

INFORMACIJA

o prvom godišnjem Izvještaju Europske komisije o Procesu stabilizacije i pridruživanja za jugo-istočnu Europu

Europska komisija (EK) je 4. travnja 2002. godine formalno usvojila prvo godišnje Izvješće o Procesu stabilizacije i pridruživanja (PSP) koje metodološki slijedi izvješća o napretku zemalja kandidata. Izvješće daje PSP-u stratejsku važnost kao jedinoj dugoročno održivoj politici spram regije od strane EU.

Izvješće se sastoji od dva dijela: 1) u prvom se objašnjavaju ključni elementi Procesu stabilizacije i pridruživanja i analizira njegov dosadašnji tijek te se daje sintetski prikaz stanja u regiji obuhvaćenom PSP-om, uz sažetke ocjena stupnja napretka u približavanju EU za svaku pojedinu zemlju; 2) u drugom se daju opširnija izvješća o stanju u pojedinim zemljama s aspekta PSP-a, uz identifikaciju pitanja i problema na koja zemlje trebaju usmjeriti posebne napore u idućih 12 mjeseci. EK ističe da je cilj izvješća omogućiti svakoj zemlji u PSP da sagleda svoj napredak u približavanju EU, kao i probleme koji su najveća zapreka na tom putu

Zbog takve koncepcije, dokument treba promatrati u cjelini. Izolirana analiza izvješća o pojedinim zemljama nije dovoljno za stvaranje cjelovite slike o položaju zemlje u PSP-u i odnosa EU prema njoj.

U njegovoj prosudbi valja voditi računa da se odnosi na razdoblje zaključno s 31. siječnjem 2002. i da su promjene nakon tog datuma samo izuzetno našle mjesto u Izvješću.

I. OPĆI DIO – PRIKAZ I OCJENA PROCESA STABILIZACIJE I PRIDRUŽIVANJA

Jasna perspektiva članstva u EU S vidljivom namjerom da se rastjeraju sumnje i bojazni izražavane u političkoj javnosti pojedinih zemalja obuhvaćenih Procesom stabilizacije i pridruživanja da ih taj proces udaljava od članstva u EU, u izvješću se pojašnjavaju politički ciljevi PSP-a te se ističe kako je EU postala svjesna da punu stabilnost u regiji može donijeti *“samo jačanje uključivanja zemalja regije i davanje jasne perspektive članstva”* pa se to ističe kao jedan od temeljnih ciljeva PSP-a.

Prvi put se koristi formula *“buduće zemlje kandidati”*. Kroz dokument se jasno provlači poruka da zemlje PSP mogu računati na EU članstvo ukoliko ispune sve uvjete.

Potenciranje individualnog pristupa – Kroz cijelo izvješće provlači se tvrdnja da svaka zemlja u PSP napreduje svojom brzinom prema EU, slijedom uspješnosti provedbe Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Nastavno na to EK naglašava da PSP *“treba skrojiti prema potrebama i specifičnim uvjetima individualnih zemalja”*, odnosno da PSP treba individualno prilagoditi prema konkretnoj zemlji kako bi se *“omogućio napredak brzinom usklađenom s kapacitetima (pojedine) zemlje da ispuni obveze”*. Razvidna je namjera EK da kroz ovo izvješće pojasni i otkloni prisutne nedoumice o regionalnom pristupu, te demantira tvrdnje da je RH u svojim EU

ambicijama talac ostalih zemalja u regiji. U izvješću se poglavito ističe da će "svaka od zemalja biti prosuđivana prema svojim zaslugama i postignućima te neće biti obvezna slijediti 'regionalnu sudbinu'".

Značenje i uloga regionalne suradnje - Izvješće posvećuje izrazitu pažnju preciziranju značenja i uloge regionalne suradnje u okviru PSP-a, te kategorički kaže da "EU nema nikakvog interesa za jačanje ili ponovno stvaranje jedinstvenog balkanskog prostora". Upravo suprotno, izvješće naglašava da će "suradnja sa susjedima djelovati kao poticaj za daljnji razvoj i pomoći zemlji da razvije radne metode i praksu koje su integralni dio EU članstva". Proces stabilizacije i pridruživanja "stvara čvrste veze između svake države i EU i, istovremeno snažno ohrabruje suradnju između država PSP-a kao i suradnju s njihovim susjedima".

Strategijska važnost državne uprave - Kao jedno od zajedničkih negativnim obilježja PSP zemalja navodi se slabost državne uprave, koja se ocjenjuje kao "nedovoljno stručna i neopremljena". Slijedom toga "jačanje ljudskih potencijala širom javnog sektora" izdvaja se kao prioritetno pitanje od kojeg ovisi uspješnost provedbe SSP.

Vodeća uloga RH - Izvješće konstatira da su se povećale razlike između PSP država, odnosno da *neke napreduju brže od drugih*. Slijedom toga u prosudbi ostvarenog u PSP izdvaja se RH u odnosu na ostale u zemlje u regiji, te bilježi da je "Hrvatska... ostvarila brzi napredak". Svaki put kad je RH izriječom spomenuta, to je u pozitivnom kontekstu. Tako se npr. ističe da je RH "prevladala probleme nedavne prošlosti razmjerno uspješno, dok drugi imaju golemih teškoća da prevladaju dvostruku prepreku međuetničkih sukoba i lošeg političkog i gospodarskog okruženja". Na drugom mjestu navodi se kako je "RH učinila odlučne korake prema uključivanju u glavne tokove europskih demokratskih institucija i prakse", dok se za sve ostale zemlje navode kritičke primjedbe u kojima se daljnji pomaci u institucionalizaciji njihovih odnosa uvjetuju prevladavanjem specifičnih problema. Također, u poglavlju gdje se posebno identificiraju pojedini izazovi, tj. glavni problemi koji opterećuju regiju, Republika Hrvatska se - za razliku od drugih zemalja - niti jednom ne spominje izriječom.

Veliki problemi u ostalim državama PSP-a - Opći dio dokumenta daje i svojevrsnu komparaciju zemalja uključenih u PSP. Svim se zemljama priznaje određeni napredak ali se iznose i vrlo ozbiljne primjedbe kao kočnice njihovu bržem napredovanju u procesu europske integracije.

Kod Albanije se npr. ističe da mora još mnogo učiniti da osigura brzi napredak u PSP pa će zaključivanje SSP biti uvjetovano ubrzanjem reformi i jačanjem administrativnih kapaciteta kako bi se zajamčila politička stabilnost i puno funkcioniranje demokratskih institucija. Kod BiH se ističe da tek mora postati država koja će funkcionirati uz vladavinu prava te da mora postići gospodarsku održivost, te za svaki daljnji napredak u odnosu na EU mora tijekom ove godine ostvariti uvjete zacrtane tzv. Road Mapom. Za SRJ se priznaje da je ostvarila određene pomake ali i da mora ispuniti mnoge međunarodne obveze i provesti brojne strukturalne reforme kako bi se moglo govoriti o daljnjem približavanju EU. Za Makedoniju se kaže da je politička kriza prošle godine bitno usporila njen put prema EU i da će tek provedba dogovorenih rješenja i odredbi njihova SSP-a biti indikator daljnjeg napretka.

Nasuprot tome, kod RH se ističe da je ostvaren značajan napredak, da su gospodarski pokazatelji sve bolji, te da će "kredibilitet hrvatskih aspiracija da postane kandidat za članstvo u prvom redu ovisiti o uspješnosti primjene SSP-a".

Novi poticaji – Ocjenjujući da je potrebno pojačati mehanizme političkog dijaloga između država PSP-a i EU kao i regionalnu suradnju, EK predlaže stvaranje novog političkog foruma koji bi se temeljio na uspjehu Zagrebačkog summita iz studenog 2000. godine, pod nazivom Zagrebački proces. Radilo bi se o redovnim susretima političkih lidera iz država PSP-a i njihovih kolega iz EU, na ministarskoj razini. Kroz takav politički dijalog, ističe EK, uputio bi se "*jasan signal o posebnoj i obuhvatnoj naravi povlaštenog odnosa između PSP zemalja i EU*". Zapravo se tu ne radi o novoj inicijativi, već o davanju mogućnosti zemljama PSP-a da imaju stalan i redoviti forum za razmjenu mišljenja s EU o pitanjima od zajedničkog interesa.

Najavljuje se i mogućnost jače pomoći iz članica EU u izgradnji i djelovanju institucija u državama PSP-a, po uzoru na pomoć koju dobivaju sadašnje države-kandidati.

Uvjeti za buduće članstvo u EU – Izvješće ističe da su uvjeti za buduće članstvo u EU za države PSP-a isti kao i za sadašnje kandidate te da će izgleda za buduće članstvo određivati brzina i obujam promjena unutar svake zemlje, a ne datum podnošenja prijave.

II IZVJEŠĆE O HRVATSKOJ

Izvješće u pet poglavlja analizira političku i gospodarsku situaciju u RH, napredak RH u okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja, koordinaciju financijske pomoći te postojeću percepciju EU u RH.

U Izvješću su općenito istaknuta značajna postignuća RH u provedbi političkih, gospodarskih i institucionalnih reformi, s ciljem što bržeg približavanja EU i usklađivanja s europskim standardima. Temeljna je ocjena da je Vlada RH pokazala odlučnost u svojim naporima usmjerenima prema uspostavljanju pune demokracije i vladavine prava, kao i razvijenog tržišnog gospodarstva, što je rezultiralo vrlo brzim napretkom u odnosima EU-RH i potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i Privremenog sporazuma u listopadu 2001.g.

Od najznačajnijih postignuća RH, koja se pohvaljuju u Izvješću, možemo izdvojiti:

- jačanje cjelokupnog demokratskog okruženja i institucija;
- uspješan početak procesa decentralizacije;
- opće poboljšanje u zaštiti ljudskih prava;
- napredak u razvoju dobrosusjedskih odnosa;
- gospodarski rast, uz stabilnu makroekonomsku situaciju u 2001. godini;
- daljnji napredak u procesu tranzicije u tržišno gospodarstvo;
- općenita sposobnost za provedbu SSP-a i PS-a, posebice njihovih trgovinskih dijelova, kao i za provedbu programa pomoći.

Politička situacija Ocjena političke stabilnosti i funkcioniranja demokratskih institucija je uglavnom pozitivna, premda se navode i dalje prisutni «nacionalistički pritisci», za koje se procjenjuje da, iako ne uživaju znatniju podršku javnosti, ipak utječu na dinamiku reformi Vlade. Spominju se i određene poteškoće unutar koalicije te pojedinih političkih stranaka, ali se ocjenjuje da one ne bi trebale utjecati na stabilnost cjelokupne političke situacije u srednjoročnom razdoblju.

Glede većih primjedbi na ispunjavanje političkih uvjeta od strane RH, kao jedno od najproblematičnijih područja istaknuto je vrlo teško stanje u pravosuđu, koje zahtijeva "radikalnu i hitnu reformu". Također se kritizira nedovoljna razina provedbe zakona i sudskih odluka, određeni nedostaci u zakonodavstvu koje se odnosi na medije, ponovno odgađanje donošenja novog Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, nedostatna aktivnost na sprečavanju nacionalne diskriminacije i rasizma, daljnje postojanje prepreka u procesu povratka, osobito na lokalnoj razini, te strah od bliže regionalne suradnje s ostalim PSP državama.

Područja na kojima se očekuje napredak u slijedećih 12 mjeseci:

- 1) usvajanje novog izbornog zakonodavstva (prvenstveno zbog potrebe rješavanja pitanja predstavljenosti dijaspore i osiguranja proporcionalne zastupljenosti nacionalnih manjina);
- 2) usvajanje sveobuhvatne strategije za reformu pravosuđa (naglasak na reorganizaciji sudstva, stručnom usavršavanju sudaca i tužitelja, te smanjivanju broja neriješenih predmeta);
- 3) osiguranje potpunog poštovanja ljudskih i manjinskih prava, posebice putem neodgodivog usvajanja novog Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i eliminacije bilo kojeg oblika diskriminacije manjinskih grupa;
- 4) izmjena zakonodavnog okvira za rad HRT-a, koji će omogućiti transformaciju HRT-a u potpuno nezavisnu javnu radio-televiziju;
- 5) jačanje regionalne suradnje, posebice bilateralnih odnosa sa SRJ, uz rješavanje preostalih spornih graničnih pitanja (Prevlaka, Slovenija);
- 6) daljnje jačanje suradnje s ICTY-em (u cilju potpunog izvršavanja postojećih obveza);
- 7) ubrzanje povratka imovine, uključujući i rješavanje pitanja stanarskih prava, kao i uklanjanje svih pravnih i administrativnih prepreka za povratak izbjeglica.

Gospodarska situacija Ocjene gospodarskih kretanja izrazito su povoljne. Pozitivnim su ocijenjene mjere makroekonomske politike i njihovi učinci na području rasta BDP, inflacije, fiskalne politike, smanjivanja budžetskog deficita, monetarne politike, odnosa s međunarodnim financijskim organizacijama, liberalizaciji cijena, procesa privatizacije, reforme financijskoga sektora, te mirovinske reforme.

No, unatoč općenito povoljnim ocjenama, zabrinjavajućom je ocijenjena činjenica da se uspješni makroekonomski rezultati iz financijske sfere još uvijek nisu odrazili na pokazatelje u realnoj sferi gospodarstva. Stoga se kao zabrinjavajuća činjenica navodi još uvijek visoka stopa nezaposlenosti, te činjenica da usporene strukturne reforme dovode do slabog rasta izvoza i neravnoteže trgovinske bilance.

Opća je ocjena da Hrvatska nastavlja napredovati u procesu tranzicije prema slobodnom tržišnom gospodarstvu. Vodeća uloga Hrvatske potvrđena je ne samo u

usporedbi sa PSP državama, već je Hrvatska dobro ocijenjena i u usporedbi s drugim tranzicijskim zemljama.

Izvješće temeljem makroekonomskih pokazatelja navodi pozitivan trend u gospodarskom razvoju RH (s izuzetkom zabrinjavajuće stope nezaposlenosti), te značajan napredak u razvoju tržišnog gospodarstva i u upravljanju javnim financijama. Zamjera se nešto sporija provedba strukturnih reformi od očekivanog, te poteškoće u osiguravanju povoljne klime za direktna strana (ali i domaća) ulaganja (prvenstveno zbog slabosti pravosuđa i zemljišnoknjižnog sustava).

Pitanja od posebnog značaja u idućih 12 mjeseci

- 1) fiskalna konsolidacija (koja zahtijeva striktnu kontrolu potrošnje i provedbe proračuna);
- 2) provedba mjera za smanjenje izdvajanja za plaće u javnom sektoru, reforma i modernizacija mirovinskog i zdravstvenog osiguranja;
- 3) nastavak procesa privatizacije;
- 4) usvajanje mjera za stvaranje povoljnijeg poslovnog ozračja.

Provedba Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Temeljna je poruka Izvješća da Hrvatska ima kapaciteta za provedbu obveza koje je prihvatila Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju, te Privremenim sporazumom.

Pri procjeni administrativnih sposobnosti hrvatske državne uprave, pohvaljena je koordinacijska uloga Ministarstva za europske integracije, za koje je rečeno da svojim zadacima pristupa učinkovito, profesionalno i transparentno. Također, MEI isto čini i pri podizanju svijesti u državnoj upravi i u javnosti o važnosti procesa eurointegracija. Naglašena je činjenica da su kapaciteti MEI znatno ojačani, te se smatra da bi isto trebalo učiniti i u drugim nadležnim tijelima, kako bi se dalje razvijala početna dobra razina međuresorske suradnje u provedbi SSP-a.

Međutim, druga tijela državne uprave EK smatra kadrovski i stručno nedovoljno pripremljenima za teške reformske zadaće koje predstoje. Najlošijim se ocjenjuje stanje u pravosuđu, te se ističe potreba radikalne i žurne reforme i usvajanja strategije za njenu provedbu.

U sektorskim analizama, najpovoljniju sliku ima područje hrvatske trgovinske politike. Brže promjene traže se na području normizacije, zaštite potrošača, slobode tržišnog natjecanja, državnih potpora, te pravosuđa i unutarnjih poslova.

Posebno je dobro ocijenjeno pravovremeno usvajanje Plana provedbe SSP-a, čime se potvrđuje ozbiljnost pristupa i razumijevanje važnosti procesa, koje pokazuje Vlada. No u Izvješću se navodi i ocjena da je Plan preambiciozan i stoga potencijalno nerealan. Naime, EK ga smatra takvim zbog pogrešnog shvaćanja da predviđa usvajanje 70% cjelokupnog *acquis communautaire-a* u dvije godine, što nije namjera Plana. Cilj je do zadanog roka ispuniti 70% obaveza koje je Hrvatska preuzela sporazumima, te koje je samoinicijativno prihvatila kako bi postala vjerodostojnija pri budućim koracima približavanja EU (molba za punopravno članstvo).

Pitanja od posebnog značaja u idućih 12 mjeseci:

- 1) nastavak provedbe obveza trgovinske liberalizacije slijedom PS-a;

- 2) sklapanje preostalih ugovora o slobodnoj trgovini (SRJ, Albanija) do kraja 2002. godine;
- 3) nastavak postupnog usklađivanja zakonodavstva RH sa zakonodavstvom EZ, posebice na područjima vezanim uz trgovinu (izdvaja se potreba usvajanja novih propisa i jačanja institucionalne sposobnosti na području tržišnog natjecanja i državnih potpora, zaštite podataka, intelektualnog, industrijskog i trgovačkog vlasništva, prava društava i računovodstvu, kao i području tehničkog zakonodavstva i zaštite potrošača);
- 4) usklađivanje s viznim režimom EU;
- 5) usvajanje zakonodavnog okvira na području azila i migracija, usklađenog s europskim standardima;
- 6) jačanje institucionalne sposobnosti na području pravosuđa i unutarnjih poslova.

III ZAKLJUČAK

Ocjena RH u ispunjavanju političkih, gospodarskih i institucionalno-pravnih uvjeta, u kontekstu približavanja EU i usklađivanja s EU standardima, općenito je pozitivna, budući da se na gotovo svim područjima konstatira napredak. U odnosu na druge PSP države, RH se ističe kao politički i gospodarski najstabilnija i najrazvijenija država, koja u okviru PSP-a najbrže napreduje prema EU.

Istovremeno, na svim se ocijenjenim područjima od RH očekuje daljnje poboljšanje, pri čemu je Izvješće osobito kritički intonirano u dijelu koji se odnosi na regionalnu suradnju, pravosuđe i unutarnje poslove, te sposobnost određenih segmenata državne uprave za učinkovitu provedbu propisa i obveza preuzetih SSP-om. Zaključak Izvješća je da se Vlada RH u slijedećem razdoblju mora suočiti s dva ključna izazova:

- konsolidacijom demokratskog sustava, koja bi poduprijela dugoročnu političku i socijalnu stabilnost; te
- provedbom sveobuhvatnog programa strukturnih reformi, u cilju ostvarenja političke i gospodarske tranzicije.

EK jasno poručuje kako vjerodostojnost hrvatskih aspiracija prema stjecanju statusa kandidata za članstvo ovisi u prvom redu o uspješnosti provedbe SSP-a. Stoga je logičan zaključak da RH do kraja ove godine mora nastojati ispuniti što veći broj konkretnih preporuka iz Izvješća, kako bi otklonila trenutne argumente EK za odgađanje hrvatske kandidature. Većina ovih preporuka već je sadržana u Planu provedbe SSP-a, a one koje nedostaju će uskoro u njega biti uvrštene, s obzirom na činjenicu da je Plan "živi" dokument.

Bez obzira na kritične primjedbe, iz Izvješća se može iščitati jasna namjera da se Vladi pruži podrška za ostvarivanje njenog programa.

Opću pozitivnu sliku ne bi smjele zamagliti određene nepreciznosti ili faktografski propusti kojih ima (npr. ispuštena uključenost RH u aktivnosti Srednjeeuropske inicijative i RZ Podunavskih regija, nepreciznosti u nabranjanju otvorenih pitanja sa susjednim zemljama itd, odnosno nekih konvencija kojima RH jeste stranka a ne samo potpisnik) i na koje će se odgovarajućim kanalima svakako upozoriti i EK i zemlje članice EU.