međunarodni pomorski promet između obalnih i drugih zemalja jedna od djelatnosti.

Jadransko je more stoga regija koja se neizbježno mora orijentirati na suradnju u pristupanju pitanjima od zajedničkog interesa, a zaštita morskog okoliša upravo je takvo pitanje. Međutim, za pojedine države u toj regiji neka su dominantna obilježja potpuno različita. Stoga je glavni izazov za jadranske zemlje nalaženje odgovarajuće ravnoteže između sfere nacionalne regulacije, koja uzima u obzir osobitosti i prioritete svoje zemlje, te regionalne suradnje, koja se temelji na zajedničkim obilježjima. Pri tome se, međutim, ne smije zaboraviti da je u odnosu prema trećim zemljama, odnosno nejadranskim državama zastava brodova, poželjno zajedničko polazište s jedinstvenim zahtjevima.

Upravo bi se zato status osobito osjetljivoga morskog područja – kao koncept koji uravnotežuje lokalne i regionalne interese zaštite morskog okoliša s interesima međunarodnog brodarstva i industrije – za jadranske zemlje mogao pokazati izglednim i korisnim pristupom. U kontekstu sve jačeg trenda regionalizacije “europskih mora” kao jednog od ključnih elemenata Strategije EU za mora, važnost tog koncepta za Jadransko more postaje još veća. Strategija EU za mora teži stvaranju morskih regija i podregija kao politički relevantnih cjelina, među kojima je Jadransko more identificirano kao jedna od nekoliko jasno određenih podregija unutar šire, manje kompaktne regije Sredozemnog mora. Premda se Strategija EU izravno odnosi samo na države članice Unije i morske vode pod njihovom suverenosti i jurisdikcijom, od članica EU u Strategiji se traži nastojanje da se njihove akcije provode u koordinaciji s onima trećih zemalja unutar pojedine regije ili podregije. Sposobnost suradnje u proglašenju osobito osjetljivog morskog područja mogla bi se pokazati ključnim testom za zemlje Jadrana – članice EU, kandidatkinje i aspirantice – u smislenoj primjeni inače široke

Strategije EU za mora, u ovom slučaju na točno određenom i vrlo važnom cilju zaštite morskog okoliša i održivog razvoja na Jadranu. Status osobito osjetljivoga morskog područja za Jadransko bi more mogao biti važan *prvi* korak u tom smjeru. Institucionalizacija svejadranske regionalne suradnje, možda uz pomoć međunarodnog tijela poput Komisije za zaštitu morskog okoliša Jadrana, koja bi obuhvatila svih šest jadranskih zemalja – Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Crnu Goru, Hrvatsku, Italiju i Sloveniju – mogao bi biti idući korak vrijedan razmatranja.

- 
- \* *Dio istraživanja u izradi ovog rada temelji se na nalazima međunarodnog projekta Stručna studija o Jadranskom moru kao osobito osjetljivom morskom području, koji je vodio autor rada. Projekt je bio pokrenut 2004. godine na inicijativu Instituta Fridtjof Nansen, koju je podržalo Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka Republike Hrvatske. Institut je zatim, tijekom 2005. i 2006. godine, koordinirao i proveo projekt, u suradnji s Institutom za oceanografiju i ribarstvo iz Splita i Dubrovnika, Hrvatskim hidrografskim institutom, Institutom "Ruđer Bošković" i Det norske Veritasom (Høvik, Norveška), za potrebe hrvatskog Ministarstva mora. Projekt je financiralo Ministarstvo vanjskih poslova Kraljevine Norveške u sklopu programa suradnje Hrvatske i Norveške. Rad se temelji i na istraživanju provedenom unutar projekta Zaštita morskog okoliša i upravljanje resursima mora: Pravni i politički okviri za Jadransko more, što ga od 2006. godine vodi autor rada uz potporu Vijeća za znanost Norveške. Autor zahvaljuje na komentarima na nacrt članka Douglasu Brubakeru, Øysteinu Jensenu, Arildu Moeu, Olavu Schram Stokkeu te dvojici anonimnih recenzenata, kao i urednici knjige Katarini Ott na mnogim korisnim prijedlozima. Stajališta iznesena u radu osobna su autorova stajališta i mišljenja.*
- i *Katastrofa tankera Prestige počela je 13. studenog 2002. u oluji pred španjolskim obalama Galicije, da bi se šest dana kasnije tanker prepolovio. U more je isteklo oko 64.000 tona nafte, čime nije onečišćeno samo more, već i nekoliko tisuća kilometara obale; štete od posljedica te katastrofe goleme su. O prvim reakcijama EU vidjeti: Commission of the European Communities (2002).*
- ii *Izmijenjene Smjernice, kakve je Skupština Međunarodne pomorske organizacije usvojila u prosincu 2005, primjenjuju se umjesto prijašnjih Guidelines for the Designation of Special Areas under MARPOL 73/78 and Guidelines for the Identification and Designation of Particularly Sensitive Sea Areas, usvojenih rezolucijom Skupštine Međunarodne pomorske organizacije, A.927(22) od 29. studenoga 2001. Nove Smjernice, tj. Revised Guidelines for the Identification and Designation of Particularly Sensitive Sea Area, usvojene su rezolucijom Skupštine Međunarodne pomorske organizacije, A.982(24) od 1. prosinca 2005.*
- iii *Međunarodna konvencija o zaštiti mora od onečišćenja s brodova iz 1973. izmijenjena je i dopunjena Protokolom iz 1978. godine; o Konvenciji s aneksima, uključujući i tumačenja te izmjene i dopune, vidjeti: MARPOL 73/78 (2002). Međunarodna konvencija o zaštiti ljudskog života na moru iz 1974. godine; o Konvenciji, s Protokolom iz 1988. godine te aneksima, izmjenama i dopunama, vidjeti: SOLAS (2004).*

- iv *O izvornom smislu koncepta osobito osjetljivog morskog područja i razmatranjima vezanima za prva proglašenja vidjeti: Gjerde i Freestone (1994).*
- v *Najveće tankerske nesreće u prošlom desetljeću bile su one brodova Aegean Sea, 1992; Braer, 1993; Sea Empress, 1996; te Erika, 1999. godine. Među posljedicama takvih pomorskih nesreća redovito su veliki materijalni izdaci za operacije čišćenja, kao i velike štete za djelatnosti poput ribarstva i turizma u pogodnim područjima.*
- vi *O tome vidjeti: Frank (2005).*
- vii *Međunarodna konvencija o zaštiti mora od onečišćenja s brodova podrobno definira vrste tankera i vrste ulja. U daljnjem se tekstu umjesto izraza ulje rabi izraz nafta. Izlijevanje teških frakcija ulja u more može imati vrlo štetne posljedice.*
- viii *Vidjeti: Regulation (EC) No 1726/2003 of the European Parliament and of the Council, of 22 July 2003, amending Regulation (EC) No 417/2002 on the accelerated phasing-in of double-hull or equivalent design requirements for single-hull oil tankers. Za zanimljiv komentar vidjeti: Boyle (2006).*
- ix *Za pregled vidjeti: Tracey (2004).*
- x *Vidjeti dokument Designation of a Western European Particularly Sensitive Sea Area (2003) što su ga zajednički podnijele Belgija, Francuska, Irska, Portugal, Španjolska i Velika Britanija.*
- xi *Roberts (i sur.), 2005. Za drugačiji pristup vidjeti: Detjen (2006).*
- xii *Vidjeti dokument Designation of the Baltic Sea as a Particularly Sensitive Sea Area (2003) što su ga zajednički podnijele Danska, Estonija, Finska, Latvija, Litva, Njemačka, Poljska i Švedska.*
- xiii *Commission of the European Communities (2003:26-27), toč. 7.4.*
- xiv *Uralska je nafta mješavina lagane sirove nafte sa zapadnosibirskih polja i teške sirove nafte s polja u regijama Urala i Volge. Uralska je mješavina na međunarodnom naftnom tržištu od 1970-ih godina, te se i danas prevozi Transneftovom naftovodnom mrežom.*
- xv *VLCC je, u izravnom prijevodu, kratica za vrlo veliki tanker za sirovu naftu (Very Large Crude Carrier). Riječ je o tankerima nosivosti od oko 200.000 do 320.000 tona, što ih čini komercijalno atraktivnijima za duga, prekomorska putovanja.*
- xvi *Vidjeti: IHO (1953:17). U predgovoru tom izdanju jasno je navedeno: "Ove granice nemaju nikakvo političko značenje."*
- xvii *Za raspravu o tome kako shvatiti pojmove "regija" i "regionalno" u kontekstu zaštite morskog okoliša vidjeti: Boyle (2000).*
- xviii *Vidjeti: Commission of the European Communities (2005).*
- xix *Daljnje napomene o osnovnim prirodnim obilježjima Jadranskog mora s obzirom na ekološke kriterije kako su sažeti u ovom odjeljku temelje se na materijalu što su ga u sklopu projekta Expert study on a Particularly Sensitive Sea Area for the Adriatic Sea pripremili Ivona Marasović, Adam Benović i Nedo Vrgoč iz Instituta za oceanografiju i ribarstvo u Splitu i Dubrovniku, te Nenad Leder iz Hrvatskoga hidrografskog instituta.*
- xx *Prema najnovijem razvoju događaja, čini se da budućnost luke Valona kao izvozne naftne luke za AMBO projekt postaje upitna, jer albanska Vlada – dijelom pod pritiskom javnosti zbog zaštite okoliša, ali i iz geopolitičkih razloga – razmatra mogućnost luke u regiji Porto Romano (Drač) kao izvozne luke za AMBO, umjesto luke Valona; vidjeti, npr., bugarski Standart i makedonski Utrinski Vesnik od 7. listopada 2006.*
- xxi *Vezano za tu kategoriju, zanimljiv je podatak o izrazitom porastu broja posjeta velikih kruzera hrvatskim lukama. Tako je u 2003. godini posjet brodova te katego-*

- rije porastao 190%: od 307 posjeta tijekom 2002. godine na 582 u 2003. godini. Glavnina posjeta tih brodova (ukupno 575) zabilježena je na širem području Dubrovnika. Za vrijeme turističke sezone područje Dubrovnika dnevno posjećuje i do desetak velikih krucera.
- xxii Izvor: sažetak nalaza Det norske Veritasa sadržan u: *Designation of the Adriatic Sea as a Particularly Sensitive Sea Area – First draft prepared for the Meeting of the Joint Expert Group on PSSA, 20 April 2006* (neobjavljeni dokument, u arhivi autora rada).
- xxiii Vidjeti: *Lloyd's Register Fairplay accident database, 1990-2004.*
- xxiv Vidjeti: *REMPEC (2004). Od nesreća koje se odnose na "naftu", u toj su bazi podataka zabilježene one od kolovoza 1977. do prosinca 2003. godine (popis A), dok su se nesreće vezane za "opasne i štetne tvari" bilježile od siječnja 1988. do prosinca 2003. godine (popis B).*
- xxv Vidjeti npr.: *IMO/UNEP (2004:13-18) i European Commission/Joint Research Centre (2002).*
- xxvi Za izvrsnu studiju o pravnoj regulaciji vezanoj za onečišćenje mora s brodova vidjeti: *Khee-Jin Tan (2006).*
- xxvii Riječ je o analizi snimaka dobivenih posebnom satelitskom opremom (*Synthetic Aperture Radar, SAR*), što ih je od 1999. do 2005. godine provodila specijalizirana istraživačka jedinica Europske komisije (*Sensors, Radar Technologies and Cybersecurity (SERAC) Unit of the Institute for the Protection and Security of the Citizen at the European Commission DG Joint Research Centre, JRC*), sa sjedištem u Ispri, Italija.
- xxviii Vidjeti: *European Commission/Joint Research Centre (2001:10).*
- xxix Vidjeti: *European Commission/Joint Research Centre (2001:10).*
- xxx Podatci iz projekta Pitanja balastnih voda za Hrvatsku što su ga proveli *Det norske Veritas* i *Institut Fridtjof Nansen* u 2004. i 2005. godini.
- xxxi Vidjeti dokument *Establishment... (2003).*
- xxxii *MARPOL, Dodatak I. (Regulacije o sprečavanju zagađenja mora uljem; Regulacija 10) i Dodatak V. (Regulacije o sprečavanju zagađenja mora otpadnim tvarima; Regulacija 5).*
- xxxiii *The International Convention for the Control and Management of Ships' Ballast Water and Sediments, 2004.*
- xxxiv Vidjeti stavak 7.5.2(3) *Smjernica Međunarodne pomorske organizacije. Osobito je stavak 7.5.2(3.ii) Smjernica decidiran u vezi sa sadržajem tog uvjeta, te je tumačenje u tom slučaju doista vrlo jasno. Takvo je tumačenje dodatno potvrđeno izjavom: "Ta opcija očito čini pravni temelj vrlo jasnim; takav temelj mora biti sadržan u nekom pravnom instrumentu što ga je Međunarodna pomorska organizacija usvojila"; vidjeti Identification and Protection... (2005:5).*
- xxxv Članak 18(1) *Konvencije o balastnim vodama.*
- xxxvi Vidjeti: *Summary of Conventions as at 30 April 2006, na web portalu Međunarodne pomorske organizacije, www.imo.org. Države ugovornice do sada su Maldivi, Nigerija, Sveti Kristofor i Nevis, Španjolska, Sirija i Tuvalu.*
- xxxvii Vidjeti *Regulaciju C-1 (Dodatne mjere) Konvencije o balastnim vodama, u vezi s člankom 2(3) Konvencije (Strože mjere).*
- xxxviii Vidjeti npr.: *Zec i Komadina (1996).*
- xxxix *Plan je prihvaćen sporazumom između Hrvatske, Italije i Slovenije u Portorožu, u studenom 2005. Za spominjanje osobito osjetljivog morskog područja vidjeti točku 2.5.2. tog plana.*

- xl *Riječ je o studiji sadržanoj u dokumentu Designation of the Adriatic Sea as a Particularly Sensitive Sea Area – First Draft prepared for the Meeting of the Joint Expert Group on PSSA, 20 April 2006 (neobjavljeni dokument, u arhivi autora rada).*
- xli *Na temelju dokumenta Adriatic PSSA Joint Expert Group (JEG) – Conclusions of the First Meeting and Plan of Activities od 20. travnja 2006. (neobjavljeni dokument, u arhivi autora rada).*
- xlii *Status osobito osjetljivoga morskog područja za Baltičko more usvojen je u Međunarodnoj pomorskoj organizaciji usprkos snažnom protivljenju jedne od obalnih zemalja Baltičkog mora, i to Rusije, čije su baltičke morske vode stoga izuzete iz predloženoga područja na Baltiku. U Baltičkom je moru, inače, posljednjih godina znatno porastao ruski izvoz nafte, a time i promet tankera.*

## LITERATURA

- Boyle, A., 2000.** “Globalism and Regionalism in the Protection of the Marine Environment” in: D. Vidas, ed. *Protecting the Polar Marine Environment: Law and Policy for Pollution Prevention*. Cambridge: Cambridge University Press, 26-28.
- Boyle, A., 2006.** “EU Unilateralism and the Law of the Sea”. *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 21 (1), 15-31.
- Commission of the European Communities, 2002.** *Communication from the Commission to the European Parliament and to the Council, On Improving Safety at Sea in Response to the Prestige Accident*. COM(2002)681 of 3 December 2002.
- Commission of the European Communities, 2003.** *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, On the Development of Energy Policy for the Enlarged European Union, Its Neighbours and Partner Countries*. COM(2003) 262 of 13 May 2003.
- Commission of the European Communities, 2005.** *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council, establishing a Framework for Community Action in the field of Marine Environmental Policy (Marine Strategy Directive)*. COM(2005) 505 final, of 24 October 2005.
- Designation** of a Western European Particularly Sensitive Sea Area, submitted by Belgium, France, Ireland, Portugal, Spain and the United Kingdom. IMO doc. MEPC 49/8/1 of 11 April 2003.
- Designation** of the Baltic Sea as a Particularly Sensitive Sea Area, submitted by Denmark, Estonia, Finland, Germany, Latvia, Lithuania, Poland and Sweden. IMO doc. MEPC 51/8/1 of 19 December 2003.
- Detjen, M., 2006.** “The Western European PSSA – Testing a Unique International Concept to Protect Imperiled Marine Ecosystems”. *Marine Policy*, 30 (4), 442-453.
- Establishment** of new recommended Traffic Separation Schemes and other new Routing Measures in the Adriatic Sea, submitted by Albania, Croatia, Italy, Slovenia and Serbia and Montenegro. IMO doc. NAV 49/3/7 of 27 March 2003.
- European Commission/Joint Research Centre, 2001.** *On the Monitoring of Illicit Vessel Discharges: A Reconnaissance Study in the Mediterranean Sea*. Ispra: European Communities.

- European Commission/Joint Research Centre, 2002.** *Illicit vessel discharges: A pervasive threat for the European coastal ecology and communities*. Ispra: European Communities.
- European Commission/Joint Research Centre, 2005.** *Atlante dell'inquinamento da idrocarburi nel mare Adriatico*. Ispra: European Communities.
- Frank, V., 2005.** "Consequences of the *Prestige* Sinking for European and International Law". *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 20 (1), 1-64.
- Gjerde, K. and Freestone, D. (eds.), 1994.** "Particularly Sensitive Sea Areas – An Important Environmental Concept at a Turning-point". *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 9 (4), 431-578.
- Identification and Protection of Special Areas and Particularly Sensitive Sea Areas – Report of the Correspondence Group**, submitted by the United States. IMO doc. MEPC 53/8/2 of 15 April 2005.
- IHO, 1953.** *Limits of Oceans and Seas* [online]. Monte Carlo: International Hydrographic Organization. Available from: [[http://ioc.unesco.org/oceanteacher/oceanteacher2/01\\_GlobOcToday/03\\_GeopolOc/s23\\_1953.pdf](http://ioc.unesco.org/oceanteacher/oceanteacher2/01_GlobOcToday/03_GeopolOc/s23_1953.pdf)].
- IMO/UNEP, 2004.** *Regional Information System. Part C: Databanks and Information Services. Section 2: List of Alerts and Accidents in the Mediterranean* [online]. Malta: REMPEC. Available from: [<http://www.rempec.org>].
- International Convention for the Control and Management of Ships' Ballast Water and Sediments, 2004.** IMO doc. BWM/CONF/36.
- Khee-Jin Tan, A., 2006.** *Vessel-Source Marine Pollution: The Law and Policy of International Regulation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lloyd's Register Fairplay accident database, 1990-2004.**
- MARPOL 73/78, 2002.** *MARPOL 73/78 – Consolidated edition 2002*. London: International Maritime Organization.
- Regulation (EC) No 1726/2003 of the European Parliament and of the Council, of 22 July 2003, amending Regulation (EC) No 417/2002 on the accelerated phasing-in of double-hull or equivalent design requirements for single-hull oil tankers.**
- REMPEC, 2004.** *Protecting the Mediterranean against Maritime Accidents and Illegal Discharges from Ships*. Malta: REMPEC.
- Roberts, J., Tsamenyi, M., Workman, T. and Johnson, L., 2005.** "The Western European PSSA Proposal: A 'Politically Sensitive Sea Area'". *Marine Policy*, 29 (4), 431-440.



- SOLAS, 2004.** *SOLAS – Consolidated edition 2004*. London: International Maritime Organization.
- Tracey, P., 2004.** “EU Backs Wider Use of Sensitive Sea Areas; Tanker Owners Fear Patchwork Regulation”. *International Environmental Reporter*, 27 (5), 207-209.
- Zec, D. and Komadina, P., 1996.** “The Adriatic Sea – A Particularly Sensitive Area”. *Trasporti Europei*, 3, 42-46.



## 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 članicama u razdoblju 2000-2006. godine.

BIJELA KNJIGA (*White Paper*) – dokument EU s prijedlozima budućih aktivnosti na pojedinom području. U nekim primjerima bijela knjiga slijedi zelenu knjigu, kojom se pokreće postupak savjetovanja.

CARDS (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*) – program tehničko-financijske pomoći EU Jugoistočnoj Europi (države korisnice: Albanija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Srbija i Crna Gora te Makedonija), namijenjen provedbi procesa stabilizacije i pridruživanja. Prioriteti CARDS programa su 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. Od 2005. godine Hrvatska je korisnica samo regionalne sastavnice programa CARDS jer je nakon stjecanja statusa države kandidatkinje dobila mogućnost korištenja pretpristupnih programa PHARE, ISPA i SAPARD. → PRETPRISTUPNI PROGRAMI

COREPER (*Permanent Representatives Committee, Comité des représentants permanents*) → ODBOR STALNIH PREDSTAVNIKA

DEKLARACIJA IZ LAEKENA (*Laeken Declaration*) → KONVENCIJA O BUDUĆNOSTI EUROPE

DEMOKRATSKI DEFICIT (*Democratic Deficit*) – pojam koji se upotrebljava za opisivanje činjenice da je zbog složenosti svoga ustroja i

---

\* Za izradu ovog pojmovnika korišteni su pojmovnici na internetskim stranicama Europske unije ([http://europa.eu/scadplus/glossary/index\\_en.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/index_en.htm)) i Ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija ([http://www.mvpei.hr/ei/download/2005/06/15/Mali\\_leksikon.pdf](http://www.mvpei.hr/ei/download/2005/06/15/Mali_leksikon.pdf)).

načina odlučivanja EU nedovoljno demokratičan te da je prosječnomu građaninu dalek i nerazumljiv. U stručnoj se literaturi taj pojam odnosi i na institucionalni ustroj EU kojim dominiraju Vijeće EU i Europska komisija, institucije koje kombiniraju zakonodavne i izvršne ovlasti, uz razmjerno slabu ulogu Europskoga parlamenta, jedine institucije čiji su članovi izabrani na izravnim izborima. No s obzirom na jačanje uloge Europskoga parlamenta tijekom godina i mnoge inicijative za pojednostavnjivanje organizacije i donošenja odluka u EU te na veću transparentnost u radu institucija Unije, demokratski se deficit postupno smanjuje.

**DRŽAVA KANDIDATKINJA** (*Candidate Countries*) – država koja je zatražila punopravno članstvo u EU i kojoj je na temelju pozitivnog mišljenja Europske komisije Europsko vijeće odobrilo status države kandidatkinje. Trenutačno taj status imaju Turska, Hrvatska i Makedonija.

**DRŽAVA PRISTUPNICA** (*Acceding Country*) – država koja je ispunila kriterije za članstvo, zaključila pregovore o članstvu u EU, potpisala ugovore o pristupanju i čeka punopravno članstvo u Uniji. Trenutačno taj status imaju Bugarska i Rumunjska.

**ECOFIN** (*Economic and Financial Affairs*) – Vijeće ministara EU za ekonomske i financijske poslove.

**EKONOMSKA I MONETARNA UNIJA** (*Economic and Monetary Union, EMU*) – proces kojim države 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. Proces stvaranja EMU tekao je u tri faze, od kojih je posljednja bila osnivanje Europske središnje banke, utvrđivanje tečaja i uvođenje jedinstvene valute. Jedinstvenu valutu nisu usvojile tri države članice: Danska, Švedska i Ujedinjeno Kraljevstvo. Za deset novih članica sudjelovanje u EMU obvezno je, no dok ne ispune kriterije konvergencije imat će status država članica s odstupanjem.

**EURO** – jedinstvena valuta koju je 1. siječnja 1999. godine prihvatilo 11 zemalja članica EU (Austrija, Belgija, Finska, Francuska, Irska, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Njemačka, Portugal i Španjolska), s krajnjim ciljem potpunog ukidanja nacionalnih valuta. Danska i Ujedi-

njeno Kraljevstvo koristile su se pravom ostajanja izvan eurozone (prema Ugovoru iz Maastrichta), a Grčka i Švedska do spomenutog datuma nisu formalno zadovoljile kriterije konvergencije. Grčka je, zadovoljivši te kriterije, ušla u eurozonu 2001. godine. Uvođenje eura kao jedinstvene valute u EU treća je faza Ekonomske i monetarne unije. Potpuna zamjena nacionalnih valuta zemalja eurozone novčanicama i kovanicama eura obavljena je krajem veljače 2002. godine.

EUROBAROMETAR (*Eurobarometer*) – naziv je istraživanja što ih Europska komisija provodi u državama članicama kako bi pratila javno mnijenje građana EU o proširenju, društvenim prilikama, zdravlju, kulturi, zaštiti okoliša, euru, obrani itd.

EUROPSKA BANKA ZA OBNOVU I RAZVOJ (*European Bank for Reconstruction and Development, EBRD*) – osnovana je 1991. godine s ciljem da pomogne bivšim komunističkim zemljama u njihovoj transformaciji u tržišna gospodarstva. Investiranjem u (većinom) privatna poduzeća Banka samostalno ili s drugim partnerima u 27 država promiče strukturne i sektorske reforme, tržišno natjecanje, privatizaciju i poduzetništvo, potiče jačanje financijskih institucija i pravnih sustava, potreban razvoj infrastrukture za razvoj privatnog sektora te usvajanje prakse efikasnog upravljanja poduzećima, uključujući i svijest o zaštiti okoliša. Hrvatska je postala članicom Europske banke za obnovu i razvoj 15. travnja 1993. godine. Sjedište banke je u Londonu.

EUROPSKA INVESTICIJSKA BANKA (*European Investment Bank, EIB*) – financijska institucija Europske unije ustrojena 1957. godine Rimskim ugovorima. Cilj je te institucije pridonijeti procesu integracije te, općenito, ciljevima EU osiguranjem dugoročnih financijskih sredstava za određene kapitalne projekte u Uniji te u drugim zemljama diljem svijeta.

EUROPSKA KOMISIJA (*European Commission*) – političko tijelo koje predstavlja interese cijelog EU. Predlaže zakone, politike i programe te je odgovorna za provedbu odluka Parlamenta i Vijeća. Do pristupanja novih članica bila je sastavljena od 20 članova (po dva iz Francuske, Njemačke, Italije, Španjolske i Ujedinjenog Kraljevstva te po jedan član iz ostalih zemalja). Nakon pristupanja novih članica Komisija u novom mandatu (2004-2009. godine) ima 25 članova. Članove Komisije sporazumno dogovaraju države 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 Europku zajednicu.

**EUROPSKA LJESTVICA USPJEHA U INOVIRANJU** (*European Innovation Scoreboard*) – sadržava niz standardiziranih pokazatelja inovacijskih aktivnosti. Europska komisija donijela je prvi takav dokument 2001. godine.

**EUROPSKA SREDIŠNJA BANKA** (*European Central Bank, ECB*) – upravlja europskim sustavom središnjih banaka, a zadaća joj je određivanje tokova 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*) – jedan je od stupova Lisabonske strategije, a zasniva se na tri cilja: 1. punoj zaposlenosti, 2. produktivnosti i kvaliteti na poslu, 3. socijalnoj i teritorijalnoj koheziji. → LISABONSKA STRATEGIJA

**EUROPSKA SUSJEDSKA POLITIKA** (*European Neighbourhood Policy*) – nova politika kojom se susjedi na istoku i jugu EU pozivaju da sudjeluju u miru, stabilnosti i prosperitetu, a cilj joj je stvaranje prstena prijatelja oko granica nove, proširene Unije.

**EUROPSKA UNIJA** (*European Union, EU*) – nadnacionalna zajednica nastala kao rezultat procesa suradnje i integracije što ga je 1951. godine pokrenulo šest zemalja (Belgija, Francuska, Njemačka, Italija, Luksemburg i Nizozemska). Nakon pet valova proširenja (1973. Danska, Irska i Ujedinjeno Kraljevstvo; 1981. Grčka; 1986. Portugal i Španjolska; 1995. Austrija, Finska i Švedska te 2004. deset novih zemalja članica) EU danas ima 25 zemalja članica. Naziv Europska unija uveden je Ugovorom o Europskoj uniji iz Maastrichta. Prvi stup EU čine tri zajednice: Europska zajednica za ugljen i čelik (ECSC), Europska ekonomska zajednica (EEC) i Europska zajednica za atomsku energiju (Euratom); 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, za Europsku ekonomsku zajednicu (EEC) i za Europsku zajednicu za atomsku energiju (Euratom), utemeljene u Rimu 1957. godine. U neslužbenoj se komunikaciji EU spomenute tri zajednice skraćeno nazivaju Zajednica.

EUROPSKI GOSPODARSKI PROSTOR (*European Economic Area, EEA*) – nastao 1992. godine sporazumom što ga je potpisalo tadašnjih 12 država EZ-a i 6 država EFTA-e radi stvaranja jedinstvenog tržišta na kojemu bi se poštovala sloboda kretanja ljudi, roba, usluga i kapitala. Danas se EEA sastoji od 25 država članica EU i 3 države članice EFTA-e (Island, Lihtenštajn i Norveška). Na području EEA-e primjenjuje se oko 80% propisa jedinstvenog tržišta EU.

EUROPSKI MONETARNI SUSTAV (*European Monetary System, EMS*) – dogovor kojim su države 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. Državama članicama EU osnivačkim je ugovorima dodijeljen određeni broj zastupničkih mjesta u Europskom parlamentu. Taj broj odražava veličinu stanovništva država članica. Novim je ustavnim ugovorom predviđeno da, bez obzira na to koliko malena bila država, ona ima pravo na najmanje šest zastupnika u Parlamentu. Nacionalne kvote svake nove članice određuju se ugovorima o pristupanjima. Najveći broj zastupnika u Parlamentu također je utvrđen osnivačkim ugovorima. Danas Parlament ima 732 zastupnika, a njegove su ovlasti razmatranje prijedloga Europske komisije, sudjelovanje u donošenju propisa, imenovanje i razrješavanje 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 ujedinijuje 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 25 država EU. EFTA je osnovana Konvencijom u Stockholmu 1960. godine kao alternativa tadašnjem EEZ-u.

EUROPSKO VIJEĆE (*European Council*) – označava sastanak čelnika država ili vlada zemalja članica EU s predsjednikom Europske komisije. Sastanci se održavaju tri puta u godini kako bi se raspravljalo o bitnim pitanjima za EU. → VIJEĆE EUROPE, VIJEĆE EUROPSKE UNIJE

EUROSTAT – statistički ured EU koji prikuplja i obrađuje usporedive statističke informacije iz država članica.

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.

FINANCIJSKA PERSPEKTIVA (*Financial Perspective*) – osnovna joj je zadaća postavljanje sedmogodišnjih političkih prioriteta i obuzdavanje ukupnog porasta proračunskih rashoda EU. Rezultat je dogovora između Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije te određuje maksimalan iznos i strukturu predviđenih rashoda. Do sada su zaključena četiri takva dogovora: Financijska perspektiva 1988-1992. (Delorsov prvi paket), Financijska perspektiva 1993-1999. (Delorsov drugi paket), Financijska perspektiva 2000-2006, koja je temelj financijskog paketa Agenda 2000 i Financijska perspektiva 2007-2013. → AGENDA 2000

INTERREG III – inicijativa Zajednice, čiji je cilj ojačati gospodarsku i socijalnu koheziju u EU poticanjem uravnoteženog razvoja europskog kontinenta putem prekogranične, transgranične i međuregionalne suradnje. Početna ideja inicijative Interreg, usvojena 1990. godine, bila je priprema pograničnih područja zemalja članica za zajednicu bez unutarnjih granica. Države članice EU koje sudjeluju u Interregu III mogu se u tu svrhu koristiti sredstvima Europskog fonda za regionalni razvoj



(*European Regional Development Fund*). Države koje nisu članice EU svoje sudjelovanje u toj inicijativi financiraju vlastitim sredstvima i/ili, ako je to odobrila Europska komisija, iz programa pomoći EU. Na razini EU za Interreg III zadužena je, u sklopu Europske komisije, Opća uprava za regionalnu politiku.

ISPA (*Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*) – program je službeno pokrenut 1. travnja 2000. godine s ciljem pružanja pomoći Unije državama kandidatkinjama u pripremama za članstvo na području prometa i zaštite okoliša. U sklopu toga glavni su prioriteti programa obrazovanje o politikama i procedurama EU, pomoć u dosezanju standarda EU u zaštiti okoliša te proširenje i povezivanje s transeuropskim prometnim mrežama. → PRETPRISTUPNI PROGRAMI

JEDINSTVENO TRŽIŠTE, UNUTARNJE TRŽIŠTE (*Single Market, Internal Market*) – pojamovni okvir za ujedinjenje ekonomskog područja u EU ostvarenjem tzv. četiriju sloboda – slobode kretanja ljudi, roba, usluga i kapitala bez unutarnjih granica. Danas se više rabi pojam unutarnje tržište, a tako je i definiran u Ugovoru o Europskoj uniji, tj. kao ukidanje svih unutarnjih prepreka ostvarivanju četiriju sloboda. Jedinstveni europski akt (*Single European Act*) iz 1986. godine prvi je donio bitne izmjene i dopune Rimskih ugovora potrebne za uspostavu jedinstvenog tržišta, a početkom 1993. godine počelo je funkcionirati unutarnje tržište EU.

KONVENCIJA O BUDUĆNOSTI EUROPE (*Convention on the Future of Europe*) – organizirana rasprava o budućnosti Europske unije koju su pokrenule države članice EU na temelju Deklaracije iz Laekena. Prema Deklaraciji, cilj je Konvencije bio potaknuti što širu raspravu o ključnim pitanjima budućnosti EU te izraditi prijedlog europskoga ustava. Konvencija je počela raditi 28. veljače 2002. godine, a završila predstavljanjem prijedloga nacrtu Ustavnoga ugovora Europskomu vijeću u Solunu 19. i 20. lipnja 2003. godine. U radu Konvencije, kojom je predsjedao Valéry Giscard d'Estaing, sudjelovali su predstavnici vlada i parlamenata država članica EU i država kandidatkinja, predstavnici institucija EU te predstavnici socijalnih partnera, nevladinih udruga, mladih itd. Konvencija o budućnosti Europe svojevrsna je novost u načinu djelovanja Unije jer dotadašnjim međuvladinim konferencijama koje su prethodile potpisivanju ugovora nisu održane javne rasprave otvorene za sve zainteresirane strane. → DEKLARACIJA IZ LAEKENA

KRITERIJI IZ KOPENHAGENA (*Copenhagen Criteria*) – uvjeti za članstvo u EU utvrđeni 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, KRITERIJI KONVERGENCIJE (*Maastricht Criteria, Convergence Criteria*) – načela utvrđena ugovorom potpisanim u Maastrichtu 1992. godine, kada su države 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. proračunski deficit ne smije biti veći od 3% BDP-a, 4. javni dug ne smije biti veći od 60% BDP-a, 5. nacionalna valuta mora biti u normalnom rasponu ERM-a (→ TEČAJNI MEHANIZAM) tijekom dvije prethodne godine.

LISABONSKA STRATEGIJA (*Lisbon Strategy*) – oznaka je za skup zajedničkih strateških ciljeva usvojenih na sastanku Europskog vijeća održanome u ožujku 2000. godine u Lisabonu, prema kojima bi EU do 2010. godine trebao postati najkonkurentnije i najdinamičnije gospodarstvo svijeta utemeljeno na znanju, sposobno za održivi gospodarski rast, s najvećom stopom zaposlenosti i snažnom gospodarskom i socijalnom kohezijom.

NOVE DRŽAVE ČLANICE (*New Member States*) – Cipar, Češka Republika, Estonija, Mađarska, Letonija, Litva, Malta, Poljska, Slovačka i Slovenija, koje su završile pregovore i od bivših zemalja kandidatkinja 1. svibnja 2004. godine postale članicama EU.

ODBOR STALNIH PREDSTAVNIKA (*Permanent Representatives Committee, Comité des représentants permanents, COREPER*) – tijelo koje čine stalni predstavnici (veleposlanici) država članica EU u Bru-

xellesu. Taj odbor pomaže u radu Vijeća ministara u fazi preliminarnih dogovora i pregovora o prijedlogu i nacrtu mjera koje predlaže Europska komisija. Zadaća je COREPER-a priprema svih odluka i razmatranje drugih pitanja koja imaju političko značenje za sastanke Vijeća ministara.

#### OSNIVAČKI UGOVORI → RIMSKI UGOVORI, ECSC

PAKT O STABILNOSTI (*Stability Pact for South Eastern Europe*) – politički dokument usuglašen 10. lipnja 1999. godine 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 i europskih integracija.

PAKT O STABILNOSTI I RASTU (*Stability and Growth Pact*) – osnova za treću fazu uspostavljanja Ekonomske i monetarne unije koja je započela 1. siječnja 1999. Cilj mu je osiguranje proračunske discipline zemalja članica nakon uvođenja jedinstvene valute. Prema njegovim odredbama, Europsko vijeće može kazniti državu članicu koja ne poduzme mjere za smanjenje prevelikoga proračunskog deficita.

PHARE PROGRAM – program pomoći ustanovljen 1989. godine, nakon pada komunizma u zemljama srednje i istočne Europe. 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), a s vremenom se proširio na države kandidatkinje srednje i istočne Europe. Osim pomoći u obnovi gospodarstva tih zemalja, PHARE je bio glavni financijski instrument pretpriputne strategije za zemlje koje su podnijele molbu za članstvo u EU. Ciljevi PHARE-a ponajprije su usmjereni na izgradnju institucija nužnih za proces približavanja ekonomskim integracijama te za financiranje investicijskih programa u državama kandidatkinjama. → PRET-PRISTUPNI PROGRAMI

POSTUPAK PREKOMJERNOG DEFICITA (*Excessive Deficit Procedure, EDP*) – države članice obvezne su izbjegavati prekomjerne pro-

računske deficite, tj. moraju održavati proračunsku disciplinu poštujući dva kriterija: udio proračunskog deficita ne smije biti veći od 3% BDP-a, a udio javnog duga ne smije prelaziti 60% BDP-a. Ako su te vrijednosti u nekoj državi članici premašene, na razini Unije aktivira se tzv. postupak prekomjernog deficita. Njime se utvrđuje razina prekoračenog deficita, određuju mjere za njihovo rješavanje te moguće financijske sankcije. Pakt o stabilnosti i rastu određuje postupak pri postojanju prekomjernog deficita.

**PRAVNA STEČEVINA ZAJEDNICE** (franc. *acquis communautaire*, engl. *Community Acquis*) – skup prava i obveza koji obvezuje i povezuje sve države članice unutar EU. Ta stečevina 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 pravnom stečevinom Zajednice.

**PREGOVORI O PRISTUPANJU** (*Accession Negotiations*) – pregovori koje država kandidatkinja za članstvo vodi s državama članicama EU o uvjetima pod kojima će postati punopravnom članicom EU. Pod pokroviteljstvom Europske komisije pregovori se vode o svim poglavljima pravne stečevine. Rezultati pregovora uključuju se u Ugovor o pristupanju kojim se određuju svi uvjeti ulaska u članstvo Unije.

**PRETPRISTUPNA STRATEGIJA** (*Pre-accession Strategy*) – oblik pomoći koji bi trebao 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, razvoju ugovora o pridruživanju, financijskoj pomoći putem PHARE programa i pripremi za integraciju u jedinstveno tržište.

**PRETPRISTUPNI PROGRAMI** (*Pre-accession Assistance*) – EU je kao pomoć za pripremu zemalja srednje i istočne Europe za članstvo u Uniji za razdoblje 2000-2006. godina pokrenuo tri tzv. pretpristupna programa: PHARE, ISPA i SAPARD. Program PHARE koncentrira se na izgradnju institucija, sudjelovanje u programima Zajednice, ekonomsku i socijalnu koheziju i industrijsko restrukturiranje. Program SAPARD bavi se modernizacijom poljoprivrede i ruralnim razvojem, a ISPA podržava infrastrukturne projekte u području prometa i zaštite okoliša.

PRISTUPNO PARTNERSTVO (*Accession Partnerships*) – glavni instrument pretpristupne 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, ECSC (*Treaties of Rome*) – potpisani su 1957. godine u Rimu, a njima su osnovane Europska ekonomska zajednica (EEC) i Europska zajednica za atomsku energiju (Euratom). Njima je ustanovljena carinska unija između zemalja već osnovane Europske zajednice za ugljen i čelik (ECSC, koju su 1951. osnovale Belgija, Francuska, Italija, Luksemburg, Nizozemska i Njemačka, tzv. Pariški ugovor) i postavljeni ciljevi stvaranja zajedničkog tržišta koje bi osiguralo slobodno kretanje ljudi, roba, usluga i kapitala. Stupanjem na snagu Ugovora o Europskoj uniji (Ugovor iz Maastrichta), Europska ekonomska zajednica preimenovana je u Europsku zajednicu.

SAPARD (*Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*) – poseban pretpristupni fond EU za poljoprivredu i ruralni razvoj namijenjen pripremi država kandidatkinja za članstvo u EU. Namjena je tog programa pomoći državama kandidatkinjama u rješavanju problema strukturnih prilagodbi u njihovim poljoprivrednim sektorima i ruralnim područjima te pružiti pomoć u provedbi pravne stečevine Zajednice na području zajedničke poljoprivredne politike i cjelokupnoga relevantnog zakonodavstva. Program je pokrenut početkom 2000. godine, a države kandidatkinje imaju se pravo koristiti njime sve do priključenja Uniji. → PRETPRISTUPNI PROGRAMI

SCREENING – prva faza u pregovorima o članstvu s EU. Njime se utvrđuju područja u zakonodavstvu pojedine države kandidatkinje koja je potrebno prilagoditi zakonodavstvu EU, ocjenjuje se postojeća razina usklađenosti te potrebe daljnje prilagodbe. Screening služi kao temelj za bilateralne pregovore između država članica EU i države kandidatkinje za članstvo.

SOCIJALNI PROTOKOL (*Social Policy Protocol*) – usvojen je 1991. godine u Maastrichtu, a potpisalo ga je 11 zemalja EU (bez Ujedinjenog Kraljevstva). 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 pre-stao zasebno postojati.

SPORAZUM O OSNIVANJU SREDNJOEUROPSKE ZONE SLOBODNE TRGOVINE (*Central Europe Free Trade Agreement, CEFTA*) – osnovni ciljevi CEFTA-e jesu 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. Od proširenja EU 1. svibnja 2004. godine u članstvu CEFTA-e su, osim Hrvatske, Bugarska i Rumunjska.

SPORAZUM O STABILIZACIJI I PRIDRUŽIVANJU, SSP (*Stabilisation 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, a stupio je na snagu 1. veljače 2005. godine.

STRUKTURNI FONDOVI, KOHEZIJSKI FOND (*Structural Funds, Cohesion Fund*) – dio su strukturne politike Unije kojoj je cilj smanjiti razvojni jaz između bogatih i siromašnih regija i zemalja članica EU te promicati ekonomsku i socijalnu jednakost. Četiri su strukturna fonda: Europski regionalni razvojni fond (*The European Regional Development Fund, ERDF*), Europski socijalni fond (*The European Social Fund, ESF*), Europski fond za smjernice i jamstva poljoprivredi (*The European Agricultural Guidance and Guarantee Fund, EAGGF*) i Financijski instrument za pomoć ribarstvu (*The Financial Instrument for*

*Fisheries Guidance, FIFG*). Kohezijski fond osnovan je 1993. godine kako bi se dodatno ojačala strukturna politika Unije. Namijenjen je zemljama čiji je BDP po stanovniku manji od 90% prosjeka Unije, a cilj mu je financiranje zaštite okoliša i prometne infrastrukture. Strukturni fondovi čine otprilike trećinu proračuna EU.

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 ERMII kao pomoć zemljama koje nemaju euro da se, poštujući zajedničke ekonomske kriterije, pripreme za članstvo u Uniji. → EKONOMSKA I MONETARNA UNIJA

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 IZ NICE (*Treaty of Nice*) – stupio je na snagu 1. veljače 2003. godine, a rezultat je međuvladine konferencije koja je započela u veljači 2000. godine, a završila u prosincu iste godine. Na toj se konferenciji raspravljalo o sastavu i djelovanju institucija Unije nakon idućih valova proširenja. Stupanjem na snagu tog ugovora te njegovim proširenjem na nove države članice promijenjen je sastav i način djelovanja Europskoga parlamenta, Vijeća Europske unije, Europske komisije, Suda Europskih zajednica, Revizorskoga suda, Gospodarskoga i socijalnoga odbora te Odbora regija.

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. Države članice potpisale su ga 1992. i ratificirale 1993. godine.

UGOVORI O PRIDRUŽIVANJU, EUROPSKI SPORAZUMI (*Association Agreements, Europe Agreements*) – poseban oblik sporazuma

o pridruživanju između EU i pojedinih zemalja srednje i istočne Europe te baltičkih zemalja. Osnovni cilj sporazuma bila je priprema pridruženih zemalja za priključivanje EU. Temelji se na načelima poštovanja ljudskih prava, demokracije, pravne države i tržišnoga gospodarstva. Europski su sporazumi bili sklopljeni s deset zemalja: Bugarskom, Češkom, Estonijom, Mađarskom, Letonijom, 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, ipak se smatra da su bili uspješni jer su obuhvatili niz trgovinskih pitanja i najavili osnivanje WTO-a.

USTAVNI UGOVOR (*Constitutional Treaty*) – u Rimu su 29. listopada 2004. godine premijeri i ministri vanjskih poslova 25 država članica EU potpisali Europski ustav, temeljni zakon Unije, dok su predstavnici država kandidatkinja te Bugarska, Rumunjska i Turska potpisali samo završni dio Ustava. Proces ratifikacije europskog Ustava morao bi biti dovršen u roku dvije godine. Budući da je Ugovor do sada ratificiralo samo 15 članica Unije, a dvije su ga članice na referendumima odbacile (Francuska i Nizozemska), EU je pokrenuo razdoblje promišljanja, s ciljem da pronađe rješenje za trenutačnu ustavnu krizu. Ustavni bi ugovor trebao objediniti sve dosadašnje ugovore Unije u jedan konsolidirani dokument.

VIJEĆE EUROPE (*Council of Europe*) – međuvladina organizacija sa sjedištem u Strasbourgu koja u državama članicama potiče razvoj demokracije, poštovanje ljudskih prava i načela pravne države te promiče europsko kulturno naslijeđe. Osnovano ga je 1949. godine deset europskih zemalja (Belgija, Danska, Francuska, Irska, Italija, Luksemburg, Norveška, Nizozemska, Ujedinjeno Kraljevstvo i Švedska), a danas ima 46 članica. Sve zemlje EU članice su i Vijeća Europe. → EU-ROPSKO VIJEĆE, VIJEĆE EUROPSKE UNIJE

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE (*Council of the European Union*) (u tekstovima često Vijeće ili Vijeće ministara) – glavna zakonodavna institucija EU. Budući da je sastavljeno od ministara iz nacionalnih vlada država članica, u toj su instituciji na europskoj razini zastupljeni nacionalni interesi. Svoju zakonodavnu ulogu Vijeće ministara danas u broj-



nim područjima dijeli s Europskim parlamentom. To je rezultat procesa demokratizacije europske integracije, u kojemu je uloga Europskoga parlamenta, jedinoga demokratski izabranog tijela na europskoj razini, stalno jačala. Iako u brojnim područjima više ne odlučuje samostalno, u Uniji se bez Vijeća ministara ne može donijeti nijedna odluka zakonodavne prirode. Sastav Vijeća mijenja se ovisno o području o kojemu se odlučuje. Kada je to, primjerice, zajednička poljoprivredna politika, u Vijeću sjede ministri poljoprivrede država članica, a kada se odlučuje o uređenju transeuropskih željezničkih mreža, u Vijeću su ministri prometa ili drugoga odgovarajućeg resora nacionalne vlade. U sklopu institucionalnog trokuta Unije (Europska komisija, Vijeće EU i Europski parlament), Vijeće EU predstavlja države članice. → EUROPSKO VIJEĆE, VIJEĆE EUROPE

VIJEĆE MINISTARA (*Council of Ministers*) → VIJEĆE EUROPSKE UNIJE

ZAJEDNIČKA POLJOPRIVREDNA POLITIKA (*Common Agriculture Policy, CAP*) – politika kojoj je cilj osiguranje razumnih cijena poljoprivrednih proizvoda za europske potrošače, odgovarajućih prihoda za poljoprivrednike te primjena načela jedinstvenih cijena, financijska solidarnost i preferencijalni pristup poljoprivrednim proizvodima s područja EU. Jedna je od važnijih zajedničkih politika EU za čiju se provedbu izdvaja oko 45% proračuna EU.

## Zanimljive web stranice

Naziv institucije	URL	Opis
Europska komisija u RH	<a href="http://www.delhrv.cec.eu.int/">http://www.delhrv.cec.eu.int/</a>	informacije o aktivnostima EU u Hrvatskoj
EFTA	<a href="http://www.efta.int/">http://www.efta.int/</a>	stranice Europskog udruženja za slobodnu trgovinu
Ekonomski i socijalni odbor EU	<a href="http://eesc.europa.eu/">http://eesc.europa.eu/</a>	informacije o aktivnostima Odbora i općenito o politici EU
EU Business	<a href="http://www.eubusiness.com/">http://www.eubusiness.com/</a>	vijesti iz Europe i EU
EU u SAD-u	<a href="http://www.eurunion.org/">http://www.eurunion.org/</a>	publikacije, informacije o EU u SAD-u; popis web stranica zemalja članica EU
EU Observer	<a href="http://www.euobserver.com/">http://www.euobserver.com/</a>	stranice o EU s najnovijim vijestima iz Europe
Europska investicijska banka	<a href="http://eib.eu.int/">http://eib.eu.int/</a>	stranice Europske investicijske banke
Europska središnja banka	<a href="http://www.ecb.int/">http://www.ecb.int/</a>	stranice Središnje banke za europsku valutu, euro
Statistički ured EU, Eurostat	<a href="http://europa.eu.int/comm/eurostat/">http://europa.eu.int/comm/eurostat/</a> <a href="http://epp.eurostat.cec.eu.int/">http://epp.eurostat.cec.eu.int/</a>	
Vijeće EU	<a href="http://ue.eu.int/">http://ue.eu.int/</a>	službene stranice Vijeća EU
Europska komisija	<a href="http://europa.eu.int/comm/index_en.htm">http://europa.eu.int/comm/index_en.htm</a> <a href="http://ec.europa.eu/comm/external_relations/">http://ec.europa.eu/comm/external_relations/</a>	službene stranice Europske komisije informacije o aktivnostima Europske komisije izvan EU

	<a href="http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm">http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm</a>	stranice o unapređenju regionalne konkurentnosti, povećanju i unapređenju zaposlenosti i ravnomjernom razvoju urbanih i ruralnih područja
Europski parlament	<a href="http://www.europarl.europa.eu/">http://www.europarl.europa.eu/</a>	zadaci, članovi, obavijesti
Europski pokret	<a href="http://www.europeanmovement.org/">http://www.europeanmovement.org/</a>	
	<a href="http://www.mvpei.hr/MVP.asp?pcpid=1123">http://www.mvpei.hr/MVP.asp?pcpid=1123</a>	informacije, programi i pridruživanje
Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija Republike Hrvatske	<a href="http://www.mvpei.hr/ei/download/20-06/01/31/omnibus_prosinac_05.ppt">http://www.mvpei.hr/ei/download/20-06/01/31/omnibus_prosinac_05.ppt</a> <a href="http://www.eu-pregovori.hr/">http://www.eu-pregovori.hr/</a> <a href="http://www.mvpei.hr/ei/default.asp?ru=137&amp;sid=&amp;akcija=&amp;jezik=1">http://www.mvpei.hr/ei/default.asp?ru=137&amp;sid=&amp;akcija=&amp;jezik=1</a>	pregled rezultata istraživanja javnog mnijenja o stavovima građana Hrvatske o EU stranice o pregovorima Hrvatske i EU pojmovnik europskih integracija
Pakt o stabilnosti	<a href="http://www.stabilitypact.org/">http://www.stabilitypact.org/</a>	stranice Pakta o stabilnosti za Jugoistočnu Europu
PUMA	<a href="http://www.oecd.org/topic/0,2686,en_2649_37405_1_1_1_37405_00.html">http://www.oecd.org/topic/0,2686,en_2649_37405_1_1_1_37405_00.html</a>	stranice OECD-a o upravljanju i organiziranju javnog sektora
SIGMA	<a href="http://www.sigmaxweb.org/pages/0,2-987,en_33638100_33638151_1_1_1_1_1,00.html">http://www.sigmaxweb.org/pages/0,2-987,en_33638100_33638151_1_1_1_1_1,00.html</a>	stranice OECD-a i EU o projektu reforme državne uprave i javnog sektora u zemljama SIE-a
Narodne novine	<a href="http://www.nn.hr/clanci/sluzbeno/2006/0323.htm">http://www.nn.hr/clanci/sluzbeno/2006/0323.htm</a>	cjeloviti tekst Komunikacijske strategije za informiranje hrvatske javnosti o EU i pripremama za članstvo

Sud pravde Europske zajednice	<a href="http://curia.europa.eu/">http://curia.europa.eu/</a>	stranice institucije koja nadzire prihode
Sud revizora EU	<a href="http://www.eca.eu.int/">http://www.eca.eu.int/</a>	i rashode EU
Fond za regionalni razvoj Republike Hrvatske	<a href="http://www.fondrr.hr/index1.htm">http://www.fondrr.hr/index1.htm</a>	
EU center	<a href="http://www.eucenter.org/">http://www.eucenter.org/</a>	informacije o institucijama visokog školstva, lokalnoj upravi, malim i srednjim poduzećima te o mogućnostima financiranja
Regio.hr	<a href="http://www.regio-hr.com/">http://www.regio-hr.com/</a>	
Dijalog s građanima	<a href="http://europa.eu.int/citizensrights/signpost/">http://europa.eu.int/citizensrights/signpost/</a>	informacije o pravima građana i njihovim mogućnostima u EU
Opća uprava za zapošljavanje i socijalna pitanja EU	<a href="http://ec.europa.eu/employment_social/index.html">http://ec.europa.eu/employment_social/index.html</a>	informacije o programu socijalne politike, zapošljavanju, Europskome socijalnom fondu, uvjetima i organizaciji rada, socijalnoj uključenosti, ravnopravnosti spolova
Međunarodna organizacija rada	<a href="http://www.ilo.org">http://www.ilo.org</a>	
Ekonomska komisija UN-a za Europu	<a href="http://www.unece.org/">http://www.unece.org/</a>	forum za komunikaciju među državama; statističke i ekonomske analize te analize o zaštiti okoliša
OECD	<a href="http://www.oecd.org/home/0,2987,en_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html">http://www.oecd.org/home/0,2987,en_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html</a>	
Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske	<a href="http://www.dzs.hr/">http://www.dzs.hr/</a>	

	<a href="http://www.europa.eu.int">http://www.europa.eu.int</a> službene stranice EU <a href="http://europa.eu.int/comm/dgs/communication/index_en.htm">http://europa.eu.int/comm/dgs/communication/index_en.htm</a> stranice o europskoj komunikacijskoj politici <a href="http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm">http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm</a> cjeloviti tekstovi pravnih dokumenata EU
	<a href="http://europa.eu.int/constitution/futurem/documents/offtext/doc151201_en.htm">http://europa.eu.int/constitution/futurem/documents/offtext/doc151201_en.htm</a> stranice o Deklaraciji o budućnost Europe iz Laekena
Europska unija	<a href="http://europa.eu.int/eur-lex/lex/JOhtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:EN:HTML">http://europa.eu.int/eur-lex/lex/JOhtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:EN:HTML</a> cjelovit tekst Ugovora o Ustavu za Europu <a href="http://europa.eu.int/constitution/ratification_en.htm">http://europa.eu.int/constitution/ratification_en.htm</a> tablica referenduma o EU <a href="http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb65/eb65_first_en.pdf">http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb65/eb65_first_en.pdf</a> pregled rezultata istraživanja javnog mnijenja u EU (Eurobarometar 65, srpanj 2006)
Lisabonska strategija	<a href="http://ec.europa.eu/growthandjobs/index_en.htm">http://ec.europa.eu/growthandjobs/index_en.htm</a> informacije o Lisabonskoj strategiji; linkovi na glavne dokumente, statistike, izvještaje
Hrvatski zavod za zapošljavanje	<a href="http://www.hzz.hr/">http://www.hzz.hr/</a> informacije o slobodnim radnim mjestima, aktivnoj politici zapošljavanja u skladu sa smjernicama EU, o ponudi na tržištu rada i publikacije relevantne za promicanje zapošljavanja
Vlada Republike Hrvatske	<a href="http://www.vlada.hr/">http://www.vlada.hr/</a>

## Indeks pojmova

### B

brodogradnja . . . . . 242-246

### C

civilno društvo . . . . . 10

### D

državljanstvo

definicija . . . . . 110-111

koncept . . . . . 108-111

povijest . . . . . 108-109

državne potpore . . . 18, 227-264

brodogradnja . . . . . 242-246

EU . . . . . 231-234

industrijska politika . . 228-230

namjena . . . . . 237-240

preporuke . . . . . 259-260

promet . . . . . 246-251

reforma . . . . . 241-258

sanacija i restrukturiranje

poduzeća . . . . . 255-258

veličina i struktura . . 234-237

željezare . . . . . 251-255

### E

EU

demokratski deficit . . . . 57-58

državne potpore . . . . 231-234

namjena . . . . . 237-240

veličina i struktura . . 234-237

građanska prava . . . . 107-133

građanstvo . . . 13-14, 107-133

državljeni trećih

zemalja . . . . . 121-125

nastanak pojma . . . . 111-112

paradoks . . . . . 111-116

primjena . . . . . 117-121

supranacionalnost . . 113-116

temeljna prava . . . . 117-119

i Hrvatska . . . . . 1-26

pregovori o

pristupanju . . . 11-12, 27-54

razvoj odnosa . . . . . 5-6

interesne skupine . . . . . 81-106

komuniciranje . . . 12-13, 55-80

europreizacija . . . . . 71-74

obilježja . . . . . 66-71

preporuke . . . . . 74-76

u EU . . . . . 62

u članicama i

kandidatkinjama . . . . . 62-64

u Hrvatskoj . . . . . 64-66

komunikacijski deficit . . 57-58

kvaliteta življenja . . . . 181-198

Lisabonska strategija . . 17-18,  
199-226

instrumenti

provedbe . . . . . 206-208

i Hrvatska . . . . . 212-221

lobiranje . . . . . 81-106

regulativni okvir . . . . . 84-87

strategije . . . . . 97-99

ljudska prava . . . . . 107-133

osjećaj sreće građana . . 181-198

političko odlučivanje . . . 88-90

postupak pregovora

o pridruživanju . . . . . 29-30

subjektivno blagostanje

građana . . . . . 181-198

zapošljavanje . . . . . 211-212

zaštita mora . . . . . 338-343

zaštita okoliša . . . . . 309-332,  
312-313

akcijski programi . . . 313-315

razvoj . . . . . 310-311

u procesu  
 pristupanja . . . . . 315-316  
 zdravlje stanovništva . . . 276-278  
 zdravstvo . . . . . 274-276  
 resursi . . . . . 280-281  
 životno zadovoljstvo  
 građana . . . . . 181-198  
 europeizacija  
 komunikacije . . . . . 71-74  
 kreiranja javnih  
 politika . . . . . 99-102  
 europska  
 supranacionalnost . . . . 113-116  
 euroskepticizam . . . . . 14-16,  
 135-154  
 Hrvatska . . . . . 139-141  
 preporuke . . . . . 147-149  
 profil . . . . . 141-144  
 struktura . . . . . 144-147  
 teorija i praksa . . . . . 137-139

## G

građanska prava . . . . . 107-133  
 ograničenja . . . . . 119-121  
 građanstvo  
 EU . . . . . 13-14, 107-133  
 državljani trećih  
 zemalja . . . . . 121-125  
 nastanak pojma . . . . 111-112  
 paradoks . . . . . 111-116  
 supranacionalnost . . 113-116  
 temeljna prava . . . . 117-119  
 u budućnosti . . . . . 121-125

## H

Hrvatska  
 analiza potpore  
 ulasku u EU . . . . . 155-180  
 civilno društvo . . . . . 10  
 demokratski deficit . . . 55-80  
 državne potpore . . 18, 227-264

brodogradnja . . . . . 242-246  
 namjena . . . . . 237-240  
 preporuke . . . . . 259-260  
 promet . . . . . 246-251  
 reforma . . . . . 241-258  
 sanacija i  
 restrukturiranje . . . . 255-258  
 veličina i struktura . . 234-237  
 željezare . . . . . 251-255  
 ekonomska održivost . . . 6-8  
 euroskepticizam . . . . 14-16,  
 135-154  
 preporuke . . . . . 147-149  
 profil . . . . . 141-144  
 struktura . . . . . 144-147  
 interesne skupine . . . 81-106,  
 91-99  
 javna uprava . . . . . 1-26, 8-9  
 komuniciranje EU . . . . 12-13,  
 64-66  
 kvaliteta življenja . . . . . 16,  
 181-198  
 Lisabonska strategija . . 17-18,  
 199-226, 212-221  
 polazna pozicija . . . 214-216  
 izazovi . . . . . 217-219  
 preporuke . . . . . 220-221  
 lobiranje . . . . . 81-106, 91-99  
 legitimizacija . . . . . 99-102  
 nacionalni programi  
 reforme . . . . . 199-226  
 osjećaj sreće građana . . . 16,  
 181-198  
 potpore . . . . . 18, 227-264  
 preporuke  
 državne potpore . . . 259-260  
 euroskepticizam . . . 147-149  
 Lisabonska  
 strategija . . . . . 220-221  
 lobiranje . . . . . 102

opće . . . . . 21-24  
 pregovori . . . . . 46-48  
 zaštita okoliša . . . . . 328-329  
 zdravstvo . . . . . 291-296  
 pravni okvir . . . . . 9  
 pregovori s EU . . . . . 11-12,  
 27-54, 38-44  
 provedba zakona . . . . . 1-26  
 razvoj odnosa s EU . . . . . 5-6  
 recentna zbivanja . . . . . 6-10  
 reforme . . . . . 1-26, 199-226  
 socijalna politika . . . . . 9-10  
 subjektivno blagostanje  
 građana . . . . . 181-198  
 stavovi građana  
 prema EU . . . . . 155-180  
 zaštita mora . . . 20-21, 333-368,  
 347-361  
 Međunarodna pomorska  
 organizacija . . . . . 355-359  
 regionalne inicijative  
 i suradnja . . . . . 359-365  
 zaštita okoliša 19-21, 309-332  
 EU . . . . . 316-319  
 financiranje . . . . . 319-328  
 preporuke . . . . . 328-329  
 zdravlje stanovništva . . 276-278  
 zdravstvo . . . . . 18-19, 265-308,  
 276-281  
 demografska  
 kretanja . . . . . 278-280  
 financiranje . . . . . 281-288  
 preporuke . . . . . 291-296  
 reforma . . . . . 290-296  
 resursi . . . . . 280-281  
 životno zadovoljstvo  
 građana . . . . . 16, 181-198

**I**

industrijska politika . . . 228-230  
 interesne skupine . . . . . 81-106

trendovi . . . . . 83-84  
 u Bruxellesu . . . . . 94-96  
 u Hrvatskoj . . . . . 91-99  
 umrežavanje . . . . . 96-97

**J**

Jadransko more → zaštita mora  
 javna uprava . . . . . 1-26, 8-9

**K**

komuniciranje EU . . . . . 12-13,  
 55-80  
 europeizacija . . . . . 71-74  
 obilježja . . . . . 66-71  
 preporuke . . . . . 74-76  
 u EU . . . . . 60-64  
 u članicama i  
 kandidatkinjama . . . . . 62-64  
 u Hrvatskoj . . . . . 64-66  
 komunikacijski  
 deficit EU . . . . . 57-58

**L**

Lisabonska strategija . . . 17-18,  
 199-226  
 i Hrvatska . . . . . 212-221  
 izazovi . . . . . 217-220  
 polazna pozicija . . . 214-216  
 preporuke . . . . . 220-221  
 instrumenti  
 provedbe . . . . . 206-208  
 lobiranje . . . . . 13, 81-106  
 legitimizacija . . . . . 99-102  
 nacionalni kanali . . . . . 92-94  
 regulativni okvir . . . . . 84-87  
 strategije . . . . . 97-99  
 trendovi . . . . . 83-84  
 u Hrvatskoj . . . . . 91-99  
 umrežavanje . . . . . 96-97

**LJ**

ljudska prava . . . . . 107-133



**O**

osobito osjetljiva morska područja → zaštita mora

**P**

potpore → državne potpore  
pregovori s EU

Estonija . . . . . 30-33

Hrvatska . . . . . 11-12, 27-54,  
38-44

Mađarska . . . . . 36-38

postupak . . . . . 29-30

Slovenija . . . . . 33-35

preporuke

državne potpore . . . . 259-260

euroskepticizam . . . . 147-149

Lisabonska

strategija . . . . . 220-221

lobiranje . . . . . 102

opće . . . . . 21-24

pregovori . . . . . 46-48

zaštita okoliša . . . . . 328-329

zdravstvo . . . . . 291-296

PSSA → zaštita mora

**S**

socijalna politika . . . . . 9-10

subjektivno blagostanje

građana . . . . . 181-198

supranacionalnost . . . . 113-116

**Z**

zaštita mora . . . 20-21, 333-368

EU . . . . . 338-343

hrvatske inicijative . . 359-365

Jadransko more . . . . 347-361

naftovodi . . . . . 342-343

regionalna suradnja . . 361-365

Sredozemno more . . . 344-347

zaštita okoliša . . . . . 19-21,  
309-332

akcijski programi . . . 313-315

financiranje . . . . . 319-328

CARDS . . . . . 320-322

pretpristupni

fondovi . . . . . 322-325

Hrvatska i EU . . . . . 316-319

preporuke . . . . . 328-329

pristupanje EU . . . . 315-316

razvoj . . . . . 310-311

zdravstvo . . . . . 18-19, 265-308

EU . . . . . 274-276

financiranje . . . . . 281-288

Hrvatska . . . . . 276-281

neuspjesi tržišta . . . . 270-273

posebnosti . . . . . 268-270

preporuke . . . . . 291-296

**Ž**

željezare . . . . . 251-255

Bilješke:

Bilješke:

