



# **EUROPSKA KOMISIJA**

## **Mišljenje**

o zahtjevu Republike Hrvatske za članstvo u Europskoj uniji



KOMISIJA EUROPSKIH ZAJEDNICA

Brussels, 20. travnja 2004.  
COM(2004) 257 konačni tekst

**PRIOPĆENJE KOMISIJE**

**Mišljenje o zahtjevu Republike Hrvatske za članstvo u Europskoj uniji**

## SADRŽAJ

A. UVOD .....	4
a) Predgovor .....	4
b) Odnosi između Europske unije i Hrvatske.....	6
B. KRITERIJI ZA ČLANSTVO .....	11
1. Politički kriteriji.....	11
1.1 Demokracija i vladavina prava .....	11
1.1.1. Hrvatski sabor.....	12
1.1.2. Izvršna vlast.....	13
1.1.3. Sudstvo .....	16
1.1.4. Mjere za suzbijanje korupcije.....	19
1.2. Ljudska prava i zaštita manjina .....	20
1.2.1. Građanska i politička prava.....	20
1.2.2. Ekonomska, socijalna i kulturna prava.....	23
1.2.3. Manjinska prava, zaštita manjina i izbjeglice.....	24
1.3. Druge obveze definirane Zaključcima Europskog Vijeća od 29. travnja 1997.....	29
1.3.1. Suradnja sa Međunarodnim kaznenim sudom za bivšu Jugoslaviju (ICTY).....	29
1.3.2. Regionalna suradnja .....	32
1.4. Opća ocjena .....	37
2. Ekonomski kriteriji.....	37
2.1. Gospodarski razvoj.....	38
2.2. Ocjena ispunjavanja kopenhaških kriterija.....	42
2.3. Opća ocjena .....	54
3. Sposobnost preuzimanja obveza koje proizlaze iz članstva .....	54
<i>Poglavlje 1: Sloboda kretanja roba .....</i>	<i>55</i>
<i>Poglavlje 2: Slobodno kretanje osoba .....</i>	<i>59</i>
<i>Poglavlje 3: Sloboda pružanja usluga .....</i>	<i>61</i>
<i>Poglavlje 4: Sloboda kretanja kapitala.....</i>	<i>64</i>
<i>Poglavlje 5: Pravo trgovačkih društava .....</i>	<i>66</i>
<i>Poglavlje 6: Politika tržišnog natjecanja.....</i>	<i>68</i>

<i>Poglavlje 7: Poljoprivreda</i> .....	71
<i>Poglavlje 8: Ribarstvo</i> .....	76
<i>Poglavlje 9: Promet</i> .....	78
<i>Poglavlje 10: Oporezivanje</i> .....	80
<i>Poglavlje 11: Ekonomska i monetarna unija</i> .....	83
<i>Poglavlje 12: Statistika</i> .....	85
<i>Poglavlje 13: Socijalna politika i zapošljavanje</i> .....	87
<i>Poglavlje 14: Energija</i> .....	90
<i>Poglavlje 15: Industrijska politika</i> .....	93
<i>Poglavlje 16: Malo i srednje poduzetništvo</i> .....	95
<i>Poglavlje 17: Znanost i istraživanje</i> .....	97
<i>Poglavlje 18: Obrazovanje i osposobljavanje</i> .....	98
<i>Poglavlje 19: Telekomunikacije i informacijska tehnologija</i> .....	99
<i>Poglavlje 20: Kultura i audiovizualna politika</i> .....	101
<i>Poglavlje 21: Regionalna politika i koordiniranje strukturnih instrumenata</i> .....	101
<i>Poglavlje 22: Okoliš</i> .....	104
<i>Poglavlje 23: Zaštita potrošača i zdravlja</i> .....	107
<i>Poglavlje 24: Suradnja na području pravosuđa i unutarnjih poslova</i> .....	109
<i>Poglavlje 25: Carinska unija</i> .....	114
<i>Poglavlje 26: Vanjski odnosi</i> .....	116
<i>Poglavlje 27: Zajednička vanjska i sigurnosna politika</i> .....	118
<i>Poglavlje 28: Financijska kontrola</i> .....	119
<i>Poglavlje 29: Financijske i proračunske odredbe</i> .....	120
<b>C. SADRŽAJ I ZAKLJUČCI</b> .....	121
1. Politički kriteriji .....	122
2. Gospodarski kriteriji.....	122
3. Sposobnost preuzimanja ostalih obveza koje proizlaze iz članstva .....	123
Dodaci	

## A. UVOD

### a) Predgovor

#### *Zahtjev za članstvo*

Hrvatska je podnijela zahtjev za članstvo u Europskoj uniji 21. veljače 2003. godine, a Vijeće ministara je 14. travnja 2003. godine donijelo odluku o primjeni postupka utvrđenog člankom 49. Ugovora o Europskoj uniji u kojem se navodi: “Svaka europska država koja poštuje načela navedena u članku 6., stavku 1., može podnijeti zahtjev za članstvo u Uniji. Svoj zahtjev upućuje Vijeću, koje jednoglasno odlučuje nakon savjetovanja s Komisijom i uz prethodnu suglasnost Europskog parlamenta, koji odlučuje apsolutnom većinom svojih članova.”

U članku 6., stavku 1., navodi se: “Unija je utemeljena na načelima slobode, demokracije, poštivanja ljudskih prava i temeljnih sloboda i vladavini prava, a koja su načela zajednička državama članicama.”

To je zakonski okvir u kojem Komisija donosi ovo Mišljenje.

#### *Kontekst Mišljenja*

Hrvatski zahtjev za članstvo dio je povijesnog procesa u kojem zemlje Zapadnog Balkana nadvladavaju političku krizu regije i usmjeravaju se priključivanju području mira, stabilnosti i blagostanje koje je Unija stvorila. U “Solunskoj agendi za Zapadni Balkan”, koju je Europsko vijeće usvojilo u lipnju 2003. godine, Europska unija naglasila je “*da se brzina daljnjeg napretka zemalja Zapadnog Balkana na putu prema EU-u nalazi u njihovim rukama te da će ovisiti o uspjehu svake zemlje u provedbi reformi, čime se poštuju kriteriji koje je Europsko vijeće usvojilo na svom sastanku u Kopenhagenu 1993. godine te uvjeti Procesu stabilizacije i pridruživanja.*”

Europsko vijeće je na svom sastanku u Kopenhagenu u lipnju 1993. godine zaključilo da:

“Pridružene zemlje u Srednjoj i Istočnoj Europi, koje to budu željele, postat će članicama Unije. Do pristupanja će doći čim dotična zemlja postane sposobna preuzeti obveze članstva ispunjavajući gospodarske i političke uvjete.

Članstvo zahtijeva:

- da dotična zemlja kandidat prethodno postigne stabilnost institucija koje jamče demokraciju, vladavinu prava, ljudska prava te poštivanje i zaštitu manjina;
- postojanje funkcionalnog tržišnog gospodarstva, kao i sposobnosti suočavanja s pritiscima konkurencije i tržišnih snaga unutar Unije;
- sposobnost preuzimanja obveza članstva, uključujući prihvaćanje ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije.

Sposobnost Unije da primi nove članice, a da se pri tome zadrži zamah postignut u europskom integracijskom procesu, također je važno pitanje u općem interesu kako Unije, tako i zemalja kandidata.”

U ovoj su izjavi izraženi politički i gospodarski kriteriji razmatranja zahtjeva za pristupanjem podnesenih od strane zemalja koje žele postati članicama Unije.

Na svom sastanku u Madridu u prosincu 1995. godine Europsko vijeće pozvalo se na potrebu “stvaranja uvjeta za postupnu, usklađenu integraciju zemalja podnositeljica zahtjeva, i to ponajprije putem: razvoja tržišnog gospodarstva, prilagodbe njihovog upravnog ustrojstva, stvaranja stabilnog ekonomskog i monetarnog okruženja.”

Uvjete Procesu stabilizacije i pridruživanja definiralo je Vijeće 29. travnja 1997. godine, a oni uključuju suradnju s Međunarodnim kaznenim sudom za bivšu Jugoslaviju (ICTY) te regionalnu suradnju. Ti su uvjeti temeljni elementi Procesu stabilizacije i pridruživanja i uključeni su u Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) koji je potpisan s Hrvatskom.

Dakle, Komisija u svom Mišljenju analizira hrvatski zahtjev za članstvo na osnovi sposobnosti Hrvatske da preuzme obveze ispunjavanja kriterija utvrđenih na sastanku Europskog vijeća u Kopenhagenu 1993. godine i uvjete utvrđene za Proces stabilizacije i pridruživanja, a posebice uvjete iz Zaključaka Vijeća od 29. travnja 1997. godine.

### *Sadržaj Mišljenja*

Struktura Mišljenja uzima u obzir zaključke Europskog vijeća iz Kopenhagena. U Mišljenju se:

- opisuje dosadašnji odnosi između Hrvatske i Unije, ponajprije u okviru postojećeg Sporazuma;
- analizira situacija vezano uz političke uvjete koje je spomenulo Europsko vijeće (demokracija, vladavina prava, ljudska prava, zaštita manjina), uključujući ispunjavanje uvjeta iz Procesu stabilizacije i pridruživanja;
- ocjenjuje situacija i izgledi Hrvatske vezano uz gospodarske uvjete koje spominje Europsko vijeće (tržišno gospodarstvo, sposobnost suočavanja s konkurentskim pritiscima);
- postavlja pitanje sposobnosti Hrvatske da preuzme obveze članstva, odnosno pravnu stečevinu Zajednice kao što je to navedeno u Ugovoru, sekundarnom zakonodavstvu i politikama Unije;
- daje, naposljetku, opća ocjena situacije i izgleda Hrvatske vezano uz uvjete za članstvo u Uniji te preporuka koja se odnosi na pregovore o pristupanju.

Prilikom ocjenjivanja Hrvatske u pogledu gospodarskih kriterija i njezine sposobnosti preuzimanja pravne stečevine Zajednice, Komisija je uključila procjenu budućeg razvoja. Nastojala je ocijeniti napredak koji se od Hrvatske može razumno očekivati u predstojećim godinama, prije pristupanja, uzimajući u obzir činjenicu da će se pravna stečevina Zajednice nastaviti razvijati. U tu svrhu, ne prejudicirajući konkretan datum pristupanja, Mišljenje se temelji na srednjoročnoj perspektivi u trajanju od približno pet godina.

Tijekom pripreme Mišljenja, Komisija je pribavila mnoštvo informacija o situaciji u Hrvatskoj od hrvatskih tijela državne uprave i poslužila se brojnim drugim izvorima

informacija, uključujući države članice, međunarodne organizacije (Vijeće Europe, OESS, UNHCR, Međunarodni kazneni sud za bivšu Jugoslaviju, Pakt o stabilnosti, MMF, Svjetska banka, EBRD, EIB, itd.) i nevladine udruge.

## **b) Odnosi između Europske unije i Hrvatske**

Usred rastućih napetosti u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji (SFRJ) Hrvatska je proglasila svoju neovisnost 25. lipnja 1991. godine. To je obustavljeno na tri mjeseca i potvrđeno 8. listopada 1991. godine (odlukom Sabora o raskidanju državnopravnih veza s bivšom SFRJ). Uslijedio je oružani sukob koji je doveo do premještanja etničkih skupina, a dijelove zemlje zauzeli su lokalni srpski pobunjenici i Jugoslavenska Narodna Armija (JNA). Europska unija priznala je Hrvatsku kao suverenu državu u siječnju 1992. godine, a u svibnju iste godine zemlja je primljena u Ujedinjene narode. U svibnju i kolovozu 1995. godine operacije «Bljesak» i «Oluja» omogućile su hrvatskim snagama da preuzmu kontrolu nad cjelokupnim okupiranim teritorijem, osim na području hrvatskog Podunavlja (istočna Slavonija), koje je ostalo pod zaštitom UN-a. Hrvatska je postala strankom Daytonskog/Pariškog mirovnog sporazuma iz prosinca 1995. godine kojim se priznaju međunarodne granice Bosne i Hercegovine i potvrđuje se pravo svim izbjeglicama na povratak njihovim domovima. Erdutski sporazum iz studenoga 1995. godine omogućio je mirnu reintegraciju istočne Slavonije u hrvatski teritorij koja je okončana u siječnju 1998. godine. Međutim, tijekom tog razdoblja napredak na područjima kao što su demokratizacija, poštivanje ljudskih prava, uključujući manjinska prava, te vladavina prava bio je nedostatan da potakne unaprjeđenje odnosa s EU-om.

Parlamentarni izbori održani u siječnju 2000. godine i izbor Stjepana Mesića za predsjednika Republike u veljači 2000. godine označili su prekretnicu u odnosima između EU-a i Hrvatske. Novo hrvatsko vodstvo odmah je pokazalo odlučnost da učvrsti demokratske vrijednosti i načela te je postiglo brz i značajan napredak u pogledu glavnih, otvorenih političkih pitanja, i to ponajprije pitanja poštivanja ljudskih prava, uključujući manjinska prava, demokratizacije medija, potpunog poštivanja Daytonskog i Erdutskog sporazuma, suradnje s Međunarodnim kaznenim sudom za bivšu Jugoslaviju i poboljšanih odnosa sa susjednim zemljama.

Ta se predanost odrazila u brzom razvoju odnosa s Europskom unijom. U svibnju 2000. godine Komisija je usvojila “Studiju izvedivosti”<sup>1</sup> predlažući otvaranje pregovora za Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP). Od studenoga 2000. godine Hrvatska uživa prednosti samostalnih trgovinskih mjera koje je Europska unija jednostrano odobrila zemljama iz Procesu stabilizacije i pridruživanja. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju potpisan je u listopadu 2001. godine, a Privremeni sporazum (PS) na snazi je od ožujka 2002. godine.

Rezolucijom koju su sve političke stranke usvojile u Hrvatskom saboru u prosincu 2002. godine pristupanje Hrvatske EU-u definirano je kao nacionalni strateški cilj, a od Vlade je zatraženo da podnese zahtjev za članstvo u Europskoj uniji. Vlada je taj zahtjev podnijela u veljači 2003. godine. Konsenzus stranaka o članstvu u Uniji kao političkom cilju zadržan je i nakon promjene Vlade nakon parlamentarnih izbora u studenome 2003. godine. Pet prioriteta hrvatske vanjske politike koje je obznanila nova Vlada su: članstvo u Europskoj uniji i NATO-u, odnosi sa susjedima, razvoj gospodarske diplomacije te promjena međunarodnog imidža Hrvatske.

---

<sup>1</sup> COM(2000) 311 od 24. svibnja 2000.

## Ugovorni odnosi

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) između Europske unije i Hrvatske parafiran je 14. svibnja 2001., a potpisan 29. listopada 2001. godine. Proces ratifikacije Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju još uvijek nije dovršen. Kada stupi na snagu, SSP će predstavljati zakonski okvir za odnose s Europskom unijom za cjelokupno razdoblje koje prethodi budućem pristupanju Hrvatske Uniji. Osigurat će okvir za politički dijalog i bolju regionalnu suradnju, promicati razvoj trgovinskih i gospodarskih odnosa između stranaka Sporazuma i utvrditi osnovu za tehničku i financijsku pomoć Zajednice. Institucionalni okvir SSP-a osigurat će mehanizam za primjenu, upravljanje i praćenje svih područja odnosa. Pododbori će razmatrati pitanja na tehničkoj razini. Odbor za stabilizaciju i pridruživanje omogućit će razgovore na razini viših dužnosnika, a cilj mu je pronaći rješenja problema koji proizlaze iz SSP-a. Vijeće za stabilizaciju i pridruživanje razmatrat će sveukupno stanje i perspektivu odnosa te omogućiti reviziju napretka Hrvatske u Procesu stabilizacije i pridruživanja.

Do stupanja na snagu SSP-a, Privremeni se sporazum primjenjuje od 1. siječnja 2002., a na snagu je stupio 1. ožujka 2002. godine. Privremenim sporazumom primjenjuju se one odredbe SSP-a koje se odnose na trgovinu robom, kao i odredbe o tržišnom natjecanju, intelektualnom, industrijskom i trgovačkom pravu vlasništva. Privremenim sporazumom uspostavlja se područje slobodne trgovine između stranaka Sporazuma u skladu s odgovarajućim odredbama Svjetske trgovinske organizacije. Njime su na ugovornu osnovu postavljene dalekosežne samostalne trgovinske mjere (uz izuzetak "sustava ulazne cijene" za određeno voće i povrće koji je isključen iz samostalnih trgovinskih mjera) koje su na snazi od studenoga 2000. Te mjere omogućavaju Hrvatskoj slobodan pristup tržištu EU-a za gotovo sve proizvode uz preferencijalne carinske kvote za vino, mladu govedinu i određene riblje proizvode. Privremeni sporazum je asimetričan u korist Hrvatske kako bi se postupno liberalizirao njezin uvoz iz EU-a tijekom tranzicijskog razdoblja koje završava 1. siječnja 2007. godine. Do tog datuma Hrvatska će ukloniti sve carine na uvoz industrijske robe te na neke poljoprivredne i riblje proizvode, istovremeno zadržavajući carine i carinske kvote za određene osjetljivije poljoprivredne i riblje proizvode.

Dva sastanka Privremenog odbora održana su u travnju 2002. i travnju 2003. godine. Započeo je s radom sustav pet pododбора, koji predstavljaju korisni forum za rasprave tehničke prirode o svim pitanjima vezanim uz provedbu Sporazuma i proces usklađivanja zakonodavstva. Općenito gledano, Hrvatska je na ispravan način primijenila Privremeni sporazum i pridonijela nesmetanom funkcioniranju raznih zajedničkih institucija. Međutim, tijekom prvih dviju godina primjene pojavili su se određeni problemi u provedbi na području trgovine poljoprivrednim proizvodima.

Dodatni protokol uz Privremeni sporazum/SSP koji se odnosi na trgovinu vinima i alkoholnim pićima te uzajamno priznavanje, zaštitu i nadzor nad nazivima vina i oznakama za alkoholna i aromatizirana pića na snazi je od ožujka 2002. godine.

Ugovor o trgovini tekstilnim proizvodima između Europske zajednice i Republike Hrvatske primjenjuje se od siječnja 2001. godine.

Okončani su pregovori o protokolu kojim se Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju i Privremeni sporazum prilagođavaju na način da se u obzir uzima pristupanje Uniji za deset novih država članica. Iako će se Privremeni sporazum početi primjenjivati na prošireni EU od



1. svibnja 2004. godine, protokol je neophodan kako bi deset novih država članica moglo službeno postati strankama SSP-a. Tehničke prilagodbe također su potrebne u raznim područjima, uključujući prilagodbe trgovinskih povlastica iz SSP-a/PS-a za poljoprivredne proizvode, kako osnovne proizvode, tako i prerađevine, te riblje proizvode kako bi se izbjeglo narušavanje tradicionalne trgovine između Hrvatske i proširene Unije. Podsjećamo da Ugovori o slobodnoj trgovini između novih država članica i Hrvatske prestaju 1. svibnja 2004. godine kada nove države članice počinju primjenjivati zajedničku trgovinsku politiku.

Ministarstvo europskih integracija koordinira provedbu SSP-a na vrlo učinkovit i profesionalan način. Vlada je u svim tijelima državne uprave postavila koordinate za europske integracije te osnovala nekoliko međuministarskih radnih skupina za usklađivanje zakonodavstva.

U listopadu 2001. godine Hrvatska je usvojila Plan provedbe SSP-a u cilju planiranja i praćenja zakonodavnih i nezakonodavnih mjera koje se odnose na obveze koje proizlaze iz SSP-a. Hrvatska izdaje redovita izvješća o provedbi spomenutog Plana. U prosincu 2002. godine Hrvatska je usvojila prvi Nacionalni program za pridruživanje Republike Hrvatske Europskoj uniji. U tom su strateškom dokumentu izražene ambicije i zadaci Hrvatske vezani uz političke i gospodarske kriterije, usklađivanje hrvatskog zakonskog okvira s pravnom stečevinom Zajednice, povećavanje upravnih sposobnosti i strategija informiranja hrvatske javnosti. Programom je predviđeno usvajanje 83 zakona i podzakonskih akata radi unaprjeđivanja usklađivanja hrvatskog zakonskog okvira u 13 poglavlja pravne stečevine Zajednice. Općenito gledano, te su mjere usvojene u zadanom vremenskom razdoblju. Drugi Nacionalni program usvojen je u siječnju 2004. godine, a obuhvaća sva poglavlja pravne stečevine Zajednice.

Hrvatska intenzivno radi na usklađivanju svog zakonodavstva s pravnom stečevinom Zajednice, a Hrvatski je sabor usvojio mnogobrojne važne zakone, posebice tijekom 2003. godine. Međutim, općenito gledano, uspostava potrebnog upravnog ustrojstva te jačanje upravnih i pravosudnih kapaciteta u širem smislu nisu se odvijali istom brzinom dovodeći tako u opasnost učinkovitu primjenu i provedbu novog zakonodavstva. Hrvatska bi trebala dati poseban prioritet izgradnji upravnih i pravosudnih kapaciteta te u potpunosti uključiti tu dimenziju u svoje Nacionalne programe.

## **Trgovinski odnosi**

Europska unija je glavni trgovinski partner Hrvatske. U razdoblju od 1998. do 2002. godine trgovina između EU-a i Hrvatske porasla je u znatnoj mjeri. Uvoz EU-a iz Hrvatske porastao je 38%, s 1,8 milijardi eura 1998. godine na 2,5 milijardi eura 2002. godine. U istom je razdoblju izvoz EU-a u Hrvatsku porastao 47%, s 4,4 milijarde eura na 6,5 milijardi eura. Razvoj uvoza odnosno izvoza doveo je do pogoršanja deficita robne razmjene Hrvatske s EU-om koji je skočio za više od 50%, s 2,6 milijardi eura 1998. godine do 4 milijarde eura 2002. godine. Nadalje, Hrvatska ima deficit robne razmjene od približno 1 milijardu eura sa zemljama koje pristupaju Europskoj uniji u svibnju 2004. godine. Hrvatski izvoz predstavlja oko 23% BDP-a, a približno 54% hrvatske vanjske trgovine ostvareno je s EU-om u 2002. godini. Ta se brojka penje do gotovo 70% kad se uzme u obzir trgovina sa zemljama koje Uniji pristupaju u svibnju 2004. godine. Udio Hrvatske u vanjskoj trgovini EU-a iznosio je 0,45% u 2002. godini.

Hrvatski se izvoz u 2002. godini sastojao uglavnom od tekstilnih proizvoda (22% ukupnog izvoza) te strojeva i električne opreme (18% ukupnog izvoza). Izvoz EU-a u Hrvatsku sastojao se uglavnom od strojeva i električne opreme (25% ukupnog izvoza), vozila, zrakoplova, plovila i s tim povezane opreme (17% ukupnog izvoza) te kemikalija (10% ukupnog izvoza).

Hrvatska je članica Svjetske trgovinske organizacije te stranka Sporazuma o slobodnoj trgovini Srednje Europe (CEFTA). Aktivna je u Radnoj skupini za trgovinu u okviru Pakta o stabilnosti za Jugoistočnu Europu. U tom je kontekstu Hrvatska putem pregovora dogovorila uspostavu mrežu bilateralnih ugovora o slobodnoj trgovini sa svim susjednim zemljama.

### **Pomoć Zajednice**

Sveukupno, između 1991. i 2003. Hrvatska je primila 550 milijuna eura pomoći EU-a. Između 1991. i 2000. ta je pomoć bila usmjerena na hitnu potporu putem Ureda Europske komisije za humanitarnu pomoć (ECHO) i programa OBNOVA. EU je konsolidirala svoju pomoć 2000. u skladu s Programom pomoći Europske zajednice u obnovi, razvoju i stabilizaciji (CARDS), istodobno s pokretanjem procesa stabilizacije i pridruživanja. U 2001. godini Hrvatskoj je iz CARDS programa dodijeljeno 60 milijuna eura.

U skladu s uredbom o CARDS programu, u prosincu 2001. usvojen je Strateški dokument za Hrvatsku, koji definira glavna područja suradnje za razdoblje 2002.-2006. Pridruženi višegodišnji indikativni program (MIP) detaljnije određuje prioritete za razdoblje 2002.-2004. U okviru nacionalnih CARDS programa, ukupna financijska sredstva dodijeljena za razdoblje 2001. i 2004. iznose 257 milijuna eura za sljedećih pet glavnih prioriteta: demokratska stabilizacija, gospodarski i socijalni razvoj, pravosuđe i unutarnji poslovi, jačanje administrativne sposobnosti, zaštita okoliša i prirodni resursi.

Hrvatska izravno sudjeluje u programiranju CARDS-a, uključujući rasprave o postojećim strategijama i sporazum o MIP-u. Te rasprave uključuju ne samo nacionalnog koordinatora za pomoć nego i resorna ministarstva, potencijalne korisnike, međunarodne financijske institucije i nevladin sektor.

Hrvatska je i korisnik Regionalnog CARDS programa, Europske inicijative za demokraciju i ljudska prava, LIFE – treće zemlje, Programa za mladež – suradnja trećih zemalja, Regionalne suradnje na području razminiranja u jugoistočnoj Europi te niza drugih specijaliziranih programa.

Primjena pomoći CARDS bila je spora, ali postoje znaci poboljšanja uslijed povećane apsorpcijske sposobnosti hrvatske administracije. Od siječnja 2002. Delegacija Europske komisije u Zagrebu odgovorna je za upravljanje pomoći, a primjena je znatno ubrzana. Kako bi učinkovito koristila predpristupne fondove, Hrvatske će morati razviti potrebnu administrativnu sposobnost.

U tijeku je nekoliko *twinning* projekata (granična policija, carina, statistička zavod, azil), a planiraju se daljnji projekti u sektorima integriranog upravljanja granicama (IBM), poljoprivrede i pravosuđa.

Hrvatska Vlada treba nastaviti napore u ispunjavanju dogovorene uvjetovanosti projekta (npr. odluke o politikama, uspostavljanje i jačanje institucija, dodjela ljudskih i financijskih resursa), ali zamjetan je određeni napredak.

Od 2001. postoji koordinacijski mehanizam Komisije i država članica EU za pomoć, kako bi se maksimalno iskoristio učinak CARDS-a i bilateralne pomoći država članica.

Postoji i učinkovita suradnja s drugim donatorima. Od 1993. Svjetska banka je poduprla 21 projekt u vrijednosti 1,064 milijuna USD te dodijelila niz zajmova u iznosu od 20 milijuna USD. Zajmovi su usmjereni na ulaganja u infrastrukturu, zdravstvo, poljoprivredu i šumarstvo, poduzetništvo i reformu financijskog sektora, razvoj tržišta kapitala, kao i reformu pravosuđa i mirovinskog sustava. Od 1994. Europska banka za obnovu i razvoj (EBRD) realizirala je ulaganja u iznosu od 1,325 milijuna eura, uključujući više od 300 milijuna eura u 2002. Težište ulaganja su poslovni sektor (farmaceutska i prehrambena industrija, proizvodnja cementa, komunikacije), financijski sektor i općinska infrastruktura. U 2002. Europska investicijska banka (EIB) dodijelila je zajmove u iznosu od 130 milijuna eura za regionalni razvoj (prometnu i komunikacijsku infrastrukturu), gospodarsku i socijalnu koheziju te zaštitu okoliša.

## **B. KRITERIJI ZA ČLANSTVO**

### **1. POLITIČKI KRITERIJI**

Europsko vijeće je na svom sastanku u Kopenhagenu 1993. godine odlučilo o nekoliko “političkih” kriterija za pristupanje Uniji koje zemlje podnositeljice zahtjeva za članstvo moraju ispunjavati. Te zemlje moraju postići “stabilnost institucija koje jamče demokraciju, vladavinu prava, ljudska prava te poštivanje i zaštitu manjina.” U slučaju Zapadnog Balkana, uvjeti definirani Procesom stabilizacije i pridruživanja ujedno predstavljaju i osnovni element politike EU-a, te će se kao takvi i ocijeniti u ovom Mišljenju.

U međuvremenu su, putem stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama u svibnju 1999. godine, politički kriteriji koji su definirani u Kopenhagenu postali, u osnovi, zajamčeni kao ustavno načelo u Ugovoru o Europskoj uniji. Članak 6., stavak 1., pročišćenog teksta Ugovora o Europskoj uniji glasi: “Unija je utemeljena na načelima slobode, demokracije, poštivanja ljudskih prava i temeljnih sloboda i vladavini prava.” Sukladno tomu, članak 49. pročišćenog teksta spomenutog Ugovora propisuje da “svaka europska država koja poštuje načela navedena u članku 6., stavak 1., može podnijeti zahtjev za članstvo u Uniji.” Ta su načela naglašena u Povelji Europske unije o temeljnim pravima koja je službeno objavljena na sastanku Europskog vijeća u Nici u prosincu 2000. godine.

Prilikom donošenja ocjene u vezi s gore navedenim, Europska komisija koristila je nekoliko izvora informacija, i to: odgovore tijela hrvatske državne uprave na Upitnik koji je Komisija poslala u srpnju 2003. godine, naknadne bilateralne sastanke (*follow-up sastanci*), razgovore u veleposlanstvima država članica, ocjene od strane međunarodnih organizacija (uključujući Vijeće Europe, OESS, UNHCR, Pakt o stabilnosti), izvješća međunarodnih i lokalnih nevladinih udruga, predstavnika manjina, itd.

Ocjena koja slijedi u nastavku teksta uključuje sustavno razmatranje glavnih načina organizacije i djelovanja tijela javne uprave te koraka koji su poduzeti u cilju zaštite temeljnih prava. Ona nije ograničena na službeno opisivanje, već se njome nastoji ocijeniti u kojoj mjeri demokracija i vladavina prava uistinu funkcioniraju. Ova se ocjena odnosi na situaciju u razdoblju do kraja 2004. godine. Ona ne proučava detaljno nijednu promjenu do koje je došlo u prošlosti ili koja bi se mogla dogoditi u budućnosti iako, općenito gledano, uzima u obzir svaku izraženu namjeru da se provedu reforme u pojedinim sektorima.

#### **1.1. Demokracija i vladavina prava**

Parlamentarna demokracija u Hrvatskoj uspostavljena je nakon izbora održanih u proljeće 1990. godine. Novi je Ustav usvojen u prosincu 1990. godine uoči izbijanja rata u bivšoj Jugoslaviji. Hrvatska je stekla svoju neovisnost 1991. godine. Od tada je došlo do nekoliko promjena Ustava. Ustavne promjene iz 2000. i 2001. godine unesene su radi ukidanja Županijskog doma Sabora te jačanja uloge Sabora i Vlade u odnosu na ulogu predsjednika Republike. Izbori održani 3. siječnja 2000. godine označili su kraj 11 godina duge vladavine Hrvatske demokratske zajednice (HDZ), stranke predsjednika Tuđmana. U razdoblju od 2000. do 2003. godine Hrvatska je, pod vodstvom koalicije, sastavljene (u početku) od 6 stranaka, ostvarila značajna postignuća na područjima koja se odnose na vladavinu prava i demokraciju. Ustavni sustav se poštivao, a institucije su funkcionirale normalno.

**Predsjednik Republike** bira se putem izravnog i općeg prava glasa na petogodišnji mandat koji se može obnoviti. On saziva izbore za saborske zastupnike, raspisuje referendum, daje mandat za sastavljanje Vlade osobi koja uživa povjerenje većine saborskih zastupnika i obnaša druge dužnosti utvrđene Ustavom. U suradnji s Vladom predsjednik sudjeluje i u stvaranju te provedbi vanjske politike. Predsjednik Republike je vrhovni zapovjednik oružanih snaga, te imenuje i razrješava vojne zapovjednike. U precizno utvrđenim okolnostima predsjednik može raspustiti Sabor ukoliko Sabor ne izglasa povjerenje Vladi te ukoliko državni proračun nije usvojen u roku od 120 dana od datuma njegovog predlaganja. Predsjednik snosi odgovornost za moguća kršenja Ustava koja počini prilikom obnašanja svojih predsjedničkih dužnosti. Postupak utvrđivanja predsjedničke odgovornosti pokreće se na prijedlog dvije trećine svih saborskih zastupnika. O tom pitanju odlučuje Ustavni sud dvotrećinskom većinom glasova svojih sudaca.

Sadašnji predsjednik Republike je g. Stjepan Mesić, koji je izabran u veljači 2000. godine nakon dva kruga glasovanja. Sljedeći predsjednički izbori održat će se u veljači 2005. godine.

**Ustav** je usvojen 22. prosinca 1990. godine nakon prvih višestranačkih izbora za zastupnike u Saboru koji su održani u proljeće 1990. godine. Ustav je mijenjan i dopunjavao 1997., 2000. i 2001. godine dvotrećinskom većinom glasova svih saborskih zastupnika, kao što je to Ustavom predviđeno. Ustavom je u Hrvatskoj uspostavljena parlamentarna demokracija. Međutim, institucije u Hrvatskoj u svom su se radu susrele s određenim teškoćama u prvom desetljeću nakon proglašenja hrvatske neovisnosti. Revizijom Ustava iz studenoga 2000. godine Hrvatska je s polupredsjedničkog sustava prešla na potpuni parlamentarni sustav. To je dovelo do pozitivne promjene odnosa i ravnoteže između predsjednika, Sabora i Vlade.

### *1.1.1. Hrvatski sabor*

#### **Uloga i ustrojstvo**

Hrvatski sabor sastavljen je od jednog doma pod nazivom Zastupnički dom. U skladu s Ustavom, Zastupnički dom ima najmanje 100, a najviše 160 zastupnika koji se biraju na četiri godine. Izborni zakon osigurava proporcionalnu zastupljenost putem stranačkih lista u 10 izbornih jedinica. Osam mjesta u Saboru rezervirano je za zastupnike manjina koje čine 11. izbornu jedinicu. Srpskoj manjini zajamčena su tri mjesta, talijanskoj i mađarskoj manjini po jedno mjesto, Slovacima i Česima jedno mjesto, dok su ostale manjine podijeljene u dvije skupine od kojih svaka ima pravo na jedno zastupničko mjesto. Hrvatska dijaspora, koja čini 12. izbornu jedinicu, također ima pravo na zastupljenost u Hrvatskom saboru. Broj izabranih zastupnika dijaspore ovisi o tzv. "nefiksnom" kvotu. Naime, broj zastupnika izabranih iz izborne jedinice dijaspore izračunava se na način da se ukupan broj glasova prikupljenih u inozemstvu podijeli s prosječnim brojem glasova koji su potrebni za osiguravanje zastupničkog mandata u deset izbornih jedinica u Hrvatskoj.

Sabor se može raspustiti sam ili odlukom predsjednika Republike ukoliko Vlada ne dobije povjerenje Sabora ili ukoliko državni proračun nije usvojen u roku od 120 dana od dana njegovog predlaganja od strane Vlade.

Saborski zastupnici uživaju saborski imunitet. Priznata je uloga i uključenost oporbe u rad državnih institucija. Saborska manjina ima pravo na predlaganje svog kandidata za mjesto zamjenika predsjednika Sabora. Oporbeni zastupnici u Saboru također su članovi 25

saborskih odbora. Na čelu 12 saborskih odbora su zastupnici iz redova HDZ-a, dok radom preostalih 13 saborskih odbora predsjedaju zastupnici ostalih stranaka.

Hrvatska ima višestranački sustav. U registar političkih stranaka upisane su 94 političke stranke. Ne postoje zapreke osnivanju stranaka. Stranke primaju državna financijska sredstva razmjerno broju mjesta koje su osvojile na prethodnim izborima.

Sabor je nositelj zakonodavne vlasti, a s Vladom dijeli svoje pravo na zakonodavne inicijative. Obično svi zakoni prolaze dugotrajnu saborsku proceduru koja se sastoji od triju uzastopnih čitanja. Međutim, Ustavom je omogućen i hitni postupak koji se sastoji od dvaju čitanja. Brojni su zakoni nedavno usvojeni upravo tim postupkom.

Postupak izglasavanja povjerenja Vladi može pokrenuti jedna petina saborskih zastupnika.

Sabor može sazivati referendum o prijedlozima izmjena i dopuna Ustava, o svakom zakonskom prijedlogu ili bilo kojem drugom pitanju koje se smatra važnim.

### **Funkcioniranje Hrvatskog sabora**

Zadnji izbori za zastupnike Hrvatskog sabora održani su 23. studenoga 2003. godine. Hrvatska demokratska zajednica (HDZ), stranka bivšeg predsjednika Tuđmana, osvojila je 66 od ukupno 152 mjesta, uključujući 4 mjesta dijaspore. Nova Vlada HDZ-a dobila je potporu Hrvatske socijalno-liberalne stranke (HSLŠ) i Demokratskog centra (DC), Hrvatske stranke umirovljenika (HSU) te zastupnika nacionalnih manjina.

Hrvatski sabor u novom sastavu svoju je konstituirajuću sjednicu održao 22. prosinca 2003. godine, a nova Vlada premijera Ive Sanadera dobila je povjerenje Sabora 23. prosinca 2003. godine (88 zastupnika glasovalo je 'za', 29 'protiv', a 14 ih je bilo suzdržano).

Hrvatska demokratska zajednica (HDZ), koja je u prošlom sazivu Sabora (2000. – 2003.) bila u oporbi, pokazala je veliku odlučnost da se transformira u demokratsku stranku proeuropskog usmjerenja. Međutim, neke izjave izrečene u nedavnoj prošlosti, dok je HDZ bio u oporbi, još uvijek su predmet zabrinutosti Komisije. Još uvijek je potrebno dokazati jesu li se svi izabrani članovi stranke distancirali od radikalnog nacionalizma.

Od kada je Hrvatska postala neovisna država izbori za saborske zastupnike održani su 1992., 1995., 2000. i 2003. godine. Očigledno poboljšanje izbornog procesa postignuto je tijekom zadnjih dvaju općih izbora koji su ocijenjeni općenito slobodnima i pravičnima. Kako zadnji, tako i predzadnji izbori doveli su do osnivanja koalicijskih vlada.

Sabor funkcionira na zadovoljavajući način, njegove se ovlasti poštuju, a oporba ispunjava svoju ulogu. U Saboru ponekad nedostaje kvorum, što može nepotrebno produljiti zakonodavni proces.

#### *1.1.2. Izvršna vlast*

### **Uloga i ustrojstvo**

Odluku o imenovanju predsjednika Vlade donosi predsjednik Republike, a supotpisuje ju predsjednik Sabora, i to nakon što Sabor izglasa povjerenje Vladi. Ministre također odobrava

Sabor, i to na prijedlog predsjednika Vlade. Vlada odgovara Saboru. Predsjednik Vlade i članovi Vlade zajednički odgovaraju za Vladine odluke, a svaki ministar/svaka ministrica odgovoran/odgovorna je za svoje područje.

Vlada je dužna obavijestiti Sabor, na njegov zahtjev, o svojoj politici, provedbi zakona i ostalih propisa te o pitanjima koji su u njezinoj nadležnosti. Institut interpelacije, koji je omogućen Ustavom, uređuje odgovornost Vlade Saboru, kao i pitanje povjerenja u predsjednika Vlade, pojedine članove Vlade te Vladu u cjelini. U razdoblju od 1990. do 2004. godine bilo je 9 interpelacija.

Vlada, u skladu s Ustavom, ima samostalne regulatorne ovlasti koje joj omogućavaju da izdaje uredbe o provedbi zakona. Sabor je može ovlastiti za uređivanje određenih pitanja putem uredbi, osim pitanja koja se odnose na ljudska prava i slobode, manjinska prava, izborni sustav te organizaciju i funkcioniranje lokalne i regionalne (područne) samouprave. Međutim, takve uredbe mogu biti na snazi najviše godinu dana. Osim toga, Vlada je ovlaštena donositi uredbe koje imaju snagu zakona, a odnose se na postojeću gospodarsku politiku koja je izvorno u djelokrugu nadležnosti Sabora, i to ukoliko Sabor ne zasjeda, odnosno tijekom razdoblja u kojem je Sabor raspušten zbog izbora. Međutim, te se uredbe moraju podnijeti Saboru na odobrenje čim se on sazove.

Vlada je odgovorna za rad svih tijela državne uprave, koja uključuju ministarstva, državne upravne organizacije te urede državne uprave. Ministarstva i državne upravne organizacije su središnja tijela državne uprave, dok se uredi državne uprave osnivaju i u jedinicama lokalne i regionalne (područne) samouprave. Osim toga, za određene zadatke mogu se osnovati ispostave na županijskoj, gradskoj ili općinskoj razini.

Ustrojstvo i zadaci državne uprave revidirani su i definirani Zakonom o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija koji je usvojen 22. prosinca, a kojim se osniva 14 ministarstava i 5 državnih upravnih organizacija. U prosincu 2003. godine osnovan je i Središnji državni ured za upravu, koji još nije u potpunosti započeo sa svojim radom. Zakonom o državnim službenicima i namještenicima uređuju se uvjeti zapošljavanja, Zakonom o Vladi RH propisuju se način rada i ovlasti Vlade, dok se Zakonom o obvezama i pravima državnih dužnosnika uređuju prava i dužnosti državnih dužnosnika.

Ustavom je uspostavljeno ustrojstvo **lokalne i područne (regionalne) samouprave**. Jedinice lokalne samouprave su općine i gradovi, dok su jedinice područne (regionalne) samouprave županije. Zakonom je uspostavljeno 426 općina, 121 grad i 20 županija (uključujući Grad Zagreb koji ima i status županije). Odgovornosti lokalne i područne (regionalne) samouprave definirane su Zakonom o lokalnoj upravi i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2001. godine, a uključuju odgovornosti kao što su: gospodarenje vodama i otpadnim vodama, primarna zdravstvena zaštita, predškolski odgoj, osnovno školstvo, itd. Financiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave uređeno je Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Ono se uglavnom temelji na sudjelovanju u porezima i raznim neporeznim prihodima. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave prikupljaju prihode iz raznih izvora (prihodi od vlastite imovine, županijski, gradski i općinski porezi, novčane kazne, pristojbe i naknade), zajedničkih poreza (porez na dohodak, porez na dobit, porez na promet nekretninama, porez na dobit od igara na sreću) te pomoći i dotacija.

Vojska i policija pod civilnim su nadzorom. U tijeku je reforma **vojske**, koja će dovesti do znatnog smanjenja broja vojnog osoblja. Vojska je pod nadzorom Sabora te izvršne vlasti. Zakonom je omogućen civilni nadzor nad sigurnosnim službama putem Vijeća za nadzor sigurnosnih službi čiji su članovi imenovani nedavno.

**Policajska služba** također je u preustroju. U travnju 2003. godine Ministarstvo unutarnjih poslova objavilo je strateški plan reforme koja je još u tijeku. Hrvatska je jasno odlučila prijeći iz ratnog sustava u sustav koji je usklađen sa standardima EU-a. Još uvijek su, međutim, potrebni stalni naponi u cilju provedbe tako značajnih promjena.

Opća **razina sigurnosti** u Hrvatskoj i dalje je zadovoljavajuća. Bilo je tek nekoliko etnički motiviranih incidenata.

### **Funkcioniranje izvršne vlasti**

Zakonom o državnim službenicima i namještenicima iz 2001. godine osigurana je zakonska osnova za status državnih službenika i namještenika. Zakon ne pravi razliku između državnih dužnosnika (koji su politički imenovani) i državnih službenika, te ostaju neriješena pitanja kao što su status, uloga i obveze politički imenovanih dužnosnika u državnoj službi, njihov mandat u državnoj službi te načini/postupci promjene statusa politički imenovanih dužnosnika u status državnih službenika.

Sadašnji broj pravilnika (tj. unutarnjih dokumenata u kojima se za svako ministarstvo definiraju opisi poslova, broj djelatnika, itd.) i nedosljednosti među njima stvaraju uvjete za postojanje mnoštva standarda upravljanja državnom službom. Zakon ima i druge nedostatke, ponajprije u pogledu sustava promaknuća, mobilnosti, udaljavanja iz službe te stegovnih mjera. Pravila odabira i zapošljavanja kandidata također bi se moglo poboljšati. Opće prihvaćeno stajalište je da su plaće državnih službenika preniske da bi privukle odgovarajući broj mladih i obrazovanih stručnjaka radu u državnoj upravi, ponajprije zbog toga što državni službenici moraju imati isti ili viši stupanj obrazovanja nego djelatnici u drugim sektorima.

Postupci i odluke državnih službenika u odlučivanju o pravima i dužnostima građana temelje se na Zakonu o općem upravnom postupku. Na svako je upravno rješenje moguće uložiti žalbu drugostupanjskom upravnom tijelu. Ukoliko se žalba ne prihvati, moguće je obratiti se Upravnom sudu. Međutim, budući da je Upravni sud osnovan odlukom Ustavnog suda<sup>2</sup>, on, što se tiče prava i dužnosti građana, nema potpunu sudbenu nadležnost u smislu sudske prakse Europskog suda za ljudska prava jer [vidi 1.1.3. o pravosuđu].

Osim toga, moguće je obratiti se i **Pučkom pravobranitelju** koji je izabran od strane Sabora na mandat u trajanju od 8 godina. Takvo trajanje mandata pomaže u jačanju neovisnosti uloge pučkog pravobranitelja u odnosu na političke pritiske. U zadnjih nekoliko godina mnogobrojni su slučajevi dospjeli pučkom pravobranitelju. 2002. godine on je zaprimio 1558 pritužbi. Od toga je u 104 slučaja pučki pravobranitelj uputio preporuku odgovarajućem tijelu državne uprave, ali su samo 72 podnositelja imali uspjeha sa svojim pritužbama. Pučki pravobranitelj istražuje pritužbe građana na zlorabe službe počinjene od strane državnih tijela i pojedinih državnih službenika. Osim proučavanja pojedinih slučajeva, pučki pravobranitelj razmatra i ostala pitanja koja su važna za zaštitu ustavnih i zakonskih prava, a za koja je saznao iz drugih izvora (kao što su masovni mediji) koji izvještavaju o

---

<sup>2</sup> Odluka Ustavnog suda br. U-I-745/1999 od 8. studenoga 2000. godine, *Narodne novine*, br. 112/00.



nepravilnostima u radu tijela i agencija državne uprave. Pučki pravobranitelj jednom godišnje podnosi izvješće o svom radu Hrvatskom saboru.

Poslovnik Vlade Republike Hrvatske iz 2000. godine osigurava zakonski okvir za formuliranje politike, a obuhvaća i međuministarska savjetovanja. Ne postoji jedinstveno tijelo koje bi bilo odgovorno za upućivanje usklađene politike donositeljima odluka.

Budući da postoji višestruko ustrojstvo, postoji tendencija politiziranju i fragmentaciji planiranja i koordiniranja politike.

Ministarstvo europskih integracija odgovorno je za koordiniranje pitanja vezanih uz europske integracije. Sva ministarstva imaju mrežu europskih koordinatora, a u nekim su ministarstvima osnovane i posebne jedinice za europske integracije.

Ne postoji središnja ustanova za usavršavanje državnih službenika, kao ni Vladin program njihovog usavršavanja. Preustrojem Ministarstva pravosuđa, uprave i lokalne samouprave iz studenoga 2003. godine omogućeno je osnivanje Centra za stručno usavršavanje sudaca i drugih pravosudnih dužnosnika u okviru Ministarstva pravosuđa. Nakon usvajanja Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija 22. prosinca 2003. godine, Vlada je 22. siječnja 2004. godine usvojila Uredbu o unutarnjem ustrojstvu Središnjeg državnog ureda za upravu. Uredbom je predviđeno osnivanje 11 ustrojstvenih jedinica, uključujući i Centar za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika. Ministarstvo europskih integracija trenutačno organizira stručno usavršavanje državnih službenika iz područja europskih integracija.

Razvoj lokalne i područne (regionalne) samouprave još uvijek je u tijeku. Decentralizacija predviđena Vladinim programom za razdoblje od 2000. do 2004. godine bila je sporija no što se to predviđalo, te bi je trebalo ubrzati. Od srpnja 2001. godine provedena je reforma lokalne i područne (regionalne) samouprave na razini županija i u 32 grada. Sljedeća područja prebačena su iz državnog proračuna u županijske proračune: osnovno i srednje školstvo, centri za socijalnu skrb i domovi za starije i nemoćne osobe te ulaganja u održavanje bolnica, dok je u gradske proračune prebačeno osnovno školstvo. Od početka 2002. godine održavanje bolnica te osnivanje i financiranje centara za socijalnu skrb i domova za starije i nemoćne osobe preneseno je na županije. Prijenos djelatnika i osobnih dohodaka u školstvu nikada nije proveden. Financijsku situaciju lokalne i područne (regionalne) samouprave trebalo bi razjasniti iako je uređena Zakonom o financiranju lokalne i područne (regionalne) samouprave.

### *1.1.3. Sudstvo*

#### **Uloga i ustroj**

Hrvatski pravosudni sustav ustrojen je hijerarhijski u tri stupnja. 122 općinska suda, 114 prekršajnih sudova, 12 trgovačkih sudova i 21 županijski sud djeluju kao prvostupanjski sudovi. Županijski sudovi također odlučuju o žalbama protiv odluka općinskih sudova. Hrvatska jamči pravo žalbe (županijski sudovi, Visoki prekršajni sud, Visoki trgovački sud, Vrhovni sud). Vrhovni sud najviši je u Hrvatskoj. Predsjednika Vrhovnog suda i državnog odvjetnika bira Sabor i postavlja predsjednik Republike. Upravni sud treba pružiti sudsku zaštitu od pravomoćnih upravnih odluka. Međutim, u studenom 2000., Ustavni sud je propisao da Upravni sud nije sud pune nadležnosti sukladno članku 6. (pravo na poštenu

raspravu) Europske konvencije o ljudskim pravima, posebice zbog svoje ograničene mogućnosti neovisnog utvrđivanja činjenica nekog predmeta i održavanja usmenih rasprava. Ustavni sud odlučuje o sukobima interesa između tri grane državne uprave te je ovlašten ocijeniti sukladnost zakona s Ustavom i sukladnost podzakonskih akata s Ustavom i zakonima. Također je ovlašten donositi odluke o ustavnim tužbama podnesenima od pojedinaca koji smatraju da su njihova ustavna prava povrijeđena pravomoćnim odlukama državnih vlasti ili tijela lokalne ili regionalne samouprave. Ustavni je sud suočen s neprekidnim povećavanjem broja podnesenih pojedinačnih tužbi. On je ujedno nadležno tijelo za vođenje žalbenih postupaka vezanih za odluke o otpuštanju ili stegovnoj odgovornosti sudaca. Prema hrvatskom sustavu Ustavni se sud ne smatra sastavnim dijelom sudstva.

Neovisnost hrvatskoga sudstva jamči Ustav i Zakon o sudovima. Suci se potvrđuju na njihovim radnim mjestima i imenuju na neodređeni rok nakon petogodišnje službe u probnom roku. Trajnost njihova položaja jamči Ustav. Suce imenuje Državno sudbeno vijeće na temelju mišljenja zaprimljenih od sudskih vijeća koja se formiraju pri svakom sudu. Ministarstvo pravosuđa ispituje ispunjavaju li kandidati formalne uvjete, dok odgovarajući saborski odbor i predsjednik dotičnog suda također mogu dati svoje mišljenje. Državne odvjetnike (javne tužitelje) imenuje Državno odvjetničko vijeće uz sličan postupak. Oba vijeća samostalna su i neovisna tijela. Za izbor sudaca ne organiziraju se nikakvi natječaji. Da bi postao sudac, pravnik mora ispuniti dva uvjeta: prvo, položiti pravosudni ispit i, drugo, imati određeni broj godina radnog iskustva, ovisno o kategoriji suda za koji postavlja zahtjev. Sukladno Zakonu o sudovima, suci ne smiju biti članovi političkih stranaka niti se baviti drugim aktivnostima koje bi mogle utjecati na njihovu samostalnost, nepristranost ili neovisnost. Suci uživaju imunitet sukladno Ustavu i Zakonu o sudovima. Da bi se ukinuo imunitet nekog suca i izdalo odobrenje za pokretanje kaznenog postupka protiv njega, nadležno odvjetništvo treba podnijeti prijedlog Državnom sudbenom vijeću. Državno sudbeno vijeće odlučuje u stegovnom postupku o odgovornosti sudaca zbog lošeg ponašanja ili povreda pravila struke. Međutim, ocjenjivanje rada sudaca od strane Državnog sudbenog vijeća ostaje uglavnom na papiru. Osim jednog korupcijskog predmeta čije rješavanje predstoji, Državno sudbeno vijeće donijelo je tek nekoliko odluka u okviru stegovnih postupaka protiv sudaca. Ne postoji obvezujući etički kodeks za sve pravosudne dužnosnike. Međutim, Udruga hrvatskih sudaca (lokalna nevladina organizacija) usvojila je etički kodeks za svoje članove.

Zadace sudskih savjetnika i službenika opisane su u Pravilniku o unutarnjem ustroju pravosudnih tijela. Suci imaju mnoge zadace koje bi moglo obaviti činovničko osoblje. Kako bi se suce oslobodilo administrativnih zadataka, u siječnju 2004. Sabor je usvojio zakonodavne promjene.

Pravosudni se sustav još uvijek oporavlja od razdoblja velikih kadrovskih smjena i manjka osoblja. Ispražnjena mjesta postepeno popunjavaju mladi suci, državni odvjetnici i službenici, no u načelu se planira sveopće kadrovsko povećanje. Međutim, Hrvatska već ima velik broj sudaca u odnosu na broj stanovnika u usporedbi s EU i zemljama koje pristupaju Uniji. Krajem 2003. bilo je 1 868 sudaca, 513 državnih odvjetnika, 378 sudskih savjetnika i 6 023 sudska službenika (2,8 na svakog suca).

**Proračun** u 2003. za sudstvo (uključujući državne tužitelje i zatvorski sustav) iznosio je 231 milijun eura, u usporedbi sa 192 milijuna u 2002. Taj je iznos obuhvaćao 10,2 milijuna eura utrošena na ulaganja u zgrade i uredsku opremu, što je povećanje u odnosu na 5,5 milijuna u 2002. Za 2004. odobreno je daljnje povećanje proračuna za sudstvo za oko 10%.

**Infrastruktura i oprema** za sudstvo ostaje ozbiljan problem. Informatizacija trgovačkih sudova, katastra i zemljišnih knjiga tek je započela, a tu su potrebna velika ulaganja. Posljednjih je godina nabavljeno 3 300 računala, a još se 2 500 planira nabaviti tijekom 2004. i 2005. Sudovi još nemaju pristup bazama podataka službi za provedbu zakona. Automatizacija sustava upravljanja sudovima treba biti završena do 2008. Još ne postoje kompjuterizirane mreže koje bi povezivale različite sudove. Zgrade sudova uglavnom su stare i istrošene te ih je potrebno urediti i/ili adaptirati.

**Centar za stručnu obuku sudaca i drugih pravosudnih dužnosnika** osnovan je 1999., ali tek je 2003. djelomično započeo s radom. Premda je formalno samostalna služba u okviru Ministarstva pravosuđa i predviđa se stalna obuka sudaca i tužitelja, u praksi se Centar još nije dovoljno osposobio za obavljanje svojih zadaća. Zapošljava samo 4 osobe, uključujući direktora, te nema trajni proračun. Za sada se nastavnici ne biraju putem natječaja, niti se ocjenjuju temeljem rezultata rada. Centru je hitno potrebna razrada strategije obuke, kao i stvaranje tima nastavnika i početak pružanja dugoročne obuke, uz organizaciju edukativnih događaja po regijama. Centar je organizirao *ad hoc* seminare (uglavnom financirane od strane međunarodnih donatora), primjerice o postupcima pri Europskom sudu za ljudska prava, o sudskoj praksi i drugim temama, ali obuka o zakonu EU još nije započela. Centar bi također trebao uspostaviti institucionaliziranu suradnju s Vrhovnim sudom koji bi trebao biti nadležan za nadzor obuke sudaca u skladu sa Zakonom o sudovima. Dodatni je problem to što sudovima nedostaju proračunska sredstva za obuku. S planovima jačanja Centra ili osnivanja Pravosudne akademije valjalo bi se energično pozabaviti.

### **Funkcioniranje sudstva**

U drugoj polovici devedesetih, hrvatskom su pravosudnom sustavu nedostajale neovisnost i učinkovitost, a postojao je i manjak kadrova. Unatoč znatnim poboljšanjima i uspostavi neovisnog sudstva, ostaju veliki izazovi s kojima se valja suočiti. Glavni su problemi raširena neučinkovitost pravosudnog sustava i puno vremena potrebnog za donošenje i provođenje presuda, kao i slabosti glede odabira i obuke sudaca. Povrh toga, pred sudove se izlazi s previše slučajeva koji bi se u načelu mogli riješiti i drugim sredstvima. Svi ti čimbenici zajedno pridonose vrlo velikom gomilanju neriješenih predmeta. Dodatni je problem taj što sudovi i dijelovi državne uprave ne poštuju uvijek ili ne izvršavaju pravodobno odluke viših sudova. Stoga prava građana još nisu u potpunosti sudski zaštićena u skladu s ustavnim odredbama.

Oko 1 380 000 predmeta je **neriješeno**, što ukazuje na ozbiljne poteškoće glede sposobnosti sudstva da se nosi s radnim opterećenjem. Da bi se skratili sudski postupci i smanjio radni teret u sudovima, nedavno je najavljen niz mjera: Zakon o kaznenom postupku i Zakon o parničnom postupku su izmijenjeni i dopunjeni radi pojednostavljenja i ubrzanja postupka, no tek valja vidjeti kakav će biti stvarni učinak. U tom je području potrebno poduzeti daljnje korake. U kaznenim predmetima bi se glavno istražno tijelo trebalo preseliti iz sudova u državno odvjetništvo. Nesporne predmete nasljedstva trebali bi obrađivati javni bilježnici, a ne sudovi. Prvi koraci u tom pravcu poduzeti su usvajanjem Zakona o nasljeđivanju. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o sudskom registru nastoji se pojednostaviti, ubrzati i smanjiti trošak postupka registracije u sudskom registru. Naposljetku, Zakon o posredovanju predviđa alternativno rješavanje sporova, no hrvatskim građanima još nije blizak institut posredovanja, pa se konkretni rezultati ne mogu uskoro očekivati.

**Strukturalna reforma** hrvatskog pravosudnog sustava započela je Vladinim usvajanjem strateškog dokumenta pod nazivom "Reforma pravosudnog sustava" u studenom 2002. i Operativnog plana usvojenog u srpnju 2003. U strategiji je utvrđen niz mjera namijenjenih izvjesnim strukturalnim slabostima. Dokument sadrži prijedloge za uspostavu stručnog sustava obuke, ublažavanje radnog opterećenja sudova i pojednostavljenje sudskih postupaka. Predviđa usvajanje novih zakona, nabavu opreme i popunjavanje slobodnih radnih mjesta u pravosuđu, premda je vremenski okvir postavljen prilično nerealno. Ta reforma, predložena 2002, nije se pozabavila pitanjem izmjena Zakona o sudovima koje bi omogućile mobilnost sudaca, predvidjele obveznu obuku i povezale stručna postignuća s napredovanjem u službi.

U siječnju 2004. Sabor je dao novi poticaj nastavku pravosudne reforme usvajanjem paketa izmjena i dopuna Zakona o sudovima. Usmjerene na smanjenje broja neriješenih predmeta, izmjene i dopune predviđale su preraspodjelu predmeta od preopterećenih sudova na sudove iste nadležnosti, ali manje opterećenosti, proširenje ovlasti sudskih savjetnika kako bi ovi obavljali izvjesne proceduralne radnje i tako odteretili suce, te veću mogućnost premještanja sudaca, uz njihov pristanak, s jednog suda na drugi. Osim toga, u izmjenama i dopunama predviđa se detaljan opis dužnosti sudaca i bolji sustav ocjenjivanja. Vlada je također usvojila prijedloge da se ovršni postupci povjere ovršnim službenicima s javnim ovlastima. Međutim, ta mjera iziskuje izmjene i dopune Ovršnoga zakona koje Sabor tek treba donijeti. Osim toga, valja optimalno koristiti izmjene Zakona o parničnom postupku koji je na snazi od prosinca 2003. i kojim se uvode rokovi i druge mjere sprječavanje zlorabe proceduralnih mogućnosti. Provedba tih mjera iziskivat će znatne napore hrvatskih vlasti.

**Provedba sudskih presuda** u kaznenim postupcima u nadležnosti je ovršnih sudaca i regulirana je odvojeno od provedbe drugih vrsta sudskih presuda koje se odnose na različita, osobito financijska potraživanja. Najveći dio neriješenih predmeta u hrvatskom sudstvu povezan je registracijom predmeta i provedbom građanskih presuda, posebice onih kojima se dužnicima nameću financijske obveze ili se od njih traže određene akcije. Stoga se planovima reforme Ovršnoga zakona valja energično pozabaviti.

#### *1.1.4. Mjere za suzbijanje korupcije*

Hrvatska je ratificirala kaznenopravne i građanskopravne konvencije Vijeća Europe i prema njima prilagodila nacionalno zakonodavstvo. Korupcija se definira kao kazneno djelo. U prosincu 2000. Hrvatska je pristupila Grupi zemalja protiv korupcije (GRECO). Na plenarnoj sjednici GRECO-a hrvatskim je vlastima upućeno šesnaest preporuka u svibnju 2002. U tim je preporukama riječ i o zakonodavnim i o upravnim mjerama. U bliskoj budućnosti Hrvatska je dužna podnijeti GRECO-u izvješće o provedbi tih preporuka.

Hrvatska nije članica OECD-a, ali sudjeluje u radnoj skupini nečlanica i aktivna je u Antikorupcijskoj mreži (ACN). U tijeku su pripreme za pristupanje OECD-ovoj Konvenciji o suzbijanju podmičivanja stranih javnih dužnosnika u međunarodnim poslovnim transakcijama.

Međunarodna izvješća i pregledi pokazuju da u Hrvatskoj korupcija i dalje predstavlja problem i zadire u razne aspekte društva. Usprkos značajnim nastojanjima zadnjih godina da se intenzivira borba protiv korupcije, potrebne su daljnje akcije.

Na nacionalnoj razini Hrvatska je donijela i primijenila razne zakone vezane za borbu protiv korupcije. Nadalje, postoji obuhvatan plan akcija i mjera, kao i nacionalni antikorupcijski

program. Međutim, do sada nije uslijedila provedba nacionalnog programa, premda su mnogi od rokova u programu postavljeni još za 2001. Nacionalno zakonodavstvo djelomice je usklađeno s odredbama Konvencije o zaštiti financijskih interesa Zajednice iz 1995. i njezinih protokola, premda su potrebna daljnja poboljšanja. Razni pravni akti, posebice Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, sadrže odredbe o sprječavanju sukoba interesa između privatnog i javnog sektora.

Osnivanjem Ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminala (USKOK) sada postoji specijalizirano tijelo za istragu i progon korupcije. Ured djeluje kao posebna jedinica u okviru Državnog odvjetništva. Predviđena je uska suradnja s Uredom za sprečavanje pranja novca. Međutim, USKOK još nije u potpunosti operativan i njegovim administrativnim i operativnim kapacitetima potrebna su znatna poboljšanja. Obuka se daje na različitim razinama i preko različitih organizacija i programa.

Postoje razni izvori statističkih podataka o korupciji. Državni odvjetnik izdaje godišnje izvješće o slučajevima korupcije o čemu se vodi rasprava u Hrvatskom saboru. Nadalje, Ministarstvo unutarnjih poslova vodi zasebnu evidenciju o korupcijskim prijestupima, a Hrvatski zavod za statistiku prikuplja relevantne podatke od tijela državne uprave, među njima i od Državnog odvjetništva i USKOK-a.

Poduzimaju se razne mjere poboljšanja kadrovske strukture i uvjeta rada, te mjere stvaranja odgovarajućih uvjeta i nabave informatičke opreme za sudove, državna odvjetništva i USKOK. Međutim, bit će potrebna daljnja značajna poboljšanja. Osim toga, valja više učiniti na podizanju javne svijesti o korupciji kao teškom kaznenom djelu.

## **1.2. Ljudska prava i zaštita manjina**

Hrvatska je utvrdila niz zakonskih odredbi kojima se jamči poštovanje ljudskih i manjinskih prava. Ustav se bavi temeljnim slobodama i pravima. Ta se prava mogu još poduprijeti određenim međunarodnim konvencijama, poglavito Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i njezinim glavnim dodatnim protokolima. Uzevši u cjelini, ovi tekstovi – prema članku 6. Ugovora o Europskoj uniji - čine dio pravne stečevine Zajednice koje svaka država koja se želi pridružiti Europskoj uniji mora prije toga ratificirati.

Hrvatska je članica Vijeća Europe od 1996., ratificirala je Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i dodatne protokole 1997. Pojedinci mogu sa svojim slučajevima izaći pred Europski sud ako smatraju da su im povrijeđena prava temeljem ove Konvencije.

Od drugih međunarodnih konvencija o zaštiti ljudskih prava i manjina, Hrvatska je ratificirala Europsku konvenciju o sprečavanju mučenja, Europsku povelju o regionalnim ili manjinskim jezicima, ali još treba potpisati Europsku socijalnu povelju iz 1996. Ratificirala je postojeće ključne konvencije UN-a iz područja ljudskih prava zajedno s protokolima.

Sukladno članku 140. Ustava, međunarodni su ugovori sastavni dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske i nadređeni su nacionalnim zakonima.

### *1.2.1. Građanska i politička prava*

Pristup pravdi jamči Ustav. *Pravna pomoć* na raspolaganju je u kaznenim predmetima. U građanskim predmetima samo Odvjetnička komora pruža besplatnu pravnu pomoć. Stranci ne

moгу dobiti pravnu pomoć u građanskim predmetima. Nema besplatne pravne pomoći za osobe bez državljanstva (kao što su mnogi pripadnici zajednice Roma). Odvjetnička komora utvrđuje vlastite tarife za pravne usluge. Ne postoji pravna pomoć u građanskim predmetima organizirana od strane države, niti postoji državna kontrola kriterija koji se moraju ispuniti za pravnu pomoć koju nudi Odvjetnička komora. Zakonom o sudskim pristojbama od obveze plaćanja sudskih pristojbi izuzeti su povratnici i interni prognanici. U Zakonu o azilu, međutim, ne navodi se kako se pravna pomoć pruža azilantima. *Smrtna kazna* ukinuta je i Hrvatska je potpisala Protokol br. 13 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, koji se odnosi na ukidanje smrtne kazne u svim okolnostima; to je stupilo na snagu 1. srpnja 2003. Mučenje, neljudsko i ponižavajuće postupanje zabranjeni su Ustavom. Isto tako nije dozvoljen prisilan ili obvezatan rad.

U listopadu 2002. Hrvatska je donijela Nacionalni plan za *suzbijanje trgovanja ljudima* u skladu s međunarodnim standardima. Zasad, temeljem Kaznenog zakona iz 1997., trgovanje ljudima kriminalizirano je samo člankom 175. prema kojem je držanje osobe u ropskom odnosu kažnjivo djelo, ali bez posebnog spominjanja trgovanja<sup>3</sup>.

Ustav RH zabranjuje sve oblike *diskriminacije*, uključujući diskriminaciju na osnovi rase. Kazneni zakon propisuje kaznenu odgovornost onih koji krše načelo jednakosti građana na osnovi rase; predviđa kaznenu odgovornost onih koji na osnovi rase, spola, boje kože, nacionalnosti ili etničkog podrijetla krše temeljna ljudska prava i slobode. Ne postoji posebna kaznena odredba koja zabranjuje djela ksenofobije.

*Proizvoljno uhićenje* zabranjeno je Ustavom. Nikoga se ne može uhititi ili pritvoriti bez pisanog sudskog naloga. Svaka uhićena osoba ima pravo žalbe pred sudom koji odlučuje o zakonitosti lišavanja slobode, kao i pravo da odmah bude obaviještena o razlozima uhićenja. Nadalje, Ustav predviđa isplatu odštete nepravično uhićenoj osobi. Trajanje pritvora prije sudbenog postupka točno je utvrđeno u zakonu koji jamči osobi lišenoj slobode da je to u skladu s međunarodnim standardima.

*Biračko pravo* garantirano je i definirano Ustavom za sve osobe koje su navršile 18 godina života. Ta se odredba također odnosi na građane koji u vrijeme izbora borave u inozemstvu.

*Sloboda udruživanja i okupljanja* garantirana je Ustavom. Dotični zakon, koji je stupio na snagu 1. siječnja 2002., provodi se bez dojava problema. Broj registriranih organizacija civilnoga društva u Hrvatskoj naglo raste i one postaju sve raznovrsnijima. Dok je 1999. bilo registrirano svega 15 375 nevladinih udruga, do kolovoza 2003. njihov se ukupan broj povećao na 23 740. Uz to, registrirano je i 70 zaklada, 6 fondova i 120 međunarodnih nevladinih udruga. Uloga nevladinih udruga svih je ovih godina bila izuzetno važna u promicanju ljudskih prava, posebice u područjima kao što su pitanja izbjeglica i praćenje izbora.

*Sloboda izražavanja* garantirana je Ustavom. Prije 2000. na djelu su bili otvoreni pritisci, uznemiravanje, ekonomsko iznuđivanje i proizvoljni progoni. Situacija se znatno popravila

---

<sup>3</sup> Izmjenama i dopunama Kaznenog zakona od srpnja 2003. članak 175. usklađen je s Međunarodnom konvencijom koja se posebno odnosi na trgovanje ljudima. Međutim, iz formalnih proceduralnih razloga Ustavni je sud 27. studenoga 2003. poništio izmjene i dopune Kaznenog zakona koje je Sabor donio 9. srpnja i koje su trebale stupiti na snagu 1. prosinca 2003. Ustavni je sud odlučio da su izmjene i dopune usvojene bez kvalificiranog kvoruma.

nakon 2000. Mediji su sada u znatnoj mjeri deregulirani i uglavnom podvrgnuti pravilima slobodnog tržišta. Međutim, postoji bojazan da na lokalnoj razini ostaju mogućnosti političkog utjecaja.

Scenu *tiskanih medija* karakterizira velika raznolikost dnevnih listova. Postoji pet nacionalnih dnevnih novina uz lokalne/regionalne dnevne novine. Izdaju se tri politička tjednika. Novine su, s izuzetkom dvaju nacionalnih dnevnika, privatizirane, a novinari više ne nailaze na značajne prepreke u obavljanju svoje profesije. Postoji širok raspon političke raznolikosti. Usprkos tome, potrebne su daljnje mjere kako bi se osigurala transparentnost vlasništva nad medijima. Dominantan položaj jedne skupine izdavača u sektoru distribucije mogao bi se nepovoljno odraziti na konkurenciju (naime, nekolicina najvećih izdavača kontrolira više od 50% najveće distribucijske mreže u Hrvatskoj).

Što se tiče *audiovizualnih medija*, djeluje preko 130 radio stanica i stranih kuća koje emitiraju svoje programe. Državna televizija (HRT) izgubila je monopolistički položaj. Privatizacija trećeg nacionalnog TV kanala u korist konzorcija Hrvatski RTL mogla bi potaći razvoj privatnog televizijskog sektora te uvesti konkurenciju i pluralizam na televizijsko tržište. Pored tri TV kanala koji pokrivaju cijelu zemlju, ima i nekoliko regionalnih TV mreža. Nema ograničenja glede pristupa stranim izvorima vijesti. Strani TV kanali pristupačni su preko satelitske i kablovske televizije.

Zakonski i administrativni okvir koji je trenutno na snazi u Hrvatskoj usvojen je s namjerom da se hrvatsko zakonodavstvo uskladi s europskim standardima. Međutim, postoje izvjesne bojazni glede daljnjih mogućnosti političkog utjecanja na uspostavljena regulatorna tijela.

Na području medija na snazi su četiri važna zakona: (i) *Zakon o Hrvatskoj radioteleviziji (HRT)* od ožujka 2003. koji regulira djelovanje državne radiotelevizije, HRT-a, i utvrđuje programska načela i obveze. Postupak imenovanja članova Vijeća HRT-a ne osigurava dovoljnu transparentnost, niti političku neovisnost i pluralizam gledišta. Članovi Vijeća izabrani su<sup>4</sup> nakon dugog odgađanja, i to više na osnovi političkih preferencija, nego odgovarajućeg iskustva. Predstavnici civilnog društva trebali bi igrati veću ulogu u postavljanju i imenovanju članova Vijeća; (ii) *Zakon o elektronskim medijima* donesen u srpnju 2003. regulira područje radio i televizijskih emisija, kao i elektronskih publikacija. On također općenito utvrđuje postupak dodjele licence javnim i privatnim radio i televizijskim kućama. Vijeće za elektronske medije (nadzorno regulatorno tijelo) dodjeljuje i otkazuje frekvencije, obavlja nadzor i zaprima prigovore. Postupak imenovanja članova Vijeća ne osigurava dovoljnu transparentnost, niti političku neovisnost i pluralizam gledišta, kao ni odgovarajuće financiranje i kadrovsko opremanje takvog regulatornog tijela. Doneseni zakon nije u potpunosti u skladu s Europskom konvencijom o prekograničnoj televiziji i s Direktivom o televiziji bez granica (*vidi također Poglavlje 20 – Kultura i audiovizualni mediji*). (iii) *Zakon o telekomunikacijama*, donesen u srpnju 2003., ima za cilj otvoriti put liberalizaciji na području telekomunikacijskih usluga stvaranjem uvjeta za nove operatere u fiksnim i mobilnim telekomunikacijskim uslugama. Po tom se Zakonu osniva Agencija za telekomunikacije kao neovisno regulatorno tijelo zaduženo za dodjelu frekvencije i za druga tehnička pitanja. Međutim, odnosi između Agencije za telekomunikacije i Vijeća za elektronske medije nisu jasno definirani te bi mogli paralizirati rad tih dvaju tijela. Zakon je uglavnom u skladu s međunarodnim standardima, no potrebna mu je hitna izmjena u dijelu koji se odnosi na emitiranje. (iv) *Zakon o medijima*, (ranije zvan “Zakon o javnom

---

<sup>4</sup> 17. listopada 2003. Sabor se suglasio s izborom članova Vijeća. Šest članova imenovala je prethodna koalicijska vlada, a pet oporba. Vijeće se sastoji od 11 članova iz različitih skupina civilnog društva.

informiranju”) donesen u listopadu 2003. regulira temeljna načela rada neelektronskih (tj. uglavnom tiskanih) medija, kao što su sloboda izražavanja, pravo javnosti na informiranost, zaštita privatnosti i vlasništvo nad medijima. Međutim, u siječnju 2004. Ustavni je sud poništio Zakon iz proceduralnih razloga (nije ga usvojila apsolutna većina, iako je riječ o zakonu koji se bavi temeljnim ljudskim pravima). Prema odluci Ustavnog suda, Zakon o medijima se može privremeno primjenjivati do 30. travnja 2004. Hrvatska mora osigurati da se u izmijenjenom Zakonu o medijima uzme u obzir članak 10. Europske konvencije o ljudskim pravima (ECHR), kao i druge odgovarajuće preporuke koje je usvojio Odbor ministara Vijeća Europe.

*Zakon o izmjenama i dopunama Kaznenog zakona*, donesen u srpnju 2003., koji je uključivao kriminalizaciju klevete počinjenu od strane novinara, poništio je Ustavni sud u studenom 2003., jer nije bio usvojen apsolutnom većinom. Sada je važno da u izmijenjenom zakonu odredbe o kleveti odražavaju europske standarde (kako je određeno u presudama Europskog suda za ljudska prava).

*Zaključno*, potrebne su promjene da bi se gore navedeni zakoni uskladili s europskim standardima, sukladno preporukama koje je u veljači 2004. formulirala zajednička stručna misija Vijeća Europe, Europska komisija i OESS.

*Pravo vlasništva* priznato je Ustavom. Međutim, stranci su još uvijek izloženi izvjesnim zakonskim ograničenjima, posebice glede vlasništva nad poljoprivrednim zemljištem, šumama, zaštićenim dijelovima prirode (nacionalnim parkovima, prirodnim rezervatima i dr.). Strane fizičke i pravne osobe mogu postati vlasnici nekretnina u Hrvatskoj uz uvjet reciprociteta i po odobrenju Ministarstva vanjskih poslova. I u slučaju nasljedstva stranci moraju ispuniti uvjet reciprociteta.

*Proces povrata imovine oduzete za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine* regulira Zakon koji je stupio na snagu u siječnju 1997. Taj proces teče veoma sporo; nakon 7 godina primjene, samo su u 34% slučajeva (od ukupno preko 51 000 slučajeva) donesena pravomoćna rješenja, a samo je 21% zahtjeva pozitivno riješeno. Zakon predviđa mogućnost da samo potomci prvog koljena mogu tražiti naknadu pod uvjetom da ispunjavaju određene uvjete. Vlada ne može predvidjeti neki vremenski okvir u kojem bi se taj postupak mogao završiti.

*Jamči se poštovanje privatnosti.* Ustav jamči nepovredivost stana, slobodu i privatnost korespondencije. Samo sud može narediti pretres stana ili drugih prostorija putem obrazloženog naloga.

Prema raspoloživim informacijama, u Hrvatskoj nema prijavljenih *osoba bez državljanstva* kao rezultat raspada SFRJ.

### *1.2.2. Ekonomska, socijalna i kulturna prava*

Hrvatska je 1999. ratificirala Europsku socijalnu povelju iz 1961. i Dodatni Protokol iz 1999. koji su stupili na snagu u ožujku 2003. U veljači 2003. Hrvatska je ratificirala i Protokol iz 1991. kojim se izmjenjuje i dopunjuje Europska socijalna povelja. Hrvatska nije još potpisala Europsku socijalnu povelju iz 1996. Hrvatski ustav jamči ekonomska, socijalna i kulturna prava. Jamče se poduzetničke i tržišne slobode, a država je dužna osigurati svim poduzetnicima ravnopravan pravni status. Nadalje, priznaje se pravo na rad uz pun pristup



svim poslovima i dužnostima pod istim uvjetima, uključujući pravo zaposlenika i članova njihovih obitelji na socijalnu sigurnost i socijalno osiguranje. Ustav predviđa čitav niz različitih socijalnih naknada. Jamči i opće pravo na zdravstvenu zaštitu i posebnu skrb za slabe, nemoćne i invalidne osobe, s naglaskom na programima socijalne integracije. Međutim, raspon tih prava proračunski je ograničen. Obitelj uživa posebnu zaštitu. Majke i djeca pod zaštitom su države.

Hrvatska, kao slijednica Jugoslavije, primjenjuje Konvenciju UN-a o *pravima djeteta*. U svibnju 2004. Hrvatska treba podnijeti drugo početno izvješće o napretku u provedbi Konvencije. U ljeto 2003. Hrvatska je uvela instituciju pravobranitelja za djecu.

Nema prepreka osnivanju *sindikata*. Pravo na štrajk garantirano je uz neka ograničenja koja vrijede za oružane snage, policiju, javnu upravu i javne službe (npr. za zdravstveno osoblje).

Postoji pravo na besplatno osnovno *školovanje* i besplatan pristup srednjoškolskom i višem obrazovanju, uz slobodu osnivanja privatnih škola i odgojno-obrazovnih institucija.

Garantirana je *vjerska sloboda*. Premda je crkva odvojena od države, jednim se sporazumom između Hrvatske i Svete Stolice uspostavlja povoljniji okvir rada i djelatnosti Katoličke crkve u društvu. Vjerska nastava nije obvezatna, ali se obavlja u okviru državnog odgojno-obrazovnog sustava. Hrvatska je slične sporazume potpisala s glavnim vjerskim zajednicama u Hrvatskoj (npr. katoličkom, pravoslavnom i muslimanskom), osim sa židovskom. Povrat židovske imovine glavna je prepreka zaključenju takvog sporazuma.

*Homoseksualni odnosi* priznati su zakonom. Zakon o ravnopravnosti spolova zabranjuje diskriminaciju temeljenu na seksualnoj sklonosti.

### *1.2.3. Manjinska prava, zaštita manjina i izbjeglice*

#### **Manjine**

Prema popisu stanovništva iz 2001. 7,5% stanovništva Hrvatske pripadnici su 16 *nacionalnih manjina*. Najbrojniji su Srbi sa 4,5% od ukupne populacije, iza njih slijede Bošnjaci (0,47%), Talijani (0,44%), Mađari (0,37%), Albanci (0,34%) i Slovenci (0,3%). Prema najnovijim službenim statističkim podacima, udio Roma u stanovništvu iznosio je 0,21% ali je stvarni broj vjerojatno znatno veći.

Hrvatska je ratificirala sve konvencije Vijeća Europe koje je potpisala, kao što su Europska konvencija o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina, Europska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima, te Konvencija UN-a o građanskim i političkim pravima. Nadalje, Hrvatska je zaključila dvostrane sporazume o zaštiti nacionalnih manjina s Mađarskom i Italijom. U pripremi je dvostrani sporazum sa Srbijom i Crnom Gorom.

Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina (UZPNM), donesen 13. prosinca 2002., postavlja domaći pravni okvir za manjinska prava u Hrvatskoj. Nacionalnim manjinama jamči se pravo na do osam zastupnika u Saboru. Na lokalnoj razini, manjine imaju pravo na svoje predstavnike u izabranim tijelima, kao i u pravosudnim i upravnim tijelima općina i gradova. UZPNM također predviđa zastupljenost manjina u pravosudnim i upravnim tijelima na državnoj i lokalnoj razini.

Pored toga, osnovano je Vijeće nacionalnih manjina na državnoj razini te lokalna savjetodavna tijela gradskih/općinskih vijeća. U provođenju UZPNM-a Vlada bi trebala tijesno surađivati s Vijećem nacionalnih manjina.

Nadalje, uspostavljen je poseban pravni okvir glede prava srpske manjine u Podunavlju; to je uspostavljeno temeljem Erdutskog sporazuma i Pisma namjere Vlade RH 1997. Većina prava garantiranih temeljem Erdutskog sporazuma prenesena su u UZPNM, ali neka posebna prava proizlaze iz Pisma namjere, kao što su razmjerna zastupljenost u policijskim snagama i u sudstvu te prava na manjinske škole.

Pripadnici nacionalnih manjina u Hrvatskoj ostvaruju svoje pravo na službeno korištenje materinjeg jezika ravnopravno na teritoriju gradova/općina i županija, ako njihov udio u stanovništvu iznosi najmanje jednu trećinu ili ako je to predviđeno međunarodnim sporazumima. Isto tako, imaju pravo na nastavu na njihovom jeziku od predškolskih ustanova nadalje (sve do srednjeg školovanja) u skladu s Ustavom, Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina (2002.), Zakonom o korištenju jezika i pisma nacionalnih manjina (2000.) i Zakona o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina (2000.).

Obrazovna ustanova s nastavom na jeziku i pismu neke nacionalne manjine može biti javna ustanova, financirana iz državnog proračuna, ili privatna škola osnovana od neke pravne ili fizičke osobe pod istim uvjetima koji vrijede za osnivanje bilo koje odgojno-obrazovne ustanove. Načela ravnopravnosti i nediskriminacije, zaštite nacionalne samobitnosti, društvene integracije, slobode osnivanja odgojno-obrazovnih ustanova, izrade nastavnih programa i planova te odgovarajuće obuke nastavnika čini se da su ugrađeni u hrvatsko zakonodavstvo. Ta načela u skladu su s osnovnim načelima sadržanima u Okvirnoj konvenciji Vijeća Europe o zaštiti nacionalnih manjina i u Europskoj povelji o regionalnim i manjinskim jezicima.

Pučki pravobranitelj mogao bi igrati važnu ulogu u zaštiti manjinskih prava, no suočen je s ozbiljnim proračunskim ograničenjima. Postoji Ured Vlade RH za nacionalne manjine. U državnom proračunu za 2003. za manjine je izdvojeno 20 milijuna kuna (2,6 milijuna eura) za raspodjelu putem tog Ureda.

Na parlamentarnim izborima 23. studenoga 2003. izabrano je osam zastupnika nacionalnih manjina, što predstavlja povećanje u odnosu na izbore 2000. kad su nacionalne manjine izabrale 5 zastupnika.

Prema zadnjem popisu stanovništva, 331 383 hrvatskih građana koji su pripadnici 16 nacionalnih manjina imaju pravo izabrati 471 vijeće manjina sa 6 662 člana i 143 predstavnika na lokalnoj (općinskoj) i regionalnoj (županijskoj) razini. Izbori za *lokalna savjetodavna vijeća manjina* održani su 18. svibnja 2003. Međutim, zbog vremenske kratkoće priprema, slabe potpore Vlade i loše organizacije na razini samih manjinskih organizacija, izabrano je manje od polovice vijeća na koja manjine imaju pravo temeljem Ustavnog zakona o nacionalnim manjinama. Dopunski izbori za članove vijeća nacionalnih manjina održani su 15. veljače 2004. u 15 županija, 64 grada i 132 općine. Odaziv je bio oko 8% od ukupne manjinske populacije. Još ima nesporazuma i još nedostaje motivacije glede formalnog osnivanja lokalnih vijeća, i to ne samo u lokalnim vlastima već i među samim manjinskim skupinama.

Prema Ustavnom zakonu o nacionalnim manjinama trebali su se održati izvanredni izbori u onim županijama/općinama gdje se putem stranačkih lista nije mogao imenovati dovoljan broj manjinskih predstavnika. Takvi su izvanredni izbori održani tek 15. veljače 2004., dok su prema UZPNM-u trebali biti održani do ožujka 2003. Valja istaći da su sukladno Zakonu o lokalnim izborima iz 2001. ti izbori trebali biti održani do rujna 2002.

Glede zastupljenosti manjina u državnoj upravi i pravosudnim tijelima, kako je predviđeno u UZPNM-u, manjine su još uvijek nedovoljno zastupljene. Vlada, pozivajući se na praktične teškoće, proračunska ograničenja i, u slučaju sudstva, na neovisnost sudova u odabiru sudaca, nije razvila neki program dugoročnog rješenja tog problema nedovoljne zastupljenosti. Premda je oglašen značajan broj radnih mjesta u državnoj upravi i sudstvu, nije poznato nalaze li se pripadnici manjina među novim zaposlenicima. Isto tako, neke zakone još treba uskladiti s UZPNM-om, poput Zakona o državnoj upravi, Zakona o sudovima, Zakona o Državnom sudbenom vijeću i Zakona o državnom odvjetništvu. Stoga valja poduzeti odgovarajuće mjere kako bi se takvo stanje popravilo.

Što se tiče medija, manjine i pitanja od interesa za njih posljednjih su godina sve bolje pokrivena, iako još uvijek nedovoljno, kako u elektronskim, tako i u tiskovnim medijima. Premda se govor mržnje postojano stišava, nacionalne manjine se doživljavaju i predstavljaju kao zasebni entiteti, ne kao sastavni dio društva. Odredbe UZPNM-a prema kojima su javne radio i televizijske postaje na nacionalnoj i lokalnoj razini dužne proizvoditi i/ili emitirati programe za manjine na njihovim jezicima tek treba provesti.

Što se tiče sudskih postupaka vezanih za diskriminaciju prema manjinama, nije poznato da su izrečene ikakve presude kojima se ustanovljuje kaznena odgovornost za širenje rasne mržnje.

Srpska manjina u specifičnom je položaju. Prvo, premda je to i dalje manjina s najvećim brojem građana, njezin se udio u stanovništvu drastično smanjio od 13% (prema popisu stanovništva iz 1991.) na 4,5% (prema popisu stanovništva iz 2001.). Drugo, odnosi između hrvatske države i srpske manjine opterećeni su posljedicama nedavnog rata, odnosno povratka izbjeglica i povrata njihove imovine [vidi odjeljak "Izbjeglice" niže u tekstu]. Osamostaljenjem Hrvatske njihov se status promijenio od statusa konstitutivnog naroda u bivšoj Jugoslaviji u status nacionalne manjine. U prosincu 2003. nova je Vlada potpisala sporazum s predstavnicima srpske manjine i ponudila im nekoliko položaja u državnoj upravi. Valja istaći, međutim, da postojeće institucije srpske manjine (političke stranke, škole, kulturna društva) mogu djelovati bez ikakvih prepreka. U Podunavlju je provedena većina odredbi Erdutskog sporazuma i Pisma namjere Vlade RH, ali uz značajan izostanak razmjernosti zastupljenosti Srba u sudstvu. Država još treba uložiti dodatne napore kako bi se srpska manjina na svim razinama integrirala u hrvatsko društvo.

*Romska manjina* zaslužuje posebnu pozornost. Na Rome službeno otpada 0,21% stanovništva (9 463 osoba, prema popisu stanovništva iz 2001.). Međutim, procjenjuje se da je njihov broj znatno veći (30 000 do 40 000), budući da se Romi često izjašnjavaju kao pripadnici većinske skupine ili se ne prijavljuju. Većina Roma nije integrirana u hrvatsko društvo i izloženi su diskriminaciji u svim područjima javnog života, kao što je zapošljavanje, zdravstvo i politička zastupljenost.

S obzirom na akutnu društvenu isključenost u kojoj većina Roma živi u Hrvatskoj, 16. listopada 2003. Vlada je, potaknuta od Vijeća Europe i OEES-a, donijela Nacionalni program za Rome. Program predviđa niz mjera kojima je cilj osigurati društveno uključivanje Roma, uz

očuvanje njihove tradicije i kulture. Program se bavi pitanjima kao što su status, politička zastupljenost na lokalnoj razini, prava djece, odgoj i obrazovanje, zdravstvena zaštita, socijalna skrb, stambena pitanja i zaštita okoliša. Valja tek vidjeti, međutim, hoće li sredstva izdvojena za tu inicijativu u državnom proračunu za 2004. biti dovoljna za provedbu Programa.

Pred Europskim sudom za ljudska prava pokrenut je vrlo velik broj predmeta protiv Hrvatske. Izgleda da je to odraz (i) proceduralnih problema u hrvatskom sudstvu, uključujući pitanje u kojoj je mjeri Ustavni sud u stanju djelovati kao učinkoviti domaći lijek za pitanja ljudskih prava i (ii) problema materijalnih ljudskih prava glede nekih zakona, posebice zakona koji reguliraju imovinsko-pravna pitanja vezana za rat.

## Izbjeglice

Hrvatska je ratificirala Međunarodnu konvenciju o izbjeglicama iz 1951. Mnoštvo izbjeglica iz BIH steklo je izbjeglički status temeljem hrvatskog Zakona o statusu prognanika i izbjeglica. Definicija izbjeglica prema tom Zakonu znatno se razlikuje od one u Ženevskoj konvenciji. Iako Zakon o kretanju i boravku stranaca propisuje postupke odobravanja azila, nije donesena nijedna pozitivna odluka kojom se azil odobrava. 1. srpnja 2004. trebao bi stupiti na snagu novi Zakon o azilu.

U razdoblju od 1991-1997. ukupan broj izbjeglica, prognanika i raseljenih osoba iz Hrvatske i izvan nje iznosio je približno 950.000.

Kao posljedica nedavnog rata, približno 550.000 *Hrvata*<sup>2</sup> postali su prognanici. Broj *izbjeglih hrvatskih Srba*, ponajviše nakon operacija "Bljesak" i "Oluja" 1995. kojima je Hrvatska preuzela nadzor nad svim okupiranim područjima, iznosio je 370.000 (330.000 u Srbiji i Crnoj Gori, te 40.000 u BIH). Osim toga, 32.000 Srba bilo je evidentirano kao prognanici krajem 1997. u području pod nadzorom UNTAES-a (istočna Slavonija). Osim 950.000 izbjeglica i prognanika bilo je i bosanskih Hrvata koji su se ili smjestili u Hrvatskoj (približno 130.000) ili preko Hrvatske otišli u treće zemlje.

Do kraja 2003. broj *izbjeglih hrvatskih Srba* iznosio je približno 209.000 (189.500 u Srbiji i Crnoj Gori a 19.500 u BIH). Broj prognanika srpske narodnosti iznosio je 1.700. Do konca istog razdoblja 108.000 izbjeglih hrvatskih Srba vratio se u Hrvatsku.

Uglavnom kao posljedica dugog prognaništva i prepreka povratku, velik broj sadašnjih srpskih izbjeglica izgleda da se opredijelio za lokalnu integraciju u zemlji u kojoj borave. Popis stanovništva koji su u drugoj polovici 2000. provele vlade tadašnje SRJ i BIH u suradnji s UNHCR-om pokazao je da je od preostalih izbjeglica najviše oko 30% zainteresirano za povratak, tj. približno nešto više od 83.000 osoba (76.500 iz SCG i 6.500 iz BIH). Rezultati ankete provedene za Misiju OESS-a u Hrvatskoj u drugoj polovici 2003. pokazali su da je 15% izbjeglica koji se trenutno nalaze u SCG i BIH zainteresirano za povratak, što odgovara broju od oko 30.000 osoba.

Glavni problemi s kojima se izbjeglice suočavaju po povratku jesu stanovanje, mine, ekonomska reintegracija, potencijalno uznemiravanje temeljem objeda za "ratne zločine" i negostoljubiva atmosfera u lokalnim zajednicama. Osim toga postoje i administrativni

---

<sup>2</sup> Riječi Hrvat i Srbin ukazuju na etničku pripadnost, dok pridjev "hrvatski" ukazuje na državljanstvo Republike Hrvatske

problemi poput nepriznavanja mirovinskih prava po osnovi radnog staža na područjima koja su ranije nadzirali Srbi. U smislu ekonomske reintegracije, Vlada je donijela mjere za gospodarski razvitak područja povratka, ali bez ikakvih konkretnih mjera namijenjenih povratnicima. Potrebna proračunska sredstva stavljena su na raspolaganje, a završetak razminiranja planiran je do 2010.

Tijekom rata i nakon njega mnogo je kuća i/ili stanova uništeno ili zaposjednuto. Stambeni problemi mogu se podijeliti u tri kategorije: (i) obnova; (ii) povrat imovine; i (iii) stambeno zbrinjavanje bivših nositelja stanarskog prava.

Obnova: do danas je država obnovila približno 130.000 od 200.000 uništenih kuća i stanova. Sedam posto (7%) tog programa financirala je međunarodna zajednica. Čini se da nema većih zastoja u provedbi programa obnove oko 16.000 preostalih kuća, čiji se završetak očekuje do konca 2005. To bi olakšalo povratak oko 48.000 osoba. Izmjenama Zakona o obnovi iz 2000. uklonjene su i zadnje diskriminacijske zakonske odredbe. Rok za podnošenje zahtjeva za obnovu bio je konac 2001. U ožujku 2004, sukladno sporazumu potpisanom s predstavnicima Srba, Vlada je ponovno otvorila rok za predaju novih zahtjeva za obnovu, od 1. travnja do 30. rujna 2004. To će vjerojatno značiti da će se program obnove morati nastaviti do 2006.

Povrat imovine: povrat stambenih objekata dodijeljenih na privremeno korištenje temeljem Zakona o privremenom preuzimanju i upravljanju određenom imovinom reguliran je Izmjenama i dopunama Zakona o područjima posebne državne skrbi iz 2002. Zakonom o vlasništvu i drugim stvarnim pravima uređuje se povrat drugih vrsta imovine, primjerice poslovnih prostora i poljoprivrednog zemljišta koje se također moglo dodijeliti na privremeno korištenje temeljem Zakona o privremenom preuzimanju i upravljanju određenom imovinom. Država je osigurala sredstva za alternativni smještaj. Do konca 2003. od ukupnog broja od oko 20.000 zahtjeva za povratom kuća<sup>3</sup>, tek je nešto manje od 16.000 vraćeno (od kojih je 4.000 ostalo prazno jer nije poznato boravište vlasnika). Tempo povrata imovine ipak je vrlo spor. Glavni su razlozi (i) samonametnuta zadaća osiguranja alternativnog smještaja sadašnjim stanarima kao preduvjet za povrat (što znači da se prava vlasnika ne priznaju u potpunosti); (ii) nedovoljna žurnost na nižim razinama državne uprave, u cilju pravodobnog osiguranja alternativnog smještaja stanarima<sup>4</sup>; te (iii) ne donošenje sudskih naloga za deložaciju i neprovođenje odluka o deložaciji bespravničkih stanara. Vlada je prvobitno namjeravala dovršiti povrat imovine do konca 2002. Taj je rok zatim pomaknut na konac 2003. Međutim, novi rok nije ispoštovan. Do kraja 2003. još je 3.500 kuća bilo zaposjednuto, a za njih je podneseno oko 2.200 zahtjeva za povratom. Vladin sporazum s predstavnicima Srba predviđa završetak tog postupka do kraja 2004.

Stambeno zbrinjavanje bivših nositelja stanarskog prava: Donedavno, izbjeglice koje su stanovale u društvenim stanovima sa stanarskim pravom nisu, u slučajevima kad su se odlučili na povratak u Hrvatsku, imali pravo na stambeno zbrinjavanje. Taj nedostatak pravnog lijeka diskriminacijski je pogađao izbjeglice iz gradskih područja. U srpnju 2002., izmjene i dopune Zakona o područjima posebne državne skrbi<sup>5</sup> prvi puta su otvorile mogućnost pravnog lijeka

<sup>3</sup> Ovo se odnosi na povrat kuća dodijeljenih na korištenje temeljem Zakona o privremenom preuzimanju i upravljanju određenom imovinom iz 1995.

<sup>4</sup> Povrat imovine vlasniku predviđen je tek nakon osiguranja alternativnog smještaja privremenom stanaru. To znači da se interesima privremenih stanara daje prednost pred zakonskim pravima vlasnika.

<sup>5</sup> Vidi kartu u privitku. Područja posebne državne skrbi, utvrđena Zakonom iz 1996 (naknadno izmijenjenim) određena su u svrhu uklanjanja posljedica rata, osiguranja bržeg povratka prognanika i izbjeglica, poticanja demografske i gospodarske obnove i ostvarenja uravnoteženog razvitka svih regija u Hrvatskoj.

za bivše nositelje stanarskih prava na tim područjima. 12. lipnja 2003., Vlada je usvojila Odluku o stambenom zbrinjavanju bivših nositelja stanarskih prava i na područjima izvan područja posebne državne skrbi, ako se oni žele vratiti<sup>6</sup>. Ovom Odlukom predviđa se stavljanje stanogradnje koju financira država na raspolaganje podnositeljima zahtjeva. Rok za podnošenje zahtjeva je konac 2004. Rok za stambeno zbrinjavanje je 31. prosinca 2006. Program ne rješava pitanje zakonske opravdanosti prestanka stanarskog prava, te je u tijeku velik broj postupaka pred domaćim sudovima, a najmanje jedan od njih proglašen je osnovanim za rješavanje pred Europskim sudom za ljudska prava ("Blečić c/o Hrvatske"). Kako je Provedbeni plan Vladine odluke potpisan sa znatnim zakašnjenjem, tek 29. listopada, još nema konkretnih rezultata. Do danas nije donesena nijedna odluka u korist bivših nositelja stanarskog prava. Vlada predviđa da će svim zahtjevima udovoljiti do konca 2006. U proračunu za 2004. odobrenom 4. ožujka 2004. predviđena su sredstva za izgradnju približno 1.500/1.600 stanova koji bi pokrili prve zahtjeve. Teško je procijeniti utjecaj ovih mjera na povratak.

**Zaključak:** Hrvatska Vlada donijela je propise o stambenom zbrinjavanju izbjeglica i prognanika koji se žele vratiti. Međutim provedbu tih propisa, s izuzetkom programa obnove, valja ubrzati i poboljšati. Povrat nekih drugih kategorija imovine još se ne rješava istim zakonskim putem kao povrat stambenog fonda. Dodatne napore valja uložiti i glede održivosti povratka. Ovo se odnosi na poboljšanje gospodarske situacije i opće atmosfere u područjima povratka.

### **1.3 Druge obveze definirane zaključcima Vijeća EU od 29. travnja 1997.**

Vlada se obvezala ispuniti obveze definirane Sporazumima iz *Daytona/Pariza*. Ona poštuje suverenitet i teritorijalnu cjelovitost Bosne i Hercegovine. *Erdutskim sporazumom* potpisanim u studenom 1995. Hrvatska je prihvatila niz obveza u cilju ostvarenja mirne reintegracije hrvatskog Podunavlja (istočna Slavonija, Baranja i zapadni Srijem) pod suveren nadzor hrvatske države sa siječnjem 1998 (kada se UNTAES, Prijelazna uprava UN-a, povukao s tog teritorija). Ovaj Sporazum, te pripadajuće Pismo namjere Vijeću sigurnosti Ujedinjenih naroda iz siječnja 1997. i dalje su zakonski obvezujući u smislu ispunjenja obveza. Neke su odredbe ugrađene u Ustavni zakon o nacionalnim manjinama, ali se još ne provode u cijelosti. Hrvatska posebice ustraje na predanosti provedbi svih obveza vezanih uz povratak izbjeglica i prognanika.

#### *1.3.1 Suradnja s Međunarodnim kaznenim sudom za bivšu Jugoslaviju (ICTY)*

Suradnja Hrvatske s *Međunarodnim kaznenim sudom za bivšu Jugoslaviju (ICTY)* znatno se poboljšala posljednjih nekoliko mjeseci. U travnju 1996. Hrvatska je usvojila Ustavni zakon o suradnji s Haškim sudom i osnovala Vladin ured za suradnju s Međunarodnim sudom i Međunarodnim kaznenim sudom. Do sada je Međunarodni kazneni sud za bivšu Jugoslaviju podigao optužnice protiv ukupno pet hrvatskih državljana iz Republike Hrvatske za kaznena djela počinjena u Republici Hrvatskoj, te 27 Hrvata iz Bosne i Hercegovine za kaznena djela počinjena na teritoriju te države.

Nijednog od trojice hrvatskih državljana optuženih 2001. i 2002. Vlada nije prebacila u Haag iz raznih razloga. G. Rahim Ademi (optužnica od 8. lipnja 2001) dobrovoljno se predao Sudu u srpnju 2001; general Janko Bobetko (optužnica od 17. rujna 2002) umro je u travnju 2003.

---

<sup>6</sup> Izmjene i dopune Zakona o područjima posebne državne skrbi, usvojene u srpnju 2000. i srpnju 2002, bave se tim pitanjem za slučajeve unutar ovih područja.

nakon što je Vlada uložila prigovor Međunarodnom kaznenom sudu za bivšu Jugoslaviju na neke dijelove optužnice koje po mišljenju Vlade dovode u pitanje političku opravdanost i legitimitet konkretne akcije Hrvatske vojske; a general Ante Gotovina (optužnica od 8. lipnja 2001. u svezi s navodnim ratnim zločinima koji su se dogodili tijekom i nakon operacije "Oluja" 1995., temeljem individualne i zapovjedne odgovornosti) još je uvijek na slobodi. ožujka 2004. u Hrvatsku su stigle zapečaćene optužnice protiv bivših generala Čermaka i Markača koji su se dobrovoljno predali Međunarodnom kaznenom sudu za bivšu Jugoslaviju 11. ožujka 2004.

Od 27 optuženih Hrvata iz Bosne i Hercegovine, četvorica su uhićena u Hrvatskoj i prebačena u Haag. 18 ih se dobrovoljno predalo Sudu. Među njima su i šestorica Hrvata koji su služili kao politički i vojni dužnosnici u tzv. Herceg-Bosni, entitetu iz doba rata, koji su osnovali Hrvati u Bosni i Hercegovini, a optužnicu protiv njih s nadnevkom 4. ožujka Međunarodni kazneni sud za bivšu Jugoslaviju je opečatio početkom travnja 2004. Svih šest osumnjičenika, koji imaju hrvatsko državljanstvo i stalno prebivalište u Hrvatskoj, dobrovoljno se predalo Sudu 5. travnja, pojavilo pred Sudom 6. travnja i izjasnilo da nisu krivi ni po jednoj od 26 točaka optužnice. Preostale optužene Hrvate iz Bosne i Hercegovine uhitili su SFOR ili vlasti u trećim zemljama.

Hrvatska je nedavno poduzela mjere u cilju osiguranja uvida u internu dokumentaciju, a na zadovoljstvo Međunarodnog kaznenog suda za bivšu Jugoslaviju dopušta razgovore s potencijalnim svjedocima. U listopadu 2003. Hrvatska je donijela Zakon o zaštiti svjedoka radi osiguranja trajne zaštite svjedoka u kaznenim postupcima<sup>7</sup>.

U kolovožu 2003. Vijeće sigurnosti UN pozvalo je Hrvatsku da pojača suradnju s Međunarodnim kaznenim sudom za bivšu Jugoslaviju, a posebice da Sudu izruči optuženog odbjeglog generala Antu Gotovinu. Hrvatska je otezala s izvršenjem uhidbenog naloga u slučaju generala Bobetka prije njegove smrti.

Hrvatska prihvaća pojam zapovjedne odgovornosti prema definiciji u Statutu Međunarodnog kaznenog suda za bivšu Jugoslaviju (čl. 7.3) i Rimskom statutu Međunarodnog kaznenog suda (čl. 28). Važeći Kazneni zakon ne kažnjava izrijekom zapovjednu odgovornost. Zakon o izmjenama i dopunama Kaznenog zakona (iz srpnja 2003), kojim se u nacionalno zakonodavstvo uveo osnovni oblik zapovjedne odgovornosti iz Rimskog statuta, ukinut je od strane Ustavnog suda u studenome 2003. jer Zakon nije bio usvojen s potrebnom većinom glasova. Međutim, Vrhovni sud sugerirao je najmanje u jednoj odluci da se zapovjednici mogu držati odgovornima temeljem trenutno primjenjivog Kaznenog zakona zbog propusta u sprječavanju ratnih zločina za koje su znali ili trebali znati.

**Zaključak:** Suradnja s Međunarodnim kaznenim sudom za bivšu Jugoslaviju znatno se poboljšala proteklih mjeseci. U travnju 2004., Glavna je tužiteljica izjavila kako Hrvatska sada u potpunosti surađuje s Međunarodnim kaznenim sudom za bivšu Jugoslaviju. Hrvatska međutim treba poduzeti sve potrebne mjere kako bi osigurala da se preostali optuženik pronađe i prebaci u Haag.

Vlasti se čine odlučnima da poboljšaju uvjete potrebne za **kazneni progon ratnih zločinaca na domaćim sudovima**. U razdoblju od 1991. do 2003. pokrenuti su kazneni postupci protiv

---

<sup>7</sup> Zakon propisuje četiri vrste zaštite: tjelesnu i tehničku zaštitu, preseljenje osobe, mjere u cilju skrivanja identiteta i vlasništva, promjenu identiteta.

otprilike 3.100 osoba, od kojih je protiv više od 1.300 podignuta optužnica, a za 548 donesena je pravomoćna presuda (većinom *in absentia*).

Poseban ured za ratne zločine ne postoji. Posebni Istražni odjeli pri četiri Županijska suda u Splitu, Zagrebu, Rijeci i Osijeku za kazneni progon ratnih zločina osnovani su temeljem Zakona o potvrđivanju Rimskog statuta Međunarodnog kaznenog suda, usvojenog 17. listopada 2003. Ti Odjeli međutim ne rade – a odgovornost za njihovo osnivanje leži na predsjednicima Županijskih sudova koji još nisu poduzeli nikakve mjere. Još uvijek je nejasno kako će se utvrđivati nadležnost (mjesna, stvarna) i tko će je utvrđivati, kako će se suci obučavati te, ako postoji mogućnost suradnje između ova četiri Odjela, trebaju li oni razmjenjivati dokumente/dokaze.

Statistički podaci navode na zaključak da se jedinstvena norma kaznene odgovornosti još ne primjenjuje jednako na sve one koji se suočavaju s optužbama za ratne zločine pred hrvatskim sudovima. Optuženici srpske narodnosti u nepovoljnijem su položaju od Hrvata u raznim fazama sudskog postupka. Primjerice, 2003. bilo je vjerojatnije da će biti osuđeni Srbi nego Hrvati, iako se ta razlika smanjila od 2002. Dok je broj kazneno gonjenih Srba u 2003. porastao u odnosu na 2002, broj Hrvata znatno se smanjio. Vrhovni sud poništio je znatan broj osuda Srba u žalbenom postupku, nalažući nova suđenja zbog grešaka u postupku pred osnovnim sudom. Osim toga, lokalni tužitelji i sudovi nastavili su voditi postupke *in absentia* (27 od 32 Srba osuđenih za ratne zločine u 2003. bilo je osuđeno *in absentia*). Takvi se postupci vode gotovo isključivo protiv Srba, a mnoge od tih optužnica su kolektivne. Ovakva je praksa problematična jer nije dosljedna načelu individualne krivnje. Nastavak ovakve prakse stvara i dodatan teret sudovima, jer optuženici osuđeni *in absentia* redovno koriste svoje pravo na ponovno suđenje. Zadnjih godina postignut je izvjestan napredak, no potrebna je daljnja reforma kako bi se postiglo nepristrano suđenje u kaznenim postupcima zbog ratnih zločina.

U sudskim postupcima, kako na osnovnim sudovima, tako i na Vrhovnom sudu, i dalje ima znatnih zastoja. Štoviše, u izvjesnom broju predmeta utvrđeni su ozbiljni nedostaci u odmjeravanju pravde, primjerice u predmetu zatvora "Lora" u Splitu, kao i u nekoliko predmeta pred Županijskim sudovima u Gospiću i Zadru. Županijski sud u Gospiću proglasio je jednog srpskog povratnika krivim ne samo za ratne zločine već i za 500-godišnju povijest srpskih zločina nad Hrvatskom (predmet "Karan", presuda kasnije ukinuta na Vrhovnom sudu). S druge strane, Državni tužitelj pokrenuo je u proteklih godinu dana brojne istrage protiv Hrvata osumnjičenih za ratne zločine nad srpskim civilima; dosad je bilo i pozitivnih i negativnih iskustava. Gospićko suđenje u Rijeci (slučaj Norac) dobar je primjer pravilno provedenog kaznenog postupka.

U načelu, Hrvatska je spremna tijesno surađivati s Međunarodnim kaznenim sudom za bivšu Jugoslaviju u suđenjima za ratne zločine pred domaćim sudovima, i uz prihvaćanje kao pravno relevantnih svih dokaza i drugih pomoćnih materijala od Međunarodnog kaznenog suda za bivšu Jugoslaviju. Dokazi pribavljeni od Međunarodnog kaznenog suda za bivšu Jugoslaviju uvažit će se bez revizije na domaćim suđenjima.

Hrvatska je podržala Zajednička stajališta EU o **Međunarodnom kaznenom sudu (ICC)** i kao rezultat toga odlučila ne potpisati sa Sjedinjenim Državama bilateralni sporazum o neizručivanju Međunarodnom kaznenom sudu.



### 1.3.2. Regionalna suradnja

Hrvatska je aktivna članica nekoliko regionalnih i subregionalnih inicijativa, kao što su Pakt o stabilnosti, Jadransko-jonska inicijativa, "Kvadrilaterala" (između Italije, Slovenije, Mađarske i Hrvatske), Srednjoeuropska inicijativa (SEI), Inicijativa za suradnju u jugoistočnoj Europi (SECI), Alpsko-jadranska inicijativa, Dunavska komisija. Hrvatska je promatrač u Procesu za suradnju u jugoistočnoj Europi (SEECF). Članstvo Hrvatske u takvim inicijativama može se smatrati proaktivnim, unatoč jasnoj nevoljkosti Hrvatske da bude promatrana kao zemlja regije zapadnog Balkana.

U prosincu 2002. Hrvatska je potpisala Okvirni sporazum o slivu rijeke Save sa Slovenijom, BiH i Srbijom i Crnom Gorom. U veljači 2003. Hrvatska je potpisala Memorandum o razumijevanju o uspostavi regionalnog tržišta električne energije u jugoistočnoj Europi (REM), a u prosincu 2003. njegov dodatak (*vidi i poglavlje 14 – Energetika*).

Prvi pregovori o raspodjeli sredstava SFRJ započeli su 1992, a *Sporazum o sukcesiji* potpisalo je 29. lipnja 2001. pet država sljednica (Slovenija, Hrvatska, BiH, Srbija i Crna Gora, i Bivša jugoslavenska republika Makedonija). Sporazum su ratificirale sve države sljednice. Hrvatska je bila posljednja, a Hrvatski sabor je ratificirao Sporazum u ožujku 2004. Cilj Sporazuma je identificirati i odrediti pravednu raspodjelu prava, obveza, sredstava i dugovanja bivše SFRJ među njezinim državama sljednicama. On navodi samo temeljna načela i postupke za tumačenje i primjenu Sporazuma.

Godine 1996. Hrvatska je uspostavila diplomatske odnose sa **Srbijom i Crnom Gorom** (SiCG), ali odnosi su i dalje teški. Nakon 2000, uz promjenu režima u obje zemlje, počela se razvijati gospodarska suradnja. Bilateralna razmjena još je uvijek vrlo niska, ali se povećava. Na njihovom prvom službenom susretu u studenom 2001. u New Yorku, dvojica ministara vanjskih poslova dogovorila su se o prioritetima za daljnju normalizaciju odnosa. Od tada su se odnosi dviju zemalja znatno poboljšali, i uspostavljeni su redoviti kontakti na radnoj razini. Posjet hrvatskog predsjednika Mesića Beogradu u rujnu 2003, a posebno isprike koje su izrazila dvojica predsjednika za bol i patnju koje su dva naroda nanijela jedan drugom u prošlosti, daljnji su važni koraci prema normalizaciji odnosa.

Međutim, još uvijek postoje važna otvorena pitanja koja je potrebno riješiti: određivanje granice na rijeci Dunav i na Prevlaci, pitanja u vezi sa sukcesijom, problem nestalih osoba, zahtjev Hrvatske za odštetu za ratne štete, povratak izbjeglica i povrat njihove imovine, posebno povrat imovine poslovnim subjektima, te ratifikacija Ugovora o slobodnoj trgovini od strane Srbije i Crne Gore. Nakon dugih pregovora, 23. prosinca 2002. u Zagrebu je potpisan *Ugovor o slobodnoj trgovini*. Hrvatski sabor je ratificirao Ugovor 7. svibnja 2003., no Srbija i Crna Gora ga još nije ratificirala.

Međudržavna komisija za identifikaciju i obilježavanje granice na kopnu te određivanje granice na moru uspostavljena je u prosincu 2001, kako bi se bavila određivanjem granice na rijeci Dunav (347 kilometara). S obzirom na političku i tehničku složenost pregovora (utvrđivanje vlasništva, moguća odšteta vlasnicima, itd.), Međudržavna granična komisija dosad je ostvarila tek skroman napredak<sup>11</sup>. Trenutačno se bavi uspostavljanjem

---

<sup>11</sup> Na posljednjem susretu 25. srpnja 2003. dvije su se strane sporazumjele o razgraničenju dviju "nultih točaka", jedne na Bajakovu, i jedne u hrvatsko-bosanskohercegovačko-srpskom trokutu, Račinovcima, pokraj Brčkog. Vlasti SiCG tranutačno provjeravaju hrvatske zahtjeve koji se temelje na zemljišnim knjigama.

malograničnog režima kako bi se vlasnicima omogućio pristup njihovoj imovini na spornom području do iznalaženja trajnog rješenja.

U prosincu 2002. ministri vanjskih poslova potpisali su Protokol o privremenom režimu za Prevlaku. Nakon što je mandat Promatračke misije UN-a na Prevlaci (UNMOP) završio 15. prosinca<sup>12</sup>, Hrvatska je preuzela punu jurisdikciju nad Prevlakom. Privremeni režim omogućuje uspostavljanje demilitarizirane zone prema moru uz Kotorski zaljev između rtova Konfin i Oštro. Zonu nadziru mješovita hrvatsko-srpsko-crnogorska policijska patrolna plovila. Protokol nudi mogućnost uspostavljanja dodatnih graničnih prijelaza. Također predviđa uspostavljanje malograničnog režima za lokalno stanovništvo. Bez prejudiciranja konačnog razgraničenja, dogovorena je privremena granična crta na moru. Ta crta ne prolazi sredinom Kotorskog zaljeva nego veći dio daje Srbiji i Crnoj Gori. Takvo je asimetrično rješenje dogovoreno u ranijim pregovorima 1998. i tada dostavljeno Vijeću sigurnosti UN-a. Čini se da je primjena Režima zadovoljavajuća. Malogranični režim je uspostavljen, i nema izvješća o incidentima u demilitariziranoj zoni. Međutim, trenutačno se ne vode pregovori o konačnom određivanju granice na moru.

Pitanje *manjina* jedno je od najosjetljivijih političkih pitanja u normalizaciji odnosa. Obje su zemlje usvojile ustavne zakone o manjinama. Zakoni reguliraju prava i pitanja od interesa za sve manjine u navedenim zemljama. Međutim, još je potrebno potpisati bilateralni sporazum o manjinama.

U svibnju 2003. Srbija i Crna Gora je ukinula *vize* za građane iz Europske unije i susjednih zemalja, uključujući Hrvatsku. U lipnju 2003. Hrvatska je privremeno ukinula vizni režim za građane Srbije i Crne Gore za razdoblje od 10. lipnja do 31. prosinca 2003. To je zatim produženo na razdoblje do 31. siječnja, a zatim 30. lipnja 2004. Hrvatska vlada je naznačila tri politička uvjeta za trajno ukidanje viznog režima: (i) povrat matičnih knjiga rođenih, vjenčanih i umrlih hrvatskih građana koje su odnijete u Beograd 1995<sup>13</sup>; (ii) zamjena vojske SiCG na granici uz Dunav policijskim snagama; (iii) puna suradnja u traganju za nestalim osobama.<sup>14</sup> U srpnju 1999. Hrvatska je pokrenula tužbu protiv tadašnje Savezne Republike Jugoslavije pred Međunarodnim sudom pravde, optuživši SRJ za genocid i tražeći, među ostalim, *neodređenu odštetu za ratne štete*.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Godine 1992. hrvatski predsjednik Tuđman i jugoslavenski predsjednik Čosić postigli su dogovor o povlačenju jugoslavenske vojske (JNA) s poluotoka Prevlake i iz Kotorskog zaljeva. Dana 1. veljače 1996. uspostavljena je Promatračka misija UN-a (UNMOP) s ciljem demilitarizacije ovog područja. Vijeće sigurnosti UN-a odlučilo je 11. listopada 2002. o posljednjem produženju UNMOP-a do 15. prosinca 2002., smatrajući da Prevlaka više nije sigurnosno pitanje.

<sup>13</sup> Srpska vlada je 14. kolovoza 2003. odlučila vratiti 420 matičnih knjiga.

<sup>14</sup> Suradnja se znatno poboljšala u zadnje dvije godine. Ipak, Hrvatska još traga za 1.275 nestalih osoba, dok SiCG službeno traga za 520 osoba.

<sup>15</sup> Hrvatska je zatražila od Suda da presudi i objavi kako je SRJ prekršila svoje pravne obveze prema Hrvatskoj temeljem Konvencije UN-a o sprječavanju i kažnjavanju zločina genocida iz 1948., te da SRJ mora i) omogućiti procesuiranje osoba osumnjičenih za zločin genocida, ii) dati podatke o nestalim osobama, iii) vratiti otuđeno kulturno vlasništvo i iv) platiti odštetu za štete izazvane navedenim kršenjem međunarodnog prava.

Na početku rata, Hrvatska je donijela nekoliko odluka koje reguliraju pitanje *imovine* u vlasništvu bivše SFRJ i njezinih republika. Općenito, ti su zakoni zabranjivali bivšoj saveznoj državi i njezinim republikama, Jugoslavenskoj vojsci te pravnim osobama sa sjedištem izvan Hrvatske korištenje njihovih nekretnina na području Hrvatske. Kao posljedica toga, ta je imovina uključena u proces privatizacije prema Zakonu o pretvorbi društvenih poduzeća i Zakonu o privatizaciji. Mnoge hrvatske pravne osobe koje su imale podružnice u drugim bivšim jugoslavenskim republikama, lišene su slobodnog raspolaganja svojom imovinom, posebno u Srbiji i Crnoj Gori. Budući da sporazum o sukcesiji SFRJ još nije ratificiran, pravne osobe su prisiljene poduzimati pojedinačne pravne akcije putem pravosudnog/upravnog sustava ili ući u izravne pregovore s trenutnim korisnicima njihove imovine. Dosad su tek neki od njih vratili vlasništvo nad svojom imovinom.

Odnosi s **Bosnom i Hercegovinom** (BIH) poboljšali su se nakon što je nova hrvatska Vlada došla na vlast u siječnju 2000. Nakon toga su zemlje razvile dobre diplomatske odnose. S ciljem jačanja središnjih državnih institucija BiH, Hrvatska se odrekla prethodne politike “posebnog paralelnog odnosa” s Federacijom BiH (tj. bosansko-hercegovačkim entitetom Muslimana i Hrvata). Umjesto toga, uspostavila je političku suradnju isključivo sa središnjim državnim tijelima u Sarajevu. U prosincu 2001. potpisan je sporazum o povratku kako bi se olakšao i ubrzao povratak izbjeglica. Još dva važna ugovora potpisana su u lipnju 2002, o borbi protiv terorizma i organiziranog kriminala, te o zajedničkim graničnim prijelazima.

Trgovina s Bosnom i Hercegovinom potpuno je liberalizirana sukladno Ugovoru o gospodarskoj suradnji potpisanom 24. ožujka 1995. i Protokolu o podrijetlu roba potpisanom 26. veljače 1996, a Ugovor o slobodnoj trgovini na snazi je od 1. siječnja 2001.

Bez obzira na ove pozitivne razvoje, postignut je tek blagi napredak u bilateralnim odnosima, u velikoj mjeri zbog internih čimbenika u Bosni i Hercegovini. Otvorena pitanja su sporazum o luci Ploče, dvojno državljanstvo i povrat imovine.

Sporazum o *luci Ploče* još je otvoren. Sporazum potpisan 1998. omogućuje BiH slobodan tranzit preko hrvatskog teritorija do luke Ploče, a Hrvatskoj slobodan tranzit preko bosansko-hercegovačkog teritorija u Neumu, oko 60 kilometara sjeverno od Dubrovnika. Glavna poteškoća u ovom Sporazumu je članak 9, koji navodi da će lukom Ploče upravljati sedmeročlano povjerenstvo: Hrvatska i BiH imenuju po tri predstavnika, a Međunarodni sud za pravo mora jednog; on bi imao pravo donošenja konačnih odluka u slučaju neslaganja dviju zemalja. Stajalište je Hrvatske da to predstavlja određenu vrstu “međunarodnog protektorata” na njezinom državnom teritoriju<sup>16</sup>. BiH, koja je već ratificirala Sporazum, u načelu ga je prihvatila, ali želi da Hrvatski sabor ratificira Sporazum takav kakav jest, te ga kasnije modificira amandmanom. Međutim, Hrvatska odbija ratifikaciju prije izmjena i dopuna članka 9. Nakon dugih i napornih pregovora, hrvatska Vlada i Vijeće ministara BiH usvojili su poseban protokol u srpnju 2003, koji definira budući postupak. Ipak, do potpisivanja protokola, zakazanog za kolovoz 2003, nije došlo. Predsjedništvo BiH, zaduženo

---

<sup>16</sup> Sporazum je zaključen 1998. u teškim političkim okolnostima. Načinjen je zajedno s još jednim, Sporazumom o posebnim odnosima s Federacijom BiH, bošnjačko-hrvatskim entitetom BiH. Budući da je nova hrvatska Vlada 2000. odlučila napustiti bilo kakav plan o konfederaciji s tim entitetom (što je bila opcija prema Daytonskom sporazumu), Hrvatska se našla u poziciji gdje ne bi imala potpuni suverenitet na vlastitom teritoriju.

za vanjsku politiku, - neočekivano – nije usvojilo protokol budući da je bošnjački član Predsjedništva iznio nove zahtjeve.

Hrvatska Vlada i Vijeće ministara BIH vode pregovore o bilateralnom sporazumu o dvojnomo državljanstvu. Temeljne odredbe su: građani s dvojnomo državljanstvom služiti će vojni rok samo u jednoj zemlji, i plaćati poreze i glasovati samo u zemlji prebivališta. To bi imalo značajan politički učinak, jer bosanski Hrvati s prebivalištem u BIH više ne bi mogli glasovati u Hrvatskoj. Unatoč ostvarenom napretku, sporazum još nije spreman za potpisivanje. Ni Hrvatska ni BIH još nisu potpisale bilateralni *sporazum o reguliranju povrata imovine* privatnih osoba i pravnih osoba sa sjedištem na teritoriju jedne od dviju zemalja.

Odnosi s **Bivšom jugoslavenskom republikom Makedonijom** općenito su dobri, i nema otvorenih pitanja. Zemlje su potpisale 24 bilateralna sporazuma. Pregovori o bilateralnoj konvenciji o regionalnoj suradnji prema članku 12. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju započeli su odmah nakon što je Hrvatska potpisala Sporazum, no tijekom prošle godine nije ostvaren nikakav napredak. Ugovor o slobodnoj trgovini između dviju zemalja postoji od 1997. Ugovor o readmisiji na snazi je od 2001.

Odnosi sa **Slovenijom** su dobri nakon što su dvije zemlje postale neovisne, jer su se Hrvatska i Slovenija smatrale strateškim partnerima u procesu odvajanja od bivše Jugoslavije. Godine 1997. potpisan je Ugovor o slobodnoj trgovini između Slovenije i Hrvatske, koji je stupio na snagu 1. listopada 2001. Privremeno se primjenjivao već od siječnja 1998. U svibnju 2002. Slovenija i Hrvatska su potpisale Dodatni protokol Ugovora o slobodnoj trgovini na području trgovine poljoprivrednim proizvodima. Ugovor o slobodnoj trgovini prestat će važiti 1. svibnja, kada Slovenija uđe u Europsku uniju.

Međutim, u tim dobrim odnosima pojavljivale su se napetosti kao rezultat razlika u nizu pitanja. Na primjer, u vezi s razgraničenjem, zajedničkom nuklearnom elektranom Krško, Ljubljanskom bankom i, odnedavno, hrvatskim proglašenjem zaštićene ribolovno-ekološke zone u Jadranu.

Granični spor oko *Piranskog zaljeva* posebno je stavio na kušnju hrvatsko-slovenske odnose u ljeto 2002, a sporazum o određivanju granice na moru, otvorenom pitanju otkako su obje zemlje stekle neovisnost, još nije postignut. Sporazum o granici ostvaren u pregovorima hrvatskog i slovenskog predsjednika Vlada u srpnju 2001, kojim je Slovenija dobila 80% zaljeva i izlaz na otvoreno more, parafiran je, ali ne i potpisan, jer ga je Hrvatska smatrala tek jednom komponentom globalnog sporazuma (uključujući pitanja u vezi s nuklearnom elektranom Krško i Ljubljanskom bankom), koji nikad nije postignut. Pregovori o sporazumu o granici u stanju su zastoja. Dana 10. rujna 2002. hrvatski i slovenski predsjednici Vlada postigli su sporazum o privremenom ribolovnom režimu u Piranskom zaljevu. Ovaj privremeni sporazum stupio je na snagu 23. rujna 2002, i od tada je redovito produljivan.<sup>17</sup> Međutim, ovaj Sporazum neće ni na koji način prejudicirati buduću granicu između dviju zemalja. Dosad se primjenjuje bez većih problema.

Kao posljedica ovog otvorenog graničnog pitanja, jednostrana odluka Hrvatske u listopadu 2003. o *proširenju jurisdikcije u Jadranu* proglašenjem ekološko-ribolovne zone izazvala je

---

<sup>17</sup> Kada bi bio usvojen kao konačan, pravno bi činio dio Sporazuma o pograničnom prometu i suradnji (SOPS) iz 1997, i stoga bi ga morao ratificirati parlament.

znatne napetosti sa susjednim zemljama. U listopadu 2003. Vijeće je “pozvalo Hrvatsku da hitno započne konstruktivan dijalog sa susjedima s ciljem rješavanja zabrinutosti svih uključenih strana” u ovom pitanju. U prvim mjesecima 2004. održano je nekoliko trilateralnih sastanaka (između Italije, Hrvatske i Slovenije) kako bi se našlo zajedničko rješenje prije nego što “zona” stupi na snagu (2. listopada 2004.), ali dosad nije postignut politički dogovor.

Nakon deset godina teških pregovora, napokon je u prosincu 2001. potpisan Ugovor o nuklearnoj elektrani Krško, koji je stupio na snagu 1. srpnja 2002. Prema Ugovoru, vlasništvo, upravljanje i korištenje elektrane bit će u jednakim omjerima. Osim toga, Ugovor regulira sva otvorena financijska pitanja između Hrvatske elektroprivrede (HEP) i slovenske tvrtke za električnu energiju ELES koja su proizašla iz problematike od 1998. do 30. lipnja 2002. Prema HEP-u, primjena Ugovora protječe glatko. Međutim, pitanje odlaganja nuklearnog otpada još nije riješeno. Osim toga, Hrvatska je od slovenske strane zatražila odštetu od 56 milijuna USD HEP-u za neisporučenu struju nakon 1. srpnja 2002, tj. datuma kada je Ugovor trebao stupiti na snagu. Do danas se dvije zemlje nisu suglasile o iznosu odštete HEP-u.

U bivšoj SFRJ, podružnice *Ljubljanske banke* u Hrvatskoj prikupile su devizne depozite u iznosu od oko 422 milijuna eura.<sup>18</sup> S raspadom Jugoslavije, podružnice Ljubljanske banke zadržale su te štedne depozite hrvatskih građana. Kako bi obeštetila hrvatske građane, Vlada je 1991. predložila štedišama da transferiraju svoje depozite iz Ljubljanske banke u hrvatske poslovne banke.<sup>19</sup> Depoziti vrijedni oko 279 milijuna eura transferirani su u hrvatske poslovne banke kao dio javnog duga. Preostali dio od oko 150 milijuna eura depozita nije transferiran<sup>20</sup> i još uvijek predstavlja zahtjev pojedinaca prema Ljubljanskoj banci. I druge bivše republike SFRJ imaju slične probleme s tom bankom. Još nije postignut dogovor o rješavanju tog problema koji utječe na regiju.

Hrvatska i **Albanija** imaju dobre političke odnose, a politički dijalog na visokoj razini stalan je. Ugovor o slobodnoj trgovini između obje zemlje stupio je na snagu u proljeće 2003, iako su se na carinskim prijelazima pojavile određene poteškoće u primjeni zbog slabog poznavanja detaljnih odredbi Ugovora. Potpisana su 23 bilateralna sporazuma, uključujući područja zdravstva, carinske suradnje i readmisije. Olakšana je vizna politika između dviju zemalja (za poslovne kontakte), a u lipnju 2003. Albanija je ukinula vize za hrvatske građane. Ugovor o slobodnoj trgovini u primjeni je od lipnja 2003.

Bilateralni odnosi s **Italijom** intenzivni su i od posebne važnosti za Hrvatsku budući da je Italija njezin najveći trgovinski partner i važan ulagač. Međutim, općenito dobre odnose s Italijom remete neka važna pitanja. To je prije svega pitanje “*Esula*”. Procjenjuje se da je

---

<sup>18</sup> Stanje na dan 31. prosinca 1991.

<sup>19</sup> Devizni depoziti građana u Ljubljanskoj banci pretvoreni su u javni dug Republike Hrvatske. Vlada je izdala obveznice poslovnim bankama otplative u 20 polugodišnjih rata s kamatnom stopom od 5%. Osim isplate u ratama, građani su imali mogućnost zatražiti obveznice od banaka kako bi kupili stanove u državnom vlasništvu ili udjele i dionice tvrtki u državnom vlasništvu.

<sup>20</sup> U to su se vrijeme neki štediše nadali da će dobiti bolje uvjete (od onih koje nudi hrvatska Vlada) u izravnim pregovorima s Ljubljanskom bankom, tj. uvjete koji su bili ponudeni slovenskim građanima.

između 1943. i 1947. 90% talijanskog stanovništva napustilo Jugoslaviju i ostavilo svoju imovinu, koju je zatim nacionalizirala jugoslavenska država. Odšteta za esulsku imovinu djelomično je regulirana Osimskim sporazumima iz 1975. i Rimskim ugovorom iz 1981, sklopljenima između SFRJ i Italije.<sup>21</sup> Odšteta za nacionaliziranu esulsku imovinu omogućena je nakon što je Hrvatski sabor u srpnju 2002. usvojio novi Zakon o denacionalizaciji, koji daje pravo na povrat i odštetu i stranim državljanima ukoliko je to određeno bilateralnim sporazumima. Hrvatska i Italija dogovorile su se o početku bilateralnih pregovora u listopadu 2002.

Jednostrana deklaracija o proglašenju isključive “*ekološko-ribolovne zaštićene zone*” u Jadranu, koju je u listopadu 2003. usvojio Hrvatski sabor, nije bila inicijativa u skladu s europskim načelom regionalne suradnje i, kao takva, stvorila je određene tenzije u bilateralnim odnosima. Nedostatak suradnje Hrvatske *u sprječavanju incidenata u Jadranskom moru* također je otvoreno pitanje. Daljnje pitanje od posebne važnosti u bilateralnim odnosima jest zaštita prava talijanske manjine u Hrvatskoj. Zabilježen je određeni napredak, ali još uvijek je potrebno stalno nadgledanje.

#### **1.4. Opća ocjena**

Hrvatska ima stabilne demokratske institucije koje valjano funkcioniraju s obzirom na granice svojih ovlasti i međusobno surađuju. Izbori 2000. i 2003. godine bili su slobodni i poštjeni. Oporba ima uobičajenu ulogu u upravljanju institucijama.

Ne postoje veći problemi u osiguranju pravne države i poštivanju temeljnih prava. Međutim, Hrvatska treba poduzeti mjere kako bi osigurala potpuno poštivanje prava manjina, posebno srpske manjine. Hrvatska treba pospješiti primjenu Ustavnog zakona o nacionalnim manjinama i ubrzati napore za olakšavanje povratka srpskih izbjeglica iz Srbije i Bosne i Hercegovine. Hrvatska treba ostvariti znatna poboljšanja u funkcioniranju pravosuđa. Potrebno je dodatno jačati učinkovitost borbe protiv korupcije.

Suradnja Hrvatske s Međunarodnim kaznenim sudom za bivšu Jugoslaviju znatno se poboljšala u prošlim mjesecima. U travnju 2004., glavna tužiteljica je izjavila da Hrvatska sada u potpunosti surađuje sa Sudom. Hrvatska treba održati punu suradnju i poduzeti sve potrebne korake kako bi osigurala da preostali optuženik bude pronađen i izručen Sudu u Haagu. Hrvatska ostaje opredijeljena za regionalnu suradnju; na ovom su području potrebni ustrajni naponi, posebno u rješavanju graničnih pitanja sa susjednim zemljama u skladu s međunarodnim standardima za rješavanje sporova, te pitanja koja proistječu iz jednostranog proglašenja zaštićene “*ekološko-ribolovne zone*” u Jadranu.

## **2. EKONOMSKI KRITERIJI**

Europsko vijeće je 1993. u Kopenhagenu definiralo sljedeće ekonomske kriterije za pristupanje Europskoj uniji:

- postojanje djelotvornog tržišnog gospodarstva,
- sposobnost nošenja s konkurentskim pritiskom i tržišnim snagama iz Unije.

---

<sup>21</sup> Ti sporazumi reguliraju obostrane zahtjeve za odštetu za ratne štete od strane bivše Jugoslavije i Italije. Prema Osimskom sporazumu, Jugoslavija nije bila izravno obvezna platiti odštetu talijanskim državljanima, nego državi Italiji, koja bi, zauzvrat, platila odštetu svojim građanima, tj. Esulima nego državi Italiji, koja bi, zauzvrat, platila odštetu svojim građanima, tj. Esulima

Ovi su kriteriji povezani. Kao prvo, djelotvorno tržišno gospodarstvo mora se znati nositi s konkurentskim pritiskom. Kao drugo, u kontekstu članstva u Uniji djelotvorno tržište je unutarnje tržište. Bez integracije u unutarnje tržište članstvo u EU-u izgubilo bi svoje gospodarsko značenje kako za Hrvatsku, tako i za njezine partnere.

Država kandidatkinja mora se trajno posvetiti gospodarskim obvezama iz članstva. Ovo nepovratno obvezivanje je potrebno kako bi se osiguralo da svi dijelovi proširenog tržišta EU-a i dalje djeluju prema zajedničkim pravilima. Sposobnost preuzimanja pravne stečevine Zajednice (*acquis communautaire*) ima nekoliko dimenzija. S jedne strane, Hrvatska treba biti sposobna preuzeti gospodarske obveze iz članstva tako da jedinstveno tržište funkcionira bez poteškoća i ispravno. S druge strane, sposobnost Hrvatske da se nosi s konkurentskim pritiskom unutarnjeg tržišta zahtijeva da gospodarsko okruženje bude povoljno, da je hrvatsko gospodarstvo fleksibilno, te da ima dovoljnu razinu ljudskog i fizičkog kapitala, posebice infrastrukture. Ako to ne postoji, određene skupine u društvu smatrat će konkurentske pritiske prejakima, te će možda čak pozivati na uvođenje zaštitnih mjera koje bi, ako se provedu, mogle ugroziti jedinstveno tržište.

Ako Hrvatska može postići široki konsenzus o prirodi promjena u ekonomskoj politici koju zahtijeva članstvo u EU-u, kao i kontinuiranu primjenu gospodarskih reformi, bit će joj lakše održati predanost gospodarskim obvezama iz članstva.

## 2.1. Gospodarski razvoj

Hrvatska ima malo gospodarstvo sa stanovništvom od 4,4 milijuna i bruto domaćim proizvodom (BDP) prema tekućim cijenama od 176,4 milijardi kuna ili €23,8 milijardi u 2002. Broj stanovnika odgovara otprilike 1,2% stanovništva Europske unije, dok je njezino gospodarstvo samo oko 0,26% u smislu BDP-a. BDP per capita je oko 40 000 kuna ili 5 400 eura (mjereno prema prosječnom tečaju iz 2002.). BDP per capita po paritetu kupovne moći bio je u 1999. USD 8 267 ili 35,9% prosjeka EU-a.<sup>8</sup> Ne postoje pouzdani podaci o BDP-u po regijama. Prvi izračuni sugeriraju postojanje razlika između 21 županije i Grada Zagreba koji je visoko iznad prosjeka i u apsolutnim omjerima i per capita.

### *Makroekonomski okvir*

Kao konstitutivna republika u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji (SFRJ) Hrvatska je imala socijalistički sustav samoupravljanja i društvenog vlasništva. To je omogućilo uspostavu mehanizama slobodnog određivanja cijena za većinu potrošačke robe, kao i određenu razinu tržišnog natjecanja. Posljedica je bila ta da je privatni sektor postao relativno razvijen i da je udio usluga u BDP-u visok u usporedbi s drugim zemljama Središnje i Istočne Europe. Brz rast od 1950. do 1980. temeljio se na visokom udjelu investicija od 30% ili više uz vrlo veliko inozemno zaduživanje. Već i prije neovisnosti visok udio hrvatskog izvoza odnosio se na zapadna tržišta, iako je izvoz u zemlje Vijeća za uzajamnu ekonomsku pomoć predstavljao 25% ukupnog izvoza (u 1990.). Unatoč stalnom trgovinskom deficitu, bilanca plaćanja je prije neovisnosti bilježila viškove na tekućem računu u visini 7-8% BDP-a čemu je razlog bio stalni višak na računu usluga koji je dolazio uglavnom od turizma. Tijekom 80-tih međunarodna dužnička kriza i smanjen priljev kapitala uzrokovao je pad investicija i zaustavljanje rasta. Između 1987. i 1990. BDP je pao za oko 11%.

---

<sup>8</sup> Hrvatski zavod za statistiku izračunava BDP po PPP u suradnji s OECD-om svake tri godine (posljednji put 1999.) Kontinuiranim podacima o BDP per capita po PPP ne raspolažu ni hrvatska tijela, niti MMF. Bečki Institut za međunarodne ekonomske studije (WIIW) procjenjuje da je per capita BDP po PPP bio €9 210 u 2002.

Gubici u poduzetničkom sektoru koji su slijedili bili su ublaženi bankarskim sustavom i konačno monetizirani od strane vlasti, što je rezultiralo povećanjem inflacije i konačno hiperinflacijom.

Odmah nakon proglašenja neovisnosti od nekadašnje SFRJ 1991., Hrvatska je bila suočena s ratom koji je završio tek 1995. Rat je nanio izravnu štetu, naročito infrastrukturi, te stambenoj infrastrukturi. Također je nanio neizravnu ekonomsku štetu, prekinuvši tijekom trgovine s ranijim članicama SFRJ-a, kao i glavne prometne veze unutar zemlje. Zbog toga je turizam, glavna hrvatska izvozna industrija, bio teško oštećen (prihodi su pali na 10% predratnih prihoda).

Paralelno tome, Hrvatska je imala problem koji je bio posljedica promjene gospodarskog sustava i gubitka nekih tradicionalnih tržišta u Istočnoj Europi. Ova kombinacija utjecaja rata, neovisnosti i gospodarske tranzicije vodila je ozbiljnoj neravnoteži: recesiji, vanjskoj i fiskalnoj neravnoteži, visokoj inflaciji, te rastućoj nezaposlenosti koja je bila ublažena samo smanjenjem radne snage kao posljedicom sukoba. Pokušaji stabilizacije počeli su krajem 1993. donijevši stabilnost cijena i prosječan godišnji rast BDP-a od preko 6% tijekom razdoblja od 1994. do 1997. Tranzicija u tržišno gospodarstvo započela je ubrzo nakon neovisnosti, te su Svjetska banka i MMF smatrali da je Hrvatska sredinom 90-ih godina jedna od najuspješnijih zemalja u tranziciji.

Međutim, situacija u gospodarstvu počela se ponovno pogoršavati tijekom 1997. U pokušaju da smiri znakove pregrijavanja, ograniči kreditnu ekspanziju i stabilizira tečaj, monetarna politika je pooštrena između kraja 1997. i 1999. Preusmjeravanje likvidnosti na kupovanje strane valute u spekulativne svrhe i nedovoljno restrukturiranje koje je štetilo konkurentnosti poduzeća vodilo je brzom stvaranju zastoja u plaćanju u gospodarstvu, kako između poduzeća, tako i između države i poduzeća. Spoj stroge monetarne politike, pada u domaćoj potražnji i pogoršanja kreditnih portfelja banaka doveo je do bankarske krize 1998/99. Spoj rastućih strukturalnih problema, povećanja poreza i administrativnih cijena, kao i utjecaj krize na Kosovu doprinijeli su recesiji koja je počela u posljednjem kvartalu 1998. i koja se nastavila sve do trećeg kvartala 1999. nakon čega su primijećeni prvi znakovi oporavka. Realni BDP smanjio se za 0,9% u 1999., ali se stalno povećavao u sljedećim godinama: prosječna stopa rasta tijekom razdoblja od 2000. do 2002. bila je 4%.

Proces tranzicije od planske prema tržišnoj ekonomiji u Hrvatskoj je imao velik utjecaj na tržište rada. Prevladavajuće obilježje rane faze tranzicijskog procesa na ovom području bila je ubrzana promjena u strukturi sektorske zaposlenosti, smanjivanje razine zaposlenosti i rastuća nezaposlenost. Stopa nezaposlenosti prema standardu Međunarodne organizacije rada porasla je od 10% u 1996. do 17,0% u prvoj polovici 2001. kada je ponovno pala na 14,4% u drugoj polovici 2002. Stope nezaposlenosti značajno se razlikuju među županijama, od 13% do 40%, s naročito visokim stopama u pograničnim područjima. Dugoročna nezaposlenost zauzima oko 53% ukupne nezaposlenosti u 2002. Stope nezaposlenosti mladih (u dobi od 15 do 24 godina) bile su iznimno visoke 34,4%. Apsolutni i relativni značaj različitih sektora i industrija postupno se usklađivao s onim u razvijenim tržišnim gospodarstvima. Međutim, ukupno stvaranje radnih mjesta u proizvodnim sektorima gospodarstva nije postiglo dovoljnu razinu kako bi apsorbiralo radnu snagu iz nekonkurentnih firmi koje su bile prisiljene prilagoditi se novim tržišnim okolnostima. Položaj vanjskog računa bio je slab i pokazivao je u početku visoku razinu volatilnosti. Iako su se primanja iz turizma i bilanca usluga oporavili nakon rata i ponovno nakon kosovske krize iz 1999., tekući račun bio je negativan od 1995.



Izravna inozemna ulaganja u Hrvatsku ostala su na niskoj razini do 1995. kao posljedica rata i zbog toga što se u postupku privatizacije prednost pri otkupu davala menadžerima i zaposlenicima. Nakon toga su se izravna inozemna ulaganja znatno povećala, posebice od 1998. nadalje. Prema podacima nacionalnih tijela, ukupni priljev inozemnih izravnih ulaganja od 1993. do 2002. dozeo je oko €7,45 milijardi ili €1 656 per capita. Oko 75% investicija dolazilo je iz EU-a, a 15% iz SAD-a. Gotovo dvije trećine investicija odnosile su se na privatizacijske projekte, uglavnom na području bankarskog, telekomunikacijskog i farmaceutskog sektora.

U razdoblju koje je uslijedilo odmah nakon proglašenja neovisnosti proračunski deficit konsolidirane središnje države popeo se u 1991. na 5,1% BDP-a. Proračunska situacija se nakon toga stabilizirala sa značajno nižim deficitom, u nekim godinama čak i viškovima sve do 1999., kad se naglo pogoršala kao posljedica ekonomske krize. Međutim, proračunska projekcija očito je podcijenila pravi utjecaj proračunske politike zbog toga što se proračun temeljio samo na gotovinskoj osnovi, ne uvažavajući izvanproračunske fondove, rasprostranjeno korištenje neizmirenih novčanih obveza i drugih metoda bezgotovinskog plaćanja od strane države. Nedavne procjene stanja opće države zasnovane na obračunskom računovodstvu, koje uključuju i izvanproračunski fondovi, te agencije i lokalna uprava, pokazuju povećanje deficita do 8,2% BDP-a u 1999., te postupan pad nakon toga.

Hrvatska narodna banka (HNB) osnovana je u prosincu 1990. Zakon o Hrvatskoj narodnoj banci uređuje operativnu neovisnost te institucije od države. HNB formira i upravlja tečajem i monetarnom politikom. U nedostatku djelotvornog tržišta novca i kamatno osjetljivih monetarnih instrumenata osnovni monetarni instrument je bilo stabiliziranje kune u odnosu na valutu sidro (njemačku marku, a kasnije euro). Time se de facto više fokusiralo na tečaj kune i eura, nego na ponudu novca. Iako teoretski postoje operacije na otvorenom tržištu, HNB obično nadzire ponudu novca korištenjem neizravnih instrumenata, kao što su obvezne pričuve, te refinanciranje kredita. HNB je uspješno postigao stabilnost cijena koja se kreće u jednoznamenkastim znamenkama od 1995.

Hrvatski dinar uveden je 23. prosinca 1991. kao prijelazna, privremena valuta neovisne hrvatske države i postao je 1. siječnja 1992. jedino legalno sredstvo plaćanja u Hrvatskoj. U svibnju 1994. hrvatska kuna (HRK) zamijenila je hrvatski dinar. Kao posljedica ranije hiperinflacije hrvatsko gospodarstvo je još uvijek karakterizirala visoka razina valutne supstitucije ili de facto eurizacije. Trenutni hrvatski tečajni aranžman klasificira se kao «upravljano plutajući» tečaj hrvatske kune bez prethodno definiranog gornjeg i donjeg praga. U svibnju 1995., kada je Hrvatska odlučila prihvatiti obveze iz članka VIII. Statuta MMF-a, kuna je postala u potpunosti konvertibilna za potrebe tekućeg računa.

Robna razmjena s EU-om uvijek je bila razmjerno značajna i razvijala se do 1995. kad je udio trgovine s EU-om dosegnuo oko 60% izvoza i uvoza. Tijekom kosovskog sukoba, udio izvoza u EU u ukupnom hrvatskom izvozu pao je na ispod 50%, ali se oporavio na oko 55% u 2000. i na toj se razini od tada i zadržava. Ova brojka se povećava na gotovo 70%, ako se u obzir uzme trgovina s državama koje EU-u pristupaju u 2004. Najznačajniji trgovinski partneri su Italija, Njemačka i Austrija. Nakon jakog pada do 1995. udio u trgovini s drugim državama bivšeg SFRJ-a ponovno se počeo povećavati, a najznačajniji partneri su Slovenija, te Bosna i Hercegovina. Značenje zemalja CEFTA-e, isključujući Sloveniju, u hrvatskoj je trgovinskoj razmjeni bilo smanjeno. Trgovina s Rusijom i ostatkom bivšeg Sovjetskog Saveza opadala je u ranom razdoblju nakon neovisnosti i nije se otada oporavila, osim što se povećao uvoz, uglavnom nafte, iz Rusije. Ovakvim se promatranjem, međutim, zanemaruje turizam koji

predstavlja daleko najznačajniji sektor gospodarstva u generiranju prihoda od izvoza (*vidi također dio 3., poglavlje 15 – Industrijska politika*).

Slično kao i kod drugih tranzicijskih zemalja, za hrvatski je izvoz karakterističan visoki udio radno-intenzivnih i kapitalno-intenzivnih industrija, te nizak udio tehnološki orijentiranih industrija. Najznačajnija izvozna skupina proizvoda je strojna i transportna oprema vezano uz brodogradnju čiji se udio tijekom vremena povećavao i u 2001. iznosio gotovo 30% ukupnog izvoza. Taj sektor također igra važnu ulogu na strani uvoza zbog visokog udjela uvezenih inputa za brodogradnju. Ostali važni sektori su proizvedena dobra, uključujući tekstil i kemikalije, iako njihov udio opada. Poljoprivreda igra manju ulogu u strukturi izvoza.

### *Strukturalne promjene*

Hrvatske je započela tranzicijski proces s povoljne polazne točke. Bila je druga po bogatstvu među jugoslavenskim republikama, s dijelom kvalitetnom infrastrukturom, razvijenim turizmom i uspostavljenim vezama sa Zapadom. Industrijalizirana je prije socijalizma i nikada nije usvojila komunističko ekonomsko planiranje. Ulazak na tržište nije isključivo bio diktiran od države, a tržišne cijene postojale su na mnogim područjima. Osnivanje privatnih poduzeća u bivšom SFRJ-u bilo je dopušteno nakon 1988.

Nakon neovisnosti Hrvatska je prošla kroz proces deindustrijalizacije, iako manje težak od ostalih zemalja istočne Europe. Taj je proces usporen nakon 1996. Važnost proizvodnog sektora, koji obuhvaća oko 71% industrije (uključujući građevinarstvo), pala je kako u smislu udjela u BDP-u (21,6% u 2001.), tako i u smislu zaposlenosti (21,3% u 2001.). Već od samog početka na visokoj razini, uslužni sektor, naročito turizam, rastao je i dalje s oko 50% BDP-a u vrijeme neovisnosti, na oko 60%. Udio poljoprivrede u BDP-u polako je pao u drugoj polovici 90-tih, ali je još uvijek iznad 9% iz čega se očitava polagano restrukturiranje tog sektora i apsorpcija samozapošljavanja osoba koje su izgubile posao u proizvodnom sektoru.

Sustav javnih financija je dugo izazivao zabrinutost, pokazujući znakove povećane državne intervencije, manjak transparentnosti, slabu pouzdanost, a nije se moglo doći ni do svježih fiskalnih podataka. Nekoliko je čimbenika doprinosilo ovom nepovoljnom razvoju: slaba integracija tijela državne uprave niže razine, stvaranje izvanproračunskih fondova popraćen manjkom transparentnosti (u davanju i bilježenju državnih potpora i državnih jamstava), slab nadzor nad trošenjem sredstava iz fondova, nerazvijeno srednjoročno planiranje, nedovoljna pravila i postupci za upravljanje proračunom, te niska razina odgovornosti. Iako postoji prostor za daljnje poboljšanje, nekoliko je aktivnosti započeto u proteklim godinama: jedinstveni račun Državne riznice, uključujući razvoj prema obračunskoj računovodstvenoj metodi, uveden je i novi sustav računa, izvanproračunski fondovi su integrirani u proračun, kriteriji za izvještavanje i nadzor su prošireni i sredinom 2003. je usvojen novi organski zakon o proračunu.

Prije 2000. sustav poduzeća u društvenom vlasništvu i samoupravljanje značili su da nije jasna razlika između vlasnika, menadžera i radnika: u većini poduzeća menadžere su određivali sami radnici. U većim poduzećima imenovala ih je vlast. Ovo je vodilo eskalaciji plaća, prekomjernoj zaposlenosti i premalom investiranju. Poduzeća koja su bila u gubicima preživjela su ne toliko zbog potpore države, već zbog akumuliranih dugovanja drugim poduzećima, a imali su lagan pristup bankovnim kreditima, što je zauzvrat ugrozilo bankarski sektor.

Privatizacija se u Hrvatskoj temeljila na dva ključna zakona: Zakonu o pretvorbi iz 1991., koji je obuhvatio ukupno 3 000 trgovačkih društava u društvenom vlasništvu (osim 10 velikih infrastrukturnih i komunalnih društava definiranih kao javna poduzeća), te Zakonu o privatizaciji iz 1993., izmijenjenom 1996. Od 1996. javna poduzeća su privatizirana na temelju posebnih zakona. Rana politika privatizacije često imala oblik insider kupnje (uprava i radnici) koja nije dovela do modernizacije korporativnog upravljanja. Nakon prestanka insiderskih prava prvenstva, druga faza privatizacije od 1993. nadalje se prebacila na javne natječaje i tendere, što je bilo naročito uspješno, jer je omogućavalo kupnju dionica sredstvima iz zamrznutih deviznih depozita<sup>9</sup>. Vaučerska privatizacija počela je 1998., ali je dala samo kratkoročne rezultate koji su trajali do gospodarske krize. Privatizacija javnih poduzeća i drugih «strateških» dobara, primjerice, banaka, koja nije bila obuhvaćena zakonima o pretvorbi i privatizaciji, započela je tek krajem desetljeća zbog rastućeg proračunskog pritiska.

Administrativno određivanje cijena nije bilo karakteristično za gospodarski sustav SFRJ-a. Nakon neovisnosti uklonjeni su svi mehanizmi izravnog nadzora cijena, s nekim iznimkama (drvo, transport, poštanske usluge). Cijene energenata i telekomunikacija reguliraju odgovarajuća tijela. Administrativne cijene također postoje za javne usluge na lokalnoj razini. U 2003. još uvijek je bila uglavnom takva situacija.

Sve do kasnih 90-ih hrvatskim bankarskim sustavom dominirale su banke u državnom vlasništvu koje su djelovale unutar nedovoljno razvijenog regulatornog okvira sa slabim nadzorom, a bile su osjetljive na politički utjecaj. Pogoršavanje gospodarske situacije od 1997. nadalje je također dovelo do otkrivanja ozbiljnih problema vezanih uz solventnost bankarskog sustava, što je rezultiralo bankarskom krizom u 1998/1999. Nakon toga se bankarski sektor restrukturirao i konsolidirao. Ojačan je nadzor i obveze u smislu kapitala. Veći dio bankarskog sektora privatiziran je i u rukama je stranih bankarskih grupa. Međutim, oporavak i stabiliziranje sektora postignut je uz visok danak: od 1991. država je potrošila 5,6 milijardi eura na mjere oporavka bankarskog sustava, što iznosi 33% prosječnog BDP-a.

Postojanje značajne sive ekonomije u Hrvatskoj potaknute oružanim sukobom koji je trajao do 1995., postalo je očito. Međutim, niz čimbenika, uključujući uvođenje PDV-a 1998., poboljšanje statističkog bilježenja i ulazak stranih firmi, posebice u sektoru maloprodaje, doprinijeli su njezinom slabljenju u proteklih nekoliko godina. Studija hrvatskog Instituta za javne financije iz 2001. procjenjuje da je udio sive ekonomije u prosjeku oko 25% BDP-a za razdoblje od 1990. do 1995. i oko 10% za razdoblje od 1996. do 2000. temeljeno na metodi neusklađenoj s nacionalnim računima.

## **2.2. Ocjena ispunjavanja kopenhaških kriterija**

### *Postojanje djelotvornog tržišnog gospodarstva*

Postojanje djelotvornog tržišnog gospodarstva zahtijeva da su cijene, baš kao i trgovina, liberalizirane te da postoji učinkovit pravni sustav, uključujući pravo vlasništva.

---

<sup>9</sup> Zamrznuti devizni depoziti potječu iz prava ranijih jugoslavenskih državljana da drže devizne račune u domaćim bankama koje su morale redeponirati te devize u Narodnoj banci Jugoslavije (NBJ). Nakon raspada SFRJ NBJ je zadržala ta sredstva i hrvatska vlada je odlučila prihvatiti ta sredstva kao javni dug. Izdala je 1991. obveznice hrvatskim bankama u zamjenu za njihova potraživanja prema NBJ i uvela zamrzavanje na depozitima ali je dozvolila da ih građani upotrebljavaju u kontekstu privatizacijskih projekata.

Makroekonomska stabilnost i konsenzus na području ekonomske politike poboljšavaju funkcioniranje tržišnog gospodarstva. Dobro razvijen financijski sektor i izostanak značajnijih prepreka ulasku na tržište, odnosno izlasku s tržišta poboljšavaju učinkovitost gospodarstva.

*Postoji sve veći politički konsenzus o bitnim odrednicama ekonomske politike.* Do 2000. Hrvatska je slijedila postupni pristup strukturalnim reformama i pokušavala uspostaviti konsenzus između socijalnih partnera. To je pomoglo očuvanju socijalne stabilnosti, ali je isto tako odgodilo neophodne reforme. Kada je došla na vlast na početku 2000., hrvatska vlada je usvojila srednjoročnu strategiju i nakon toga precizirala svoje razvojne prioritete. Tijekom posljednjih godina fokus ekonomske politike prebacio se s opće makroekonomske stabilizacije prema proračunskoj konsolidaciji i strukturalnoj prilagodbi. Cilj je bio potaknuti konkurentnost i stvoriti zaposlenost dinamičnom primjenom strukturalnih reformi. Ekonomsku i financijsku politiku među ostalim su podržavala dva stand-by aranžmana s MMF-om i Zajam za strukturalnu prilagodbu (SAL) Svjetske banke. Razgovori s MMF-om o novom programu koji slijedi nakon isteka drugog stand-by aranžmana su u tijeku. Osnovano je Ekonomsko i socijalno vijeće kao savjetodavno tijelo koje se sastoji od predstavnika vlade, poslodavaca i sindikata, koje međutim nije uvijek moglo postići sporazum o pitanjima o kojima se raspravljalo. U Rezoluciji o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji koju su podržale sve parlamentarne stranke Sabor je u prosincu 2002. naveo da je pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji strateški nacionalni cilj, koji prema anketama podržava i većina stanovništva. U skladu s time ciljevi ekonomske politike definirani su u prvom «Nacionalnom programu Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj uniji» koji je hrvatska vlada usvojila u prosincu 2002. Također se čini da postoji povećana svijest i posvećenost poboljšavanju koordinacije tijela zaduženih za provedbu politike u svrhu postizanja ovog cilja. Tijela za koordinaciju ekonomskih pitanja u okviru vlade postoje ili su nedavno osnovana sa strane Ministarstva za financije i Hrvatske narodne banke, te glavnih pružatelja statističkih podataka. Unatoč postojećem formalnom okviru za koordinaciju potrebna su daljnja poboljšanja u provedbi.

*Rast BDP-a vratio se na relativno visoke stope nakon recesije iz 1999.* Nakon 1996. Hrvatska je postigla prosječnu stopu rasta od 3,7% unatoč recesiji u 1999. kad je gospodarstvo smanjeno za 0,9%. Tijekom tog razdoblja, domaća je potražnja, posebice privatna potrošnja koja je dijelom temeljena na kreditima, bila glavna poluga rasta dok je nakon 2000. potrošnja države igrala manju ulogu. Doprinos investicija rastu, uglavnom putem investicija u izgradnju cesta i stanogradnju koju je potaknula država, opet se oporavio nakon 2000. kada je državno investiranje prešlo u pozitivu i trenutno raste bržom stopom od privatne potrošnje. Nakon tri godine smanjivanja zaliha, u 2002. uslijedilo je povećanje zaliha. Iako je tekući račun bio negativan od 1996., doprinos neto vanjske potražnje rastu bio je pozitivan u razdoblju od 1998. do 2000.

Uzevši u obzir relativno visok udio investicija (24,8% BDP-a u 2002.), koji je smanjio državni deficit i rast temeljen na domaćim prilikama, Hrvatska bi mogla pokazati relativno dobru otpornost na vanjske šokove. Međutim, kontinuirani rast inozemnog duga, relativno visok deficit na tekućem računu, te ovisnost tekućeg računa o turizmu i ograničeni prostor za manevriranje u proračunskoj politici predstavljaju slabosti.

*Od 1996. trgovinska bilanca i tekući račun pokazuju relativno visok deficit.* Deficit robne razmjene smanjio se u razdoblju ekonomskog usporavanja, ali se opet povećao s ekonomskim oporavkom nakon 1999. U prosjeku deficit robne razmjene dostigao je 20,2% BDP-a u razdoblju od 1996. do 2002., te 23,55% u 2002. Ovo govori o jakoj domaćoj potražnji

temeljenoj na privatnoj potrošnji i programima izgradnje koje financira država, te o nedavnom ekonomskom usporavanju kod glavnog trgovinskog partnera - Europskoj uniji.

Povećanje uvoza premašilo je izvoz tijekom tog razdoblja, osim u godinama 1998/1999. Turizam, koji se oporavio osobito nakon kosovske krize, najvažniji je izvozni proizvod i zbog toga igra važnu ulogu kao izvor vanjskih prihoda za Hrvatsku, iako u isto vrijeme stvara potražnju za uvozom. U usporedbi s bilancom robne razmjene deficit bilance robe i usluga je znatno niži (8,7% BDP-a u 2001. i gotovo 12% u 2002.). Bilanca tekućeg računa u prosjeku je bila 6,3% BDP-a u razdoblju od 1996. do 2002., te 7,1% u 2002, ali pokazuje nepredvidiv razvoj tijekom godina. Postojeći podaci sugeriraju da su se ranije karakteristike, povećavanje deficita trgovinske razmjene i daljnje povećanje turističkog prihoda, nastavile u 2003., premda se očekuje da će deficit tekućeg računa biti ispod prosjeka iz razdoblja 1996.-2002. Međutim, česte promjene u prošlosti naglašavaju potrebu poboljšavanja pouzdanosti podataka o bilanci plaćanja.

*Deficit na tekućem računu financiran je vanjskim zaduživanjem i inozemnim izravnim ulaganjima.* Nakon što je potpisala sporazume o restrukturiranju duga s Pariškim i Londonskim klubom 1996. Hrvatska je dobila pristup međunarodnim tržištima i posuđivala pod sve povoljnijim uvjetima, većinom u obliku euro obveznica, zahvaljujući svojem poboljšanom kreditnom rejtingu. Posljedica je bilo povećanje razine vanjskog duga od 26,7% BDP-a na 68,5% BDP-a u 2002. koji je sve više bio uzrokovan privatnim inozemnim zaduživanjem (inozemni javni dug predstavlja otprilike 32% BDP-a od čega oko jedna trećina potječe od inozemnog duga SFRJ). U skladu s programom MMF-a poduzeti su administrativni koraci od strane HNB kako bi se ograničio snažan rast inozemnog duga, međutim procjenjuje se da je isti nastavio rasti i na kraju 2003. dostigao oko 72% BDP-a. Inozemna izravna ulaganja su se povećala od 1995., a posebice od 1998. naovamo što je velikim dijelom potaknuto privatizacijom. Neto priljev inozemnih izravnih ulaganja dostigao je €1,15 milijarde u 2000. i €1,57 milijardi u 2001., ali je pao na €384 milijuna u 2002. U prosjeku su inozemna izravna ulaganja odgovarala 5% BDP-a u razdoblju od 1996. do 2002.; u razdoblju od 1999. do 2001. priljev inozemnih izravnih ulaganja više je nego pokrio deficit na tekućem računu.

*Nezaposlenost ostaje visoka, ali postoje znakovi postepenog poboljšanja situacije.* Povećanje nezaposlenosti stalna je pojava u Hrvatskoj od početka 80-tih, te se do 2001. zaposlenost nije povećavala unatoč ekonomskom rastu. Nekoliko je razloga za postojeću visoku nezaposlenost: ulazak na tržište rada osoba iz likvidiranih društava i društava u stečaju nije u potpunosti kompenziran otvaranjima novih radnih mjesta, rast plaća u prosjeku je malo iznad rasta produktivnosti, relativno visok teret socijalnih davanja i visoka rigidnost tržišta rada (koja se očituje u visokim proceduralnim i monetarnim troškovima povezanim s pojedinačnim otkazima, ograničenjima povremene zaposlenosti, visokim troškovima kolektivnih otkaza).

Međutim, čini se da je trend opadanja stope aktivnosti i zaposlenosti, kao i povećanja nezaposlenosti preokrenut u 2002. Jak gospodarski rast, neke sustavne promjene i konsolidacija podataka rezultirali su nastavljenim padom stope službene nezaposlenosti od 2002. do rujna 2003. kada se nezaposlenost počela malo povećavati. U studenom 2003. službena stopa je bila 18,9%, odnosno 2,7 postotnih bodova niže nego u studenom 2002. Službeni podaci vjerojatno precjenjuju nezaposlenost budući da ne uzimaju u obzir zaposlenost u sivoj ekonomiji. Stopa nezaposlenosti prema metodologiji Međunarodne organizacije rada pala je na 14,1% u prvoj polovici 2003. (prosječna stopa u 2002.: 14,8%). Zaposlenost izražena u odnosu na radno sposobno stanovništvo pala je od nekih 50% u 1996. na 41,8% u 2001. prije nego što se lagano vratila na 43,3% u 2002. Nadalje, od 2001. vlada je

počela provoditi nekoliko programa radi poticanja zapošljavanja u skladu s Nacionalnim planom za zapošljavanje, vodećim dokumentom za aktivnu politiku tržišta rada. Konačno, izmjene i dopune Zakona o radu, uključujući restriktivnija pravila o otpremninama, usvojene su sredinom 2003. s ciljem povećanja fleksibilnosti tržišta rada.

*Hrvatska je uspješno održavala nisku razinu inflacije.* Tečaj kune prema euru je glavno nominalno sidro za stabilnost cijena i glavni neizravni cilj monetarne politike. Navedeno je moguće objasniti visokom stopom valutne supstitucije, visokim stupnjem trgovinske integracije s EU-om i izraženom povećanom ulogom eura u valutnoj strukturi vanjske trgovine. Ovakva politika je uspjela postići jednoznamenkastu stopu inflacije od 1995. Između 1996. i 2002. prosječna inflacija cijena na malo, trenutno glavni pokazatelj u odsutnosti indeksa potrošačkih cijena (CPI), je bila 4,3% (godišnji prosjek), te 2,2% u 2002.<sup>10</sup> Stope inflacije ostale su niske tijekom prvih jedanaest mjeseci 2003., te su u prosjeku iznosile 1,5% u usporedbi s istim razdobljem u 2002. Međutim, učinkovitost ortodoksnih instrumenata monetarne politike je bila ograničena. Raniji strukturalni višak likvidnosti zajedno sa slabim sustavom plaćanja i praksom upravljanja likvidnosti banaka ugrozili su razvoj tržišta novca i monetarne instrumente osjetljive na kamate. U tom smislu, HNB je odlučio na početku 2003. donijeti niz administrativnih mjera kako bi smanjio rast domaćih kredita koji su bili financirani iz inozemstva, što je zaprijetilo ugrožavanjem inozemnog položaja, te stabilnosti bankarskog sektora. Te su mjere prestale krajem 2003. Iako su administrativne mjere usporile rast kredita, inozemni dug je još povećavan tijekom 2003. zbog izravnog posuđivanja u inozemstvu i leasinga. Kao odgovor daljnjim monetarnim restrikcijama od HNB, kamatne stope na tržištu novca povećale su se u četvrtom kvartalu 2003. što, ako se nastavi, može imati posljedice za servisiranje javnog duga.

*Tečaj kune u odnosu na euro kreće se u relativno uskom rasponu.* Od 1994. HNB primjenjuje politiku «upravljano plutajućeg» tečaja, tj. HNB nastoji omekšati kretanje tečaja kune prema euru, koje se obično očituje kao sezonska aprecijacija tijekom ljetne turističke sezone i deprecijacija nakon toga. Ovakva politika rezultirala je relativno stabilnim nominalnim tečajem koji se de facto kreće u rasponu od plus/minus 6% oko prosječnog tečaja ostvarenog u razdoblju od 1994.

U nekoliko zadnjih godina tečaj kune prema američkom dolaru pratilo je kretanje eura prema američkom dolaru što je utjecalo na vanjske pokazatelje koji su se očitovali u toj valuti. Međutim, pokazatelji nominalnog i realnog efektivnog tečaja pokazuju deprecijacijski trend u razdoblju od 1996. do 2000., te nakon toga aprecijacijske tendencije.

*Proračunski deficit je smanjen, no napredak je zaustavljen u 2003.* Prema podacima MMF-a, deficit opće države značajno je povećan na 8,2% BDP-a u 1999., a djelomično je bio financiran povećanjem dospjelih, a neplaćenih dugovanja državnih agencija državnim i privatnim poduzećima od 0,8% BDP-a (koja su ukupno iznosila 5,9% BDP-a). Zatim je smanjen na 6,5% BDP-a u 2000. i 6,8% u 2001., a podmirenja dospjelih, neplaćenih dugovanja negativno su utjecala na financiranje. U skladu s politikom prilagodbe prema *stand-by* aranžmanu s MMF-om, deficit je još smanjen na 4,8% BDP-a u 2002. U početku se smatralo da će se deficit smanjiti na 4,6% BDP-a u 2003., na osnovu smanjenja visokog iznosa mase plaća u javnom sektoru, zamrzavanjem plaća i smanjenjem zapošljavanja u javnom sektoru, te naknada i doplataka. Međutim, javna potrošnja značajno je premašila planirane rashode u posljednjem tromjesečju 2003, između ostalog zbog povećanja plaća u

---

<sup>10</sup> Temeljna inflacija, koja isključuje iz indeksa maloprodajnih cijena cijene poljoprivrednih proizvoda i administrativne cijene bila je u prosjeku 3,4% u istom razdoblju. Inflacija proizvođačkih cijena je bila čak i niža s 2,6%.

javnom sektoru u posljednji trenutak, uslijed čega je deficit u 2003. premašio 5%. Transparentnost i struktura javnih rashoda značajno se promijenila tijekom vremena, a njihov udio u BDP-u postupno se smanjuje (50,0% u 2002.). Izvanproračunski fondovi posebno za mirovine i sektor zdravstva, postupno se integriraju u proračun. Kao dio općih decentralizacijskih kretanja, javne funkcije i prihodi transferiraju se na razinu lokalne uprave (između 2000. i 2002., udio prihoda općinskih, gradskih i županijskih proračuna povećao se s 5,7% BDP-a na 7,1%).

Međutim, bilo je problema u osiguravanju odgovarajućeg administrativnog kapaciteta. Hrvatska je imala pristup međunarodnim tržištima u svrhu financiranja svojih procesa obnove u poslijeratnom razdoblju. Zajedno s visokim privatizacijskim приходima i povoljnim kretanjima prihoda, to je oslabilo proračunska ograničenja i dovelo do prilično visokog deficita opće države, djelomično zbog velike mase plaća u javnom sektoru i akumuliranja javnog duga. U 1999., ekonomska i financijska kriza značajno je pogoršala javne financije. U razdoblju između 1996. i 2002., ukupni prihodi kao dio BDP-a dosegli su najvišu razinu od 48,4% u 1999., te su se smanjili na ispod 45,2% BDP-a u 2002., uključujući smanjenje poreznog opterećenja u 2000. i 2002. Ukupni rashodi dosegli su najvišu razinu od 56,6% BDP-a u 1999., nakon čega su smanjeni na oko 49,5% u 2003. Uslijed toga, dug opće države naglo je povećan s 31,6% BDP-a u 1997. na 51,6% BDP-a u 2001. Taj se udio od tada zadržao na istoj razini. Osnovni deficit se povećao i dosegnuo najvišu razinu od 6,5% BDP-a u 1999., nakon čega se negativni trend preokrenuo i osnovni deficit se smanjio na 2,7% u 2002. Kako bi se osigurala dugoročna održivost javnih financija, sustav socijalnog osiguranja prolazi kroz proces izmjena i dopuna. Moderna mirovinska reforma kojom je uveden sustav od tri stupa provodi se od 2002. Kriteriji kvalificiranja za naknadu za nezaposlenost također su pooštreni. Međutim, reforma zdravstvenog sektora još je u ranoj fazi, a iskustvo s uvođenjem dopunskog zdravstvenog osiguranja je različito. Novi proračunski zakon, donesen 2003., poboljšat će upravljanje proračunom, te će zahtijevati uspostavu novog srednjoročnog fiskalnog okvira. Zajedno s uvođenjem jedinstvenog računa državne riznice i novog sustava računa, to bi trebalo doprinijeti poboljšanju kvalitete, obuhvata i regularnosti fiskalne statistike, koja je do sada bila slaba.

*Kombinacija monetarne i fiskalne politike popravila se od 2000. kada je fiskalna politika postala usmjerena prema makroekonomskoj stabilnosti.* Koncem 1990-ih, monetarna politika morala je podnijeti glavni teret osiguravanja makroekonomske stabilnosti, budući da je fiskalna politika bila sve ekspanzivnija. Nakon 2000., fiskalna politika postepeno je doprinosila stabilnom makroekonomskom okruženju, uz smanjenje rashoda, uključujući smanjenje mase plaće u javnom sektoru i restrukturiranje rashoda prema kapitalnim rashodima, iako je taj proces zaustavljen 2003. Općenito gledajući, fiskalna politika omogućila je popuštanje monetarne politike bez dovođenja u pitanje stabilnosti cijena tijekom tog razdoblja. Iako u padu, sektor opće države činio je više od polovine jaza između domaće štednje i investicija u 2002. Međutim, budući da se vlada i dalje u značajnoj mjeri oslanja na eksterno financiranje, potrebno je pažljivo koordinirati konverziju sredstava za domaću upotrebu tako da se ne ugrozi monetarna politika.

*Liberalizacija cijena napreduje, no administrativno regulirane cijene i dalje imaju važnu ulogu.* U 2003., udio administrativno reguliranih cijena u indeksu cijena na malo iznosio je 23%, no povećan je tijekom protekle tri godine za 4,8 postotnih bodova. To odražava povećani ponder tih cijena (uglavnom komunalnih usluga, telefona, energije i struje), koje se godišnje usklađuju, a ne povećanje u broju administrativno reguliranih cijena. Cijene robe i

usluga su liberalizirane, uz izuzetak nekih gospodarskih djelatnosti čije se cijene administrativno kontroliraju na nacionalnoj ili lokalnoj razini, posebno za određene poljoprivredne proizvode i za javni prijevoz, osnovne usluge zajednici i poštanske usluge. Sustav kontrole cijena u područjima energije i telekomunikacija trenutno se zamjenjuje od strane regulatornih tijela u skladu s kontinuiranom liberalizacijom sektora; većina tih regulatornih tijela, međutim, još ne funkcionira (vidi Dio 3, Poglavlje 14 – Energija i 19. – Telekomunikacije).

*Iako joj je uloga sve manja, država još uvijek ima dominantnu ulogu u nekoliko sektora gospodarstva.* U razdoblju od 1993. do 1999., udio privatnog sektora u BDP-u udvostručio se s 30% na 60%, no stagnirao je na toj razmjerno niskoj razini. U 2001., 71.3% ukupne materijalne imovine bilo je u privatnom vlasništvu, što čak predstavlja i porast od 6.1 postotnih bodova u usporedbi s 1999. Osim uobičajenih javnih područja, kao što je obrazovanje, zdravstvo, poštanske usluge i usluge zajednici, ostali gospodarski sektori s visokim udjelom državnog vlasništva nad materijalnom imovinom uključuju poljoprivredu, komunalne usluge, prijevoz i nekretnine; čak i u prerađivačkoj industriji (preko brodogradnje) na državno vlasništvo odnosi se jedna trećina ukupne materijalne imovine. Zbog programa izgradnje autoceste, državno vlasništvo u građevinarstvu iznosilo je 90%. S druge strane, materijalna imovina u financijskom posredovanju (99,9%), odražavajući gotovo dovršenu privatizaciju bankovnog sektora, i trgovina (93,1) gotovo da su potpuno bili u privatnom vlasništvu već 2001. Privatizacija je vrlo napredna u telekomunikacijama, iako otvaranje tržišta sporo napreduje. Monopol u uslugama fiksne telefonije formalno je završen koncem 2003. Postoje dva operatera u mobilnoj mreži, no trebalo bi razmotriti davanje treće koncesije kako bi se poboljšala konkurentnost. Međutim, privatni sektor pokazao je više dinamike od državnih poduzeća u smislu rasta prihoda, kao i profitabilnosti u razdoblju između 1996. i 2001. Rast prihoda privatnih poduzeća premašio je rast nominalnog BDP-a, a njihov udio u ukupnim prihodima povećan je s 58,4% na 67,8%.

*Privatizacija napreduje, no javljaju se učestali pravni i politički problemi.* Nakon preuzimanja vlasti u 2000., nova vlada konsolidirala je državne holdinge u okviru Hrvatskog fonda za privatizaciju (HFP), no još uvijek postoji imovina kod Državne agencije za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka, te kod zavoda za mirovinsko i zdravstveno osiguranje. U razdoblju između siječnja 2000. i prosinca 2002., državni portfelj je smanjen sa 1.869 na 1.056 trgovačkih društava, uglavnom prodajom manjinskog udjela, no ostao je na gotovo istoj razini u kolovozu 2003. Broj trgovačkih društava u portfelju stalno se mijenja zbog poništavanja prošlih ugovora o stjecanju dionica. Sredinom 2003., još uvijek je u portfelju bilo 170 društava u većinskom vlasništvu države, dok je država imala manje od 25% dionica u 822 trgovačka društva. Još uvijek postoji visoki udio državnog vlasništva u turističkim subjektima, od kojih je za neke raspisan javni natječaj, no interes nije bio velik zbog velikih investicijskih potreba i stupnja zaduženosti. Sredinom 2003., vlada je prihvatila prijedlog za restrukturiranje nadležnosti HFP-a što se tiče dovršenja privatizacije, no taj je prijedlog još u saborskoj proceduri, te sprječava pripremu novih privatizacijskih projekata. S obzirom na značaj uloge resornih ministarstava u započinjanju i odobravanju privatizacijskih projekata, ostaje upitno hoće li novi sustav ubrzati proceduru. Privatizacija poljoprivrednih kombinata započela je krajem 2002., te se susrela sa značajnim problemima zbog općenito lošeg stanja u zemljišnim knjigama i katastru, što onemogućuje uspostavu efikasnih tržišta zemlje i nekretnina. Od 2001. (najnoviji raspoloživi podaci), oko 87% materijalne imovine poljoprivrednih zemljišta i nekretnina još su uvijek bili u državnom vlasništvu. Općenito gledajući, velike tvrtke, često iz bivšeg državnog ili društvenog vlasništva, još uvijek imaju važnu ulogu u gospodarstvu Hrvatske. Nekoliko poduzeća i dalje ima ekskluzivna ili posebna



prava u određenim aspektima, iako se poduzimaju mjere za liberalizaciju sektora kao što su telekomunikacije, električna energija i nafta. Državna poduzeća privatiziraju se prema posebnim zakonima. Većinski udio od 51% u poduzeću za telekomunikacije prodan je inozemnom investitoru, no država je odgodila predviđenu ponudu ostalog udjela. Prvi korak u privatizaciji energetskega sektora bila je prodaja 25% dionica INA-e u ljeto 2003. Privatizacija distribucijske mreže poduzeća za električnu energiju kasni. Dva natječaja za privatizaciju najvećeg društva za osiguranje poništena su, a država je odlučila zadržati većinski udio.

*Iako su nadležna tijela pokrenula nekoliko inicijativa, i dalje ostaju prepreke za ulazak i izlazak s tržišta. U razdoblju između 1999. i 2001., ukupni broj poduzeća u sektorima prerađivačke industrije i usluga smanjen je za gotovo 3%, što je posljedica konsolidacije, kao i učinka usporavanja gospodarstva u 1998/1999. Broj novoosnovanih poduzeća i neto povećanje ukupnog broja poduzeća popravili su se nakon 2000. Međutim, poduzeća se još uvijek suočavaju s relativno visokim troškovima, značajnim opterećenjem zbog administrativnih propisa, poteškoćama u pristupu financiranju, posebno s duljim rokom dospijeca, te s domaćim tržištem kojim dominira nekoliko poslovnih grupa uz nisku razinu tržišnog natjecanja. Drugi značajni čimbenik bila je strogost radnog zakonodavstva, koje je, međutim, djelomično ublaženo izmjenama i dopunama donesenim u 2003. Unatoč određenih rokova za pojedine korake, sveukupni postupci za pokretanje tvrtke su dugotrajni i razlikuju se od regije do regije: prema Izvješću o globalnoj konkurentnosti iz 2002.-2003. Svjetskog ekonomskog foruma, u prosjeku je potrebno oko 51 dan za osnivanje tvrtke u Hrvatskoj, što je znatno više nego u drugim razvijenim gospodarstvima. Pružanje usluga na jednom mjestu (one-stop shop) još uvijek ne postoji. Nadležna tijela u Hrvatskoj započela su opsežnu inicijativu za provođenje rezultata FIAS<sup>25</sup>-ove studije administrativnih prepreka za inozemna ulaganja (siječanj 2001.). Naime, plan aktivnosti je prihvaćen u veljači 2002. u kojem se navode detaljne mjere kratkoročnog i dugoročnog karaktera; međutim, podaci o njegovoj provedbi se razlikuju. Zakoni i postupci koji reguliraju stečaj uvedeni su 1997., a Zakon o stečaju izmijenjen je i dopunjen u srpnju 2003. Kao što je to slučaj sa sudskim postupcima općenito, stečajni postupci su dugotrajni i imaju slabosti karakteristične za sektor pravosuđa. To pokazuje postupak privatizacije. Od poduzeća koja su prošla kroz pretvorbu i privatizaciju od 1991., 728 su završila u stečaju, no stečajni postupak je dovršen u samo 177 slučajeva. Izmjene i dopune Zakona o stečaju stvaraju pravnu osnovu za pojednostavljenje postupka i njegovo ubrzanje, između ostalog, uvođenjem vremenskih rokova, što je, međutim, potrebno provesti.*

*Pravni okvir se usklađuje s pravnom stečevinom Zajednice velikom brzinom, no učinkovitost sudstva još uvijek nije zadovoljavajuća. Još u jesen 2001., vlasti su donijele Plan provedbe Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju kako bi se hrvatski zakoni uskladili s pravnom stečevinom Zajednice. U ljeto 2003., doneseno je nekoliko važnih zakona u ekonomskom području, uključujući zakone o stečaju, trgovačkim društvima, devizni zakon i zakon o radu. Izazov će biti osigurati učinkovitu primjenu i provedbu tih zakona, poboljšanjem, između ostalog, kapaciteta javne uprave. Međutim, sustav sudstva ne funkcionira dobro, te ne provodi učinkovito prava vjerovnika i imovinska prava. Postupci su spori, a i dalje je značajan broj slučajeva u zaostatku. Pravna se tumačenja unutar sustava sudstva razlikuju, administrativni i stručni kapaciteti su mali, a nedostaje i pomoćno osoblje, kao i sustav stručnog usavršavanja. Katastar i zemljišne knjige su u lošem stanju, na što također nerijetko utječe zastarjela i neadekvatna tehnička opremljenost sudova. Vlasti su svjesne problema, te provode nekoliko projekata zajedno s međunarodnim donatorima kako bi se poboljšali i modernizirali kapaciteti*

---

<sup>25</sup> Savjetodavna služba za inozemna ulaganja (engl. *Foreign Investment Advisory Service*), koja je zajednička služba Međunarodne financijske korporacije (IFC, engl. *International Finance Corporation*) i Svjetske banke.

i učinkovitost sudova. U kratkom roku, međutim, nije vjerojatno da će se situacija bitno popraviti. (vidi također Dio 1, Politički kriteriji).

Financijski sektor je dovoljno razvijen za usmjeravanje štednje prema produktivnim investicijama, no kreditna ekspanzija korporativnim klijentima trpi zbog slabog sektora pravosuđa.

Privatizacija hrvatskog bankovnog sektora je gotovo dovršena, sa samo dvije poslovne banke, koje čine 4% ukupne aktive banaka, još uvijek u većinskom državnom vlasništvu. Inozemne banke kontroliraju više od 90% ukupne aktive banaka. Početkom 2004., bankovni sektor u Hrvatskoj, kojim u osnovi dominira 6 grupa banaka, činile su 42 banke, 4 stambene štedionice i 1 štedionica. Na dvije vodeće grupe banaka odnosi se gotovo 49% ukupne imovine. Osim toga, 115 štedno-kreditnih zadruga poslovalo je 2002., no one su imale malen udio u ukupnoj aktivi. Ulazak inozemnih banaka rezultirao je povećanjem spektra proizvoda i usluga koje pružaju hrvatske banke, kao i pooštavanjem konkurencije. To se odražava u razlici između prosječnih aktivnih i pasivnih kamatnih stopa, koja se smanjila s 10,1% u 1998. na 6,5% u 2001. Promjena u metodologiji od 1. siječnja 2002. (državni sektor i financijske usluge više se ne uključuju u statistiku kamatnih stopa) dovela je do jednokratnog povećanja razlike između prosječnih aktivnih i pasivnih kamatnih stopa, prvenstveno za aktivnosti bez valutne klauzule, koja je iznosila 9,6% krajem 2002. Bankama u privatnom vlasništvu dozvoljeno je obavljanje platnog prometa, što je prije radio isključivo ZAP, koji je nasljeđe iz bivše Jugoslavije. Trenutno 11 banaka obavlja funkciju platnog prometa, a te transakcije čine oko 60% dnevnih transakcija. Dobra likvidnost, organizirani postupci odobravanja kredita, kao i smanjena kamatna stopa olakšali su pristup kreditima. Ukupni domaći krediti (u kunama i stranoj valuti), kao udio u BDP-u, povećali su se s 27,9% u 1996. na relativno visokih 55,2% na kraju 2002. Udio kredita privatnom sektoru neznatno je smanjen u proteklim godinama, no čini oko 88% ukupnih kredita, što predstavlja 48,9% BDP-a. Krediti poduzećima oporavili su se u protekle dvije godine nakon pada potražnje uzrokovanog recesijom u 1999: ukupni krediti činili su 26,6% BDP-a na kraju 2002., dostižući tako opet razinu iz 1998. Teškoće u korištenju nekretnina kao instrumenta osiguranja, kao i dugotrajni stečajni postupci, onemogućuju adekvatnu zaštitu vjerovnika i imovinskih prava, pa tako utječu na kreditiranje. Uz uočenu višu profitabilnost kreditiranja stanovništva i nemogućnost pristupa stanovništva izravnom inozemnom zaduživanju, to je dovelo do slabijeg rasta kredita poduzećima od kredita stanovništvu, koje međutim često uključuje obrt i mala poduzeća. Inozemno vlasništvo olakšalo je rast kredita zbog raspoloživosti sredstava iz matičnih banaka, no rast je prouzročio zabrinutost što se tiče učinka na kvalitetu kreditnog portfelja banaka i pridonio rastu inozemnog duga. Iako su sve više dostupni srednjoročni i dugoročni krediti (10-15 godina za pravne osobe i 25-30 godina za hipotekarne kredite), 40,9% ukupnih kredita privatnom sektoru s kraćim je rokom dospijeća od jedne godine, a prosječna ročnost bankovnih kredita jedva da se promijenila od 1999. (2,7 godina na dan 31. ožujka 2003. u usporedbi s 2,5 godina na kraju 1999).

*Nebankovni financijski sektor slabije je razvijen.* U smislu imovine, na nebankovni sektor se odnosi oko 12% ukupne imovine financijskog sektora, što ukazuje na još uvijek ograničenu veličinu financijskih usluga koje nisu bankovne usluge. Sektor osiguranja je mali, no visoko koncentriran, a dostupan je široki spektar proizvoda. U 2002. poslovala su 24 društva za osiguranje u Hrvatskoj od kojih je 13 bilo u domaćem vlasništvu (ostvarila su bruto premiju od 3,2% BDP-a). Najveći osiguravatelj imao je 46% tržišnog udjela, dok je svako od 5 drugih društava imalo udio od 5-10%. Iako postoje dvije burze (u Zagrebu i u Varaždinu), tržišta kapitala nisu niti duboka niti likvidna, a stjecanje hrvatskih poduzeća od strane inozemnih investitora dodatno je smanjilo broj poduzeća koja kotiraju na burzi. Ukupna kapitalizacija tržišta obiju burza iznosila je oko 30% BDP-a na kraju 2002. Kriteriji za kotiranje na burzi za

poduzeća, koji su uvedeni 2003., vjerojatno neće povećati trgovanje. Osnivanje mirovinskih fondova imalo je značajan utjecaj na promet i opseg trgovanja, posebno što se tiče obveznica. Od rujna 2003., 5 obveznih i 4 dobrovoljna mirovinska fonda pokazuju snažan rast aktive (vidi također Dio 3, Poglavlje 3 – Sloboda pružanja usluga).

*Stabilnost bankovnog sektora poboljšala se, no visoki stupanj euroizacije i dalje predstavlja potencijalnu slabost.* HNB je institucija zadužena za izdavanje odobrenja za rad i nadzor banaka. Nakon krize iz 1998., bankovni sektor se stabilizirao i nastavlja se konsolidirati. Profesionalno upravljanje krizom iz 2002. doprinijelo je rastu povjerenja u bankovni sustav, što se također odražava u rastu bankovnih depozita, posebice deviznih gotovinskih depozita na bankovnim računima zbog fizičke zamjene u euro u eurozoni. Još 1997. uveden je sustav osiguranja štednih uloga. Prema pokazateljima iz HNB-a o kreditima koji ne ostvaruju prihod, poboljšali su se koeficijenti adekvatnosti kapitala i primarne likvidnosti bankovnih institucija, profitabilnost i zdravo poslovanje. U 2003., HNB je poduzeo nekoliko mjera kojima je uspio usporiti kreditni rast. Tek treba vidjeti hoće li nedavni rast kreditne aktivnosti, posebice prema stanovništvu, utjecati na kvalitetu kredita. Indeksacija uz stranu valutu ostaje značajna karakteristika koja povećava osjetljivost bankovnog sustava: devizni depoziti, uključujući one nominirane u stranoj valuti i uz valutnu klauzulu čine 88,5% ukupnih depozita, iako im trend umjereno opada. 78% kredita banaka nominirano je u stranoj valuti ili je odobreno uz valutnu klauzulu, a ti dužnici primaju prihode nominirane u kunama i/ili nemaju pristup instrumentima zaštite od rizika. Čak 70% domaćih državnih obveznica u kunama indeksirano je uz tečaj eura.

#### *Sposobnost suočavanja s konkurentskim pritiscima i tržišnim snagama*

Sposobnost ispunjenja ovog kriterija ovisi o postojanju tržišnog gospodarstva i stabilnog makroekonomskog okvira koji gospodarskim subjektima omogućava donošenje odluka u predvidivim uvjetima. On također podrazumijeva dovoljne raspoložive resurse ljudskog i fizičkog kapitala. Državna poduzeća treba restrukturirati, a poduzećima su potrebna ulaganja da bi im se povećala učinkovitost. Nadalje, što poduzeća imaju bolji pristup vanjskom financiranju i što su uspješnija u restrukturiranju i inovacijama to će njihova sposobnost prilagodbe biti veća. Općenito, što je stupanj integriranosti gospodarstva zemlje s EU prije pristupanja veći, to će biti veća njezina sposobnost preuzimanja obveza iz članstva.

*Hrvatska je postigla zadovoljavajuću razinu makroekonomske stabilnosti koji gospodarskim subjektima omogućava donošenje odluka u stabilnim i predvidivim uvjetima.* Od gospodarske krize 1998/1999. godine, Hrvatska je uspostavila i stalno bilježi solidnu makroekonomsku stabilnost. Dosadašnji rast gospodarske stabilnosti i provedene strukturne reforme omogućuju funkcioniranje tržišnih mehanizama usprkos nastavku državnih intervencija. Na taj su način stvoreni osnovni uvjeti za suočavanje s konkurentskim pritiscima. Preostali izazovi su: nastaviti fiskalnu konsolidaciju i privatizaciju, proširiti i produbiti razvoj financijskog sektora i stvoriti povoljnije uvjete za poslovanje posebice putem povećanja učinkovitosti u području sudstva.

*Radna snaga je relativno dobro obrazovana, ali je zaposlenost slaba.* Unatoč unaprjeđenju makroekonomske produktivnosti, hrvatski je problem velik udio radno neaktivnog stanovništva (stopa radno aktivnog stanovništva bila je 50,9% u 2002. godini), kao i demografski izazovi (u lipnju 2003. godine, odnos osoba koje plaćaju doprinose za

mirovinsko osiguranje i korisnika mirovina bio je 1,4). Razina nominalne produktivnosti u Hrvatskoj kao dohodak per capita iznosi 21% od prosjeka EU i 35,9% pariteta kupovne moći (PPP-a). Rast produktivnosti varira između sektora i grana, ali raspoloživi podaci ukazuju na bolju produktivnost u sektoru usluga nego u industriji ili poljoprivredi. Općenito gledajući, promjena trenda upisa u srednje i više školsko obrazovanje daje naslutiti da je razina obrazovanja stanovništva u radno zreloj dobi rasla tijekom godina, gledajući od 1996. godine. Međutim, udio osoba koje su diplomirale na sveučilištima kretao se između 10,7% i 13,4%. Ovo stanje ukazuje na potrebu modernog i kvalitetnog obrazovanja i nastavnog programa (vidi Dio 3., Poglavlje 18 – Obrazovanje). Prema podacima Vlade, oko 1.050 studenata upisano je na strana sveučilišta. U usporedbi s prosjekom EU, hrvatski podaci ukazuju na veći udio stanovništva (starosti od 25 do 64 godine) sa srednjoškolskim obrazovanjem i manji udio, kako stanovništva s osnovnoškolskim obrazovanjem, tako i višim obrazovanjem od srednjoškolskog. Program poticanja zapošljavanja iz 2002. godine ima za cilj smanjenje nezaposlenosti i poticanje zapošljavanja određenih ciljanih skupina, na primjer putem potpore mladim osobama visoke stručne spreme i razvojačenim braniteljima. (Vidi 3. dio, Poglavlje 13 – Socijalna politika i zapošljavanje).

*Hrvatska ulaže u unaprjeđenje infrastrukture i postigla je relativno dobre i stabilne stope ulaganja.* U razdoblju od 1996. do 2002. godine odnos ulaganja prema BDP-u dosegao je prosjek od oko 23% s najvišom vrijednošću od 24,8% u 2002. godini, a od toga je 70% ulaganja bilo privatno. Izravna strana ulaganja nominalno su značajno pridonijela ulaganjima i rastu u tom razdoblju: ulazak izravnih stranih ulaganja iznosio je prosječno 5% BDP-a. Međutim, gotovo dvije trećine izravnih stranih ulaganja bilo je u vezi s projektima privatizacije, a kako je to vidljivo iz sektora koji su imali najviše koristi od izravnih stranih ulaganja: telekomunikacije, financijsko posredovanje i farmaceutska industrija. Na greenfield ulaganja otpadalo je samo 16,4% ukupnih ulaganja. Glavni domaći sektori ulaganja bili su prerađivačka industrija, trgovina, transport i graditeljstvo. Iako se čini da kapaciteti zadovoljavaju sadašnje potrebe, osim tijekom turističke sezone, poduzetnici smatraju da kvaliteta transportne infrastrukture ne zadovoljava. U razdoblju od 1996. do 2002. godine, ulaganja u ceste, posebice u izgradnju novih autocesta dosegla je visoku razinu. Istovremeno su ulaganja u željezničku infrastrukturu ostala skromna, ali se planira ubrzanje u okviru četverogodišnjeg programa. Telekomunikacije su značajno unaprijeđene; nepokretna mreža je u potpunosti digitalizirana, a postoje i dva operatora pokretne telefonije što je rezultiralo penetracijom mobilne telefonije od 56% u lipnju 2003. godine. Provedba reformi zakonodavstva i uvođenje konkurencije ipak u nekim infrastrukturnim sektorima uključujući i telekomunikacije još uvijek kasni. Bruto domaći rashodi za razvoj i istraživanja (R&D) iznosili su prosječno godišnje 0,96% BDP-a tijekom razdoblja od 1997. do 2001. godine, te su rasli tijekom razdoblja i iako su relativno visoki još uvijek su ispod prosjeka EU (2,21% u 2000. godini). To se također odnosi i na R&D per capita i udio R&D u poslovnom sektoru.

*Tijekom razdoblja od 1996. do 2001. godine, udio prerađivačke industrije i poljoprivrede nešto se smanjio dok je tradicionalno jak sektor usluga nastavio jačati.* Prerađivačka industrija je bila u laganom padu s 22,3% BDP (bazične cijene) na 21,5%. Unutar prerađivačke industrije u industrijskoj strukturi prevladavaju djelatnosti s malom dodanom vrijednošću, djelomično kao posljedica prethodnih privatizacijskih politika. Na sličan način, udio poljoprivrede se tijekom vremena smanjio s više od 10%, na još uvijek visokih 9,1% BDP-a (bazične cijene). U ovom sektoru prevladavaju mala, zasebna i raspršena poljoprivredna gospodarstva i veliki konglomerati koji su u postupku privatizacije. Razina produktivnosti i učinkovitosti je niska te je potrebna značajna prilagodba. To bi moglo dovesti do pada zaposlenosti u poljoprivredi, koja još uvijek ima važnu ulogu. Sektor trgovine je

znatno rastao u odnosu na najslabiju 1998. godinu, ali je još uvijek ispod razine iz 1996. i 1997. godine. Kretanja u zapošljavanju pokazuju isti trend.

*Nakon lošeg početka, restrukturiranje poduzeća postiglo je napredak.* Nakon što je Vlada početkom 2001. godine usvojila program za ubrzano restrukturiranje i privatizaciju došlo je do određenog napretka u restrukturiranju. Bivša Hrvatska pošta i telekomunikacije je 1999. godine razdvojena u dva dionička društva, a Hrvatski telekom je djelomično privatiziran. Do sredine 2003. godine restrukturirano je 30 društava, a 20 društava je u postupku restrukturiranja. Započelo je i restrukturiranje željeznice. Iako ne postoji opći plan restrukturiranja društava, Vlada je usvojila programe restrukturiranja brodogradnje i poljoprivredno-industrijskih kombinata koji su primali visoke subvencije i državne intervencije. Nadalje, u pripremi je i plan restrukturiranja sektora čelika. U velikoj su mjeri smanjena zaostala plaćanja te su ona sredinom 2003. godine procijenjena na ispod 0,2% BDP-a, što se vjerojatno ne odnosi na cjelokupni javni sektor (npr. sektor zdravstva). (*Vidi 3. dio, Poglavlje 15 – Industrijska politika*).

*Udio malih poduzeća u BDP-u i zaposlenost su porasli iako je njihov ukupni broj pao.* Malo i srednje poduzetništvo (uključujući obrte, zadruge i mikro poduzeća) ukupno čini 99,6% svih poduzeća i zapošljava 65,7% svih zaposlenih u gospodarstvu (lipanj 2003. godine). U razdoblju od 1996. do 2000. godine, broj malih društava smanjio se za 8,9%, iako je broj zaposlenih u apsolutnom iznosu rastao (za 6,8%) i kao postotak ukupne zaposlenosti (za 3,2 postotnih poena). Suprotno se dogodilo kod srednjih i velikih poduzeća. Udio malih i srednjih poduzeća u BDP procjenjuje se na oko 55%. Mala i srednja poduzeća pokazuju veću osjetljivost na prepreke kod ulaska na tržište, kao i na slabosti u poslovnom okruženju, a među kojima se ističu teškoće u dobivanju pristupa kapitalu zbog problema u davanju založnih jamstava te nedovoljne sposobnost banka u ocjeni kreditnog rizika kod malih i srednjih poduzeća, konkurencija subvencioniranih poduzeća u državnom vlasništvu, nedovoljna poduzetnička znanja i slabosti institucionalne infrastrukture, posebice u području sudstva i javne uprave. Nadležna tijela ulažu napore kako bi se stanje popravilo, a rast broja novoosnovanih poduzeća izgleda da je znak određenog poboljšanja. Zasebno ministarstvo koje provodi velik broj inicijativa za poboljšanje stanja u malom i srednjem poduzetništvu osnovano je nakon 2000. godine, ali je u studenom 2003. nakon izbora ponovo uključeno u Ministarstvo gospodarstva. Vlada je usvojila i Program razvoja malog gospodarstva 2003-2006. te je potpisala Europsku povelju o malim poduzećima koja utvrđuje načela za unaprjeđenje poslovnog okruženja za malo poduzetništvo. Ipak suradnja na području politike malog i srednjeg poduzetništva između različitih razina državne uprave te komunikacija između tijela državne uprave i poslovne zajednice mogla bi biti intenzivnija. (*Vidi 3. dio, Poglavlje 16 – Malo i srednje poduzetništvo*).

*Razina državne pomoći i potpore specifičnim sektorima još uvijek je znatna dok je transparentnost i dalje niska.* Prije 2000. godine zabilježen je stalni rast otvorenih i prikrivenih državnih intervencija. Tijekom posljednje tri godine ulažu se napori kako bi se području kontrole državnih potpora dao prioritet, pravno i materijalno. "Akcijski plan subvencija u gospodarstvu" izrađen je 2001. godine, a njegova se provedba prati putem SAL-programa Svjetske banke, a rezultat će postupnim smanjenjem učešća državnih potpora u BDP-u. Uvedeni su kriteriji za dodjelu državnih jamstava, a posljednjih godina smanjio se neto odljev, međutim u 2002. godini u odnosu na 2000. godinu jamčeni iznosi su se udvostručili. Prema podacima tijela uprave, u razdoblju 2000-2002. prosječni udio državnih potpora u BDP-u iznosio je 3,5% te pokazuje tendenciju pada, ali taj se podatak odnosi samo na izravne subvencije iz državnog proračuna. Opsežnije teoretske procjene koje uključuju i

ostale oblike državnih potpora govore o većim iznosima. Pravni i institucionalni okvir na području državnih potpora postoji tek od 2003. godine. Ne samo da će Hrvatska morati smanjiti razinu državnih potpora generalno, već će morati smanjiti i državne potpore u određenim sektorima (kao poljoprivreda, promet, brodogradnja, turizam i, ne od nedavno željeznica) u korist horizontalne potpore. (*Vidi Dio 3, Poglavlje 6 – Tržišno natjecanje*).

*Hrvatska je liberalizirala gotovo svu svoju trgovinu tijekom proteklih godina. Uzastopne mjere liberalizacije trgovine od 1993. godine dovele su do značajnog poboljšanja, ali je napredak u stvarnoj trgovinskoj integraciji s ostalim zemljama bio ograničen zbog političke izolacije Hrvatske do početka 2000. godine. Od tada Hrvatska je brzo napredovala: postala je članica WTO-a (studenj 2000. godine) te je sklopila velik broj ugovora o slobodnoj trgovini (FTA-a) uključujući ugovor s EU, susjednim zemljama i EFTA-om. Hrvatska je 1. ožujka 2003. godine postala članica CEFTA-e. Kao rezultat ovih ugovora, početkom 2003. godine ponderirana prosječna carina za industrijske proizvode na MFN osnovi iznosila je 3,5%. Hrvatsko gospodarstvo je malo i otvoreno stoga je 2002. godine udio ukupne trgovine (robe i usluge) u BDP iznosio 103,7%. (*Vidi 3. dio 3, Poglavlje 26. – Vanjski odnosi*).*

*Hrvatsko je gospodarstvo već postiglo visoki stupanj integriranosti s EU. Europska unija daleko je najvažniji hrvatski vanjskotrgovinski partner s prosječnim udjelom od 52,6% u izvozu i 56,% u uvozu u razdoblju od 1999. do 2002. godine. Pristupanjem deset novih država članica Europskoj uniji 1. svibnja 2004. godine svaki od tih udjela porast će između 13 i 15 postotnih poena. Hrvatski izvoz u EU iznosio je 2,74 milijarde € dok je uvoz dosegao 6,32 milijarde €. Saldo robne razmjene pokazuje visoki i rastući deficit: dok je izvoz porastao za skromnih 7% u 2002. godini u odnosu na 1996. godinu, uvoz se povećao za 26% što je rezultirao rastom trgovinskog deficita te manjom pokrivenošću uvoza izvozom koja je pala s 57% na 48%. Posljedica toga bio je pad udjela Hrvatske u ukupnom uvozu Europske unije (s 0,4% u 1993. godini na 0,2% u 2002. godini) dok je udio Hrvatske u ukupnom izvozu Europske unije ostao stabilan (na 0,7%). Mnogo je čimbenika utjecalo na ovakav razvitak događaja. Struktura hrvatskog robnog izvoza nepovoljno se razvijala od 1995. do 2000. godine, posebice zbog stalne dominacije bivših i postojećih javnih poduzeća (posebice brodogradnje s velikim udjelom uvozne komponente). Udio radno intenzivnih industrija uključujući tekstilnu, industriju obuće, drvenu i brodogradnju rastao je djelomično zbog važnosti vanjskotrgovinskih poslova s manjom dodanom vrijednošću, a koji su osjetljiviji na cijene konkurencije. Nadalje, bolji pristup tržištu za hrvatska poduzeća putem mreže ugovora o slobodnoj trgovini (FTA-a) morat će uroditi plodom. Trgovinsku integraciju s Europskom unijom nadalje priječi činjenica da Hrvatska još nije integrirana u paneuropski sustav dijagonalne kumulacije podrijetla. Obzirom na relativno visoke troškove rada, hrvatsko će se gospodarstvo, kako bi se uspješno natjecalo na jedinstvenom tržištu, morati nastaviti restrukturirati u smjeru izvozne specijalizacije u industrijama kojima dominiraju tehnologije te je potrebno poboljšati poslovno okruženje. Kao potpora izvoznim aktivnostima, posebice malom i srednjem poduzetništvu krajem 2002. godine osnovana je Agencija za promicanje izvoza i ulaganja koja još nije aktivna. Što se tiče hrvatske konkurentnosti na području usluga, u razdoblju od 1996. do 2002. godine prihodi od turizma porasli su za gotovo 90% i na taj sektor već otpada 17% BDP-a. Turizam će vjerojatno nastaviti rasti pod uvjetom privatizacije turističkih objekata što će dovesti do većih ulaganja.*

*Produktivnost rada je značajno porasla, ali još zaostaje za prosjekom Europske unije. Prema hrvatskim podacima, realni rast BDP-a od 39% u razdoblju od 1993. do 2001. godine i smanjenje zaposlenosti od 8% dovelo je do rasta produktivnosti rada (realni BDP po zaposlenoj osobi) od 50% ili 5,2% na osnovi godišnjeg prosjeka. Rast produktivnosti bio je*

znatno brži u sektoru usluga nego u industriji i poljoprivredi. Gotovo niti jedan industrijski sektor ne pokazuje rast zaposlenosti, ako se 2002. godina uspoređuje s 1997. godinom; ustvari, većina ih bilježi značajan pad. Hrvatska je produktivnost rada 2001. godine iznosila oko 25% prosjeka Europske unije prema tekućem deviznom tečaju i gotovo 40% izražena u PPP-u. Produktivnost industrije je nešto veća od ukupne produktivnosti (27% i 44% od razine Europske unije). Prosječni jedinični trošak rada je visok i blizu je prosjeka EU (97%) te time ne pridonosi komparativnim prednostima troška rada. Međutim, niti jedan od pokazatelja vanjske konkurentnosti ne potvrđuje relativno pogoršanje položaja Hrvatske od 1995. godine u usporedbi s njezinim glavnim trgovinskim partnerima i ostalim zemljama u tranziciji. Ocjene konkurentnosti i slabosti vanjskog salda pokazuju da su potrebne strukturne reforme u sektoru poduzeća kako bi se povećala konkurentnost Hrvatske.

### **2.3. Opća ocjena**

Hrvatska se može smatrati zemljom u kojoj postoji tržišna ekonomija. Ona bi trebala biti u stanju savladati pritisak tržišnog natjecanja i tržišna strujanja unutar Unije u srednjoročnom razdoblju osiguravajući nastavak primjene programa reformi u cilju otklanjanja preostalih nedostataka.

U Hrvatskoj postoji sve veći politički sporazum o temeljnim ekonomskim politikama. Hrvatsko gospodarstvo postiglo je značajan stupanj makroekonomske stabilnosti s niskom inflacijom. Povećana ekonomska stabilnost i strukturne reforme koje su do sada poduzete omogućuju djelovanje tržišnih mehanizama. To vrijedi prvenstveno za liberalizaciju cijena i trgovine, kao i za privatizaciju, ali u manjem obujmu. Za Hrvatsku je karakteristično da ima relativno kvalitetno obrazovanu radnu snagu i dobru infrastrukturu cestovnog transporta i telekomunikacija. Zemlja ima dobro razvijen sektor bankarstva i konkurentnu turističku industriju. Hrvatsko gospodarstvo već je integrirano s onim EU-a.

Međutim, još je potrebno unaprijediti djelovanje tržišnih mehanizama. Osobito obavljanje poslova u pravosuđu zahtjeva poboljšanja, a treba ukazati na velika administrativna opterećenja kao i nedovršen sustav katastra i zemljišnih knjiga. Restrukturiranje poduzeća i privatizacija pokazala se sporijom nego što je očekivano, a neke velike države i bivša poduzeća u društvenom vlasništvu i dalje imaju važnu ulogu u gospodarstvu. Osobito se trebaju modernizirati sektori brodogradnje i poljoprivrede. Potrebne reforme financijskog sustava i sustava socijalne zaštite, kao i javne uprave nisu završene, a financijsko usklađivanje treba se odlučno nastaviti. Potpuna integracija na jedinstveno tržište i usvajanje pravne stečevine moglo bi u ovoj fazi prouzročiti poteškoće brojnim sektorima u borbi s konkurentima na jedinstvenom tržištu. Ukazivanje na navedene nedostatke trebalo bi doprinijeti većem investiranju i rastu i tako povećati konkurentnost Hrvatske.

### **3. SPOSOBNOST PREUZIMANJA OBVEZA KOJE PROIZLAZE IZ ČLANSTVA**

Europsko vijeće u Kopenhagenu u srpnju 1993. godine definiralo je kriterije za punopravno članstvo u Europskoj uniji među kojima i "sposobnost preuzimanja obveza koje proizlaze iz članstva, uključujući provedbu ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije."

Predavši molbu za članstvo na temelju Ugovora, Hrvatska je bezrezervno prihvatila temeljne ciljeve Europske unije i njene politike i instrumente. Ovaj dio Mišljenja preispituje sposobnost Hrvatske da preuzme obveze koje proizlaze iz članstva, odnosno pravni i

institucionalni okvir, poznat kao pravna stečevina Zajednice, putem kojeg Unija provodi svoje ciljeve.

Kako se Europska unija razvijala, pravna stečevina je postajala sve opsežnija i predstavlja veći izazov za buduća pristupanja nego što je bio slučaj u prošlosti. Sposobnost Hrvatske da provede pravna stečevina Zajednice bit će od ključne važnosti za njenu sposobnost da uspješno funkcionira unutar Europske unije.

U tom pogledu, usklađivanje s pravnom stečevinom nužan je, ali ne i dovoljan uvjet za preuzimanje obveza koje proizlaze iz članstva u Europskoj uniji. Hrvatska mora poduzeti sve potrebne mjere kako bi stvorila nužne provedbene strukture i podigla svoju administrativnu i sudsku sposobnost na željenu razinu te osigurala učinkovitu provedbu. Stoga je u svako od dolje analiziranih poglavlja uključena i analiza i procjena hrvatske administrativne i sudske sposobnosti.

Ovaj dio slijedi strukturu 29 poglavlja o kojima se pregovara, a na koje je pravna stečevina podijeljena u svrhu dosadašnjih pregovora u pristupanju. U svakom poglavlju analizira se trenutna i buduća situacija u Hrvatskoj. Analizi i opisu situacije u svakom poglavlju prethodi kratak sažetak pravne stečevine u kojem se navode i odredbe Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i Privremenog sporazuma tamo gdje su relevantne. I konačno, na kraju svakog poglavlja daje se kratak opis sposobnosti Hrvatske da u srednjoročnom razdoblju preuzme obveze koje proizlaze iz članstva. U svrhu ovog Mišljenja i bez prejudiciranja budućeg datuma pristupanja Hrvatske, srednjoročno razdoblje u sklopu ove procjene definirano je kao razdoblje od pet godina.

### ***Poglavlje 1: Sloboda kretanja roba***

Načelo slobode kretanja roba predmnijeva slobodu trgovanja proizvodima iz jednog dijela Unije u drugi. U određenom broju sektora ovo je opće načelo dopunjeno usklađenim regulatornim okvirom koji slijedi "stari pristup" (nametanje preciznih specifikacija za proizvode), odnosno "novi pristup" (nametanje općih zahtjeva za proizvode). Prenošnje usklađenog europskog zakonodavstva koje se odnosi na proizvode predstavlja najveći dio pravne stečevine Zajednice kojom se bavi ovo poglavlje. K tomu je vrlo važna zadovoljavajuća administrativna sposobnost primjene horizontalnih i proceduralnih mjera na područjima poput normizacije, potvrđivanja/certifikacije i nadzora nad tržištem. Ovo poglavlje također pokriva detaljna pravila Europske Unije koja se odnose na javne nabave a traže specijalizirana provedbena tijela.

*Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju/Privremeni sporazum* sadrži određen broj obveza na području slobode kretanja roba, poput uspostavljanja područja slobodne trgovine. On također predviđa postupnu prilagodbu tehničkim propisima i normama Zajednice kao i postupcima mjeriteljstva, potvrđivanja/akreditacije i ocjene sukladnosti kao i postupno otvaranje tržišta javne nabave.

Hrvatska je u listopadu 2003. godine na području **horizontalnih i proceduralnih mjera** donijela nove zakone o normizaciji i pravnom mjeriteljstvu. Donošenjem novih zakona o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjeni sukladnosti, općoj sigurnosti proizvoda i potvrđivanju/akreditaciji u rujnu 2003. godine nastojalo se postići postupno usklađivanje s načelima *novog i globalnog pristupa*. Ovi novi zakoni omogućit će razdvajanje relevantnih



funkcija Državnoga ureda za intelektualno vlasništvo, normizaciju i mjeriteljstvo koji je u ovom trenutku odgovoran za normizaciju, ocjenu sukladnosti, potvrđivanje/akreditaciju i mjeriteljstvo. Ured je također uključen u definiranje specifikacija tehničkih propisa te u ovlašćivanje ustanova za provedbu aktivnosti nadzora nad tržištem. U siječnju 2004. godine Državni zavod za normizaciju i mjeriteljstvo spojio se s Državnim zavodom za intelektualno vlasništvo kako bi postao Državni zavod za intelektualno vlasništvo, normizaciju i mjeriteljstvo.

Nacionalna strategija za usklađivanje hrvatskoga tehničkog zakonodavstva s onim Europske zajednice donesena je u siječnju 2003. godine. Ovim se dokumentom utvrđuju relevantne odgovornosti za prenošenje i provedbu direktiva novog i direktiva starog pristupa.

Državni zavod za intelektualno vlasništvo, normizaciju i mjeriteljstvo, u svojstvu *nacionalnog instituta za norme*, osnovao je otprilike 166 tehničkih odbora koji pokrivaju 420 CEN/CENELEC/ETSI sektora. Odbori imaju 3100 stručnjaka koji predstavljaju kako privatne, tako i javne institucije. Proces donošenja europskih/međunarodnih normi započeo je 1996. godine te je do sada doneseno 7519 novih hrvatskih normi, uključujući 4877 usvojenih europskih normi. Hrvatsko tijelo za normizaciju je organizacija koja je od 1994. godine nacionalni predstavnik u ETSI-u te je od 1995. godine pridruženi član CEN-a i CENELEC-a.

Hrvatska *Nacionalna služba za akreditaciju* djeluje u sklopu Državnog zavoda za intelektualno vlasništvo, normizaciju i mjeriteljstvo. Ona je do sada akreditirala 22 tijela, dok je njih 47 u procesu akreditacije. Novim Zakonom o akreditaciji predviđa se osnivanje neovisnoga tijela za akreditaciju do siječnja 2005. godine. Sadašnja Nacionalna služba za akreditaciju ima status pridružene članice u Europskoj suradnji za akreditaciju (EA).

U ovom trenutku postoji otprilike 25 privatnih tijela koja pružaju usluge *ocjene sukladnosti* u Hrvatskoj na području ispitivanja, potvrđivanja/certifikacije i inspekcije industrijskih proizvoda. Namjera je akreditirati sva tijela koja pružaju usluge ocjene sukladnosti na reguliranome području u skladu s međunarodnim i europskim zahtjevima. Prema sadašnjim propisima, izvješća o ispitivanju koja podnose kompetentni strani laboratoriji priznaju se u Hrvatskoj.

Čak i prije donošenja novoga Zakona o mjeriteljstvu, sustav pravnoga *mjeriteljstva* u Hrvatskoj odgovarao je sustavu koji je na snazi u Europskoj Uniji, a zasnivao se na starom pristupu. Sadašnji sustav mjeriteljstva je decentraliziran i uključuje laboratorije i nositelje nacionalnih mjernih normi. Državni zavod za intelektualno vlasništvo, normizaciju i mjeriteljstvo je institucija zadužena za koordinaciju.

Hrvatska ima sustav kojim se osigurava da proizvodi koji se stavljaju na tržište udovoljavaju zahtjevima normi. Sustav potječe iz Zakona o državnom inspektoratu iz 1999. godine kojim se omogućuje ovlašćivanje za 55 skupina proizvoda za koje inspektori Državnog inspektorata izdaju uvjerenja o kakvoći prije njihova stavljanja na tržište. Struktura *nadzora nad tržištem* koju zahtijeva nov pristup još se uvijek treba razviti u skladu s novim Zakonom o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjeni sukladnosti. Koordinacija između državnog inspektorata i Carinske uprave u pogledu kontrole sukladnosti proizvoda i sigurnosti na vanjskim granicama utvrđena je Zakonom o državnom inspektoratu.

Na područjima koja pokrivaju *direktive novog pristupa*, Hrvatska još uvijek nije prenijela ogromnu većinu **zakonodavstva specifičnog za pojedine sektore**. U ovome trenutku ona je tek donijela zakonodavstvo usmjereno ka prilagodbi na području pravnoga mjeriteljstva

(oprema za ne-automatsko vaganje) i pakovine te opreme koja se rabi u potencijalno eksplozivnom ozračju (ATEX). Novi je Zakon o graditeljstvu stupio na snagu u siječnju 2004. godine. Potpuno usklađivanje s odredbama pravne stečevine Zajednice koje se odnose na građevinske proizvode predviđa se do konca 2004. godine. Isto vrijedi i za zakonodavstvo koje se odnosi na strojeve, električne kućanske aparate (niska voltaža i elektromagnetska kompatibilnost), medicinske uređaje i opremu, plinske kućanske aparate, tlačne posude, opremu pod tlakom, dizala, opremu za osobnu zaštitu, rekreativni obrt, igračke, radio i telekomunikacijsku terminalnu opremu, a koje Hrvatska također planira prenijeti do prosinca 2004. godine.

U sektorima koje pokrivaju *direktive starog pristupa*, hrvatsko je zakonodavstvo tek djelomice usklađeno s odredbama pravne stečevine Zajednice koje se odnose na motorna vozila. Ostaje nejasno u ovom trenutku koji su certifikati odobrenja tipa Europske komisije prihvaćeni bez ispravaka. Zakonodavstvo koje se odnosi na kemikalije u Hrvatskoj vrlo je fragmentirano, a određeni dijelovi pravne stečevine Zajednice nisu pokriveni. Unatoč činjenici da Hrvatska nastoji razjasniti razliku između tvari i preparata u novome Zakonu o kemikalijama, i dalje stoje najvažnije razlike između hrvatskog zakonodavstva i onoga Europske zajednice. Usklađivanje s odredbama pravne stečevine Zajednice na području tekstila i obuće treba se nastaviti i dalje. Kada je riječ o tekstilu, hrvatski Zakon o zaštiti potrošača utvrđuje obvezne zahtjeve za označavanje koji izlaze izvan okvira direktive o nazivima tekstila te bi stoga mogao uspostaviti prepreke slobodi kretanja roba. Pravni okvir za marketing lijekova za ljude utvrđen je novim Zakonom o lijekovima i medicinskim proizvodima te nizom pravilnika koji se trebaju uskladiti s odredbama pravne stečevine Zajednice. Sadašnji tehnički propisi o kristalnome staklu u velikoj su mjeri usklađeni s odredbama pravne stečevine Zajednice. U ovome trenutku u Hrvatskoj ne postoji zakon o klasifikaciji drveća.

Kada je riječ o *sigurnosti hrane* i *zakonodavstvu koje se odnosi na prehrambene proizvode* (vidi također *Poglavlje 7 – Poljoprivreda*), Hrvatska je tek nedavno započela preliminarno usklađivanje s odredbama pravne stečevine Zajednice donošenjem novoga Zakona o hrani u srpnju 2003. godine. I dok se opća načela i zahtjevi utvrđeni u odgovarajućoj Uredbi Europske komisije pokušavaju uključiti u novi Zakon, direktive o označavanju, predstavljanju i oglašavanju te o službenoj kontroli prehrambenih proizvoda tek su djelomice prenesene. Hrvatska je također donijela zakone koji se odnose na aditive, onečišćivači, higijenu i kontakte, što ima kao rezultat tek djelomičnu usklađenost s pravnom stečevinom Zajednice.

Na području sigurnosti hrane, Zakon o hrani pruža okvir za osnivanje nove Hrvatske agencije za hranu. Kada počne djelovati, Agencija će imati zadaću analizirati rizike u svezi s prehrambenim proizvodima, iznijeti svoja mišljenja o zakonskim propisima neophodnim kako bi se postigla prilagodba normama EU-a, kako Ministarstva zdravstva, tako i Ministarstva poljoprivrede te koordinirati inspeksijske aktivnosti između dva ministarstva zadužena za sigurnost hrane. Agencija će biti uključena u aktivnosti izobrazbe različitih inspeksijskih tijela te u razvoj smjernica za dobru higijensku praksu te za analizu opasnosti i kritične kontrolne točke (HACCP). Zakonom o hrani također se predviđa osnivanje središnjeg sustava za brzo uzbunjivanje pri Agenciji za hranu. Hrvatski sustav odobravanja prehrambenih proizvoda prije njihova stavljanja na tržište nije u skladu s odredbama pravne stečevine Zajednice.

Kada je riječ o *ostalom sektorskom zakonodavstvu*, hrvatski pravni okvir izmijenjen je i dopunjen u rujnu 2003. godine kako bi se uskladio s direktivom o *povratu kulturnih dobara* koja su nezakonito iznesena s područja država članica Europske Unije. Hrvatska je također

potpisnica određenog broja relevantnih međunarodnih konvencija na ovome području. Kada je riječ o *vatrenom oružju* u posjedu građana, u pripremi je nacrt novoga Zakona o oružju. Sudeći po nacrtu na kome se trenutačno radi, novi će Zakon dovesti tek do djelomičnog usklađivanja s propisima Europske zajednice te će zahtijevati dodatne izmjene i dopune kako bi se postigla puna prilagodba. Nacrtom će se također uvesti isprava o oružju koja bi vremenom mogla prerasti u europsku ispravu o oružju koju omogućuje relevantna direktiva.

Na **neusklađenom području**, Hrvatska treba osigurati da njezino zakonodavstvo, uključujući mjere koje se primjenjuju izravno i neizravno, bude u skladu s člancima 28. – 30. Ugovora o Europskoj zajednici te s pripadajućom sudskom praksom Europskoga suda pravde (uz poseban naglasak na načelo uzajamnoga priznavanja). Primjeri postojećih mjera koje možda nisu kompatibilne sa zakonima Zajednice uključuju uvozne dozvole (koje se još uvijek traže za neke proizvode), promidžbene kampanje koje provodi Gospodarska komora, obvezatne prostorije za uskladištenje proizvoda te obvezatno označavanje zemlje porijekla prema Zakonu o zaštiti potrošača.

Hrvatski pravni okvir u velikoj mjeri prati propise Europske unije o **javnim nabavama**. Međutim, morat će se obratiti pozornost na nekoliko važnih nedostataka, uključujući primjenu pretjerano širokih iznimki koje su predviđene Zakonom o javnoj nabavi te opseg uporabe pregovaračkih postupaka. Kada je riječ o sustavu pravnih lijekova, pozornost će se trebati obratiti na određen broj pitanja kako bi se omogućilo usklađivanje s odredbama pravne stečevine Zajednice. To se posebice odnosi na ponuditelje kojima je bilo onemogućeno prijaviti se na natječaj zbog nepravilnosti u postupku, kojima treba pružiti mogućnost osporavanja natječaja. Nadalje, neke provedbene mjere i dalje se trebaju donijeti.

Kada je riječ o upravnim strukturama, Ured za javnu nabavu je nakon dulje odgode formalno osnovan u studenome 2003. godine. Ured je odgovoran za cijeli niz ključnih zadaća koje se odnose na primjenu Zakona o javnoj nabavi. Hrvatska je u srpnju 2003. godine donijela novi Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave. Ova će se komisija baviti žalbenim postupcima te postupcima preispitivanja. Hrvatski je sabor imenovao njezinih pet članova u listopadu 2003. godine. I ured i komisija sada trebaju postati potpuno operativni te uspostaviti vjerodostojne zapise o izvršavanju.

## **Zaključak**

Iako je tijekom 2003. godine Hrvatska poduzela prve korake ka usklađivanju svoga nacionalnog zakonodavstva s načelom slobode kretanja roba, ključni elementi pravne stečevine Zajednice još uvijek nisu na snazi.

To se posebice odnosi na **horizontalne i proceduralne mjere i sektorsko zakonodavstvo** koji se još više treba uskladiti sa zakonodavstvom Europske Unije. Hrvatska tek treba dovršiti neophodno razdvajanje regulatornih funkcija, funkcija akreditacije, normizacije i potvrđivanja/certifikacije proizvoda, od kojih će potonje dvije funkcije biti u najvećoj mjeri prepuštene privatnome sektoru. Bit će potrebni značajni naponi usmjereni ka prenošenju direktiva starog i novog pristupa. Iako su se poduzeli prvi koraci neophodni za usklađivanje s odredbama pravne stečevine Zajednice, bit će potrebno preispitati hrvatsko zakonodavstvo koje se odnosi na prehrambene proizvode. Postojeće provedbene strukture moraju se poboljšati a također će se trebati uspostaviti nove provedbene strukture, posebice u svezi s nadzorom nad tržištem prema novom i globalnom pristupu te za pojedine aspekte sigurnosti hrane.

Pod uvjetom da Hrvatska dovoljno rano posveti pozornost detaljnoj provjeri usklađenosti svoga zakonodavstva s pravnom stečevinom Zajednice, trebala bi biti u mogućnosti udovoljiti osnovnim načelima slobode kretanja roba kojima se reguliraju **neusklađena područja**.

Kako bi se postigao učinkovit režim **javne nabave**, Hrvatska će trebati nastaviti s radom kako bi uskladila svoj pravni okvir s odredbama pravne stečevine Zajednice i privela kraju rad na neophodnim provedbenim propisima. Unatoč napretku postignutom u posljednje vrijeme, još je uvijek potrebno značajno osnažiti sposobnost Hrvatske za provedbu odredaba pravne stečevine Zajednice koje se odnose na javnu nabavu.

Sveukupno gledajući, Hrvatska će na području slobode kretanja roba morati uložiti značajne i održive napore kako bi prilagodila svoje zakonodavstvo odredbama pravne stečevine Zajednice te kako bi ga na učinkovit način provela i izvršila u srednjoročnom razdoblju.

## ***Poglavlje 2: Slobodno kretanje osoba***

Pravna stečevina Zajednice koja se odnosi na ovo poglavlje predviđa nediskriminirajući tretman radnika legalno zaposlenih u državi koja nije država njihovog podrijetla. Ovo uključuje mogućnost kumulacije ili prijenosa prava iz područja socijalne sigurnosti, za što je potrebna administrativna suradnja između država članica. Kako bi se olakšalo obavljanje nekih djelatnosti, pravna stečevina Zajednice također uključuje određena pravila u vezi s uzajamnim priznavanjem kvalifikacija i diploma; za neke profesije potrebno je slijediti usklađeni nastavni program, kako bi se omogućilo automatsko priznavanje dotične kvalifikacije u nekoj od država članica EU-a. Nadalje, ovo područje također obuhvaća pravo boravka i biračko pravo građana EU-a u bilo kojoj državi članici.

Na području **uzajamnog priznavanja stručnih kvalifikacija**, hrvatski se sustav temelji na obveznom članstvu u strukovnim udrugama (komorama) kao načinu reguliranja za potrebe kontrole djelatnosti i zaštite stručnih zvanja. Članovi strukovnih udruga uključeni su u sustav socijalne sigurnosti pod istim uvjetima kao i drugi građani.

Čini se da hrvatsko zakonodavstvo predviđa isključivo akademsko priznavanje. Novim zakonom, koji stupa na snagu tijekom 2004. godine, predviđen je postupak sličan onima iz direktiva općeg sustava, iako ograničen na visoko školstvo. Nadalje, ono ne obuhvaća posebne direktive koje se temelje na koordinaciji izobrazbe i automatskom priznavanju. Pored toga, postupci predviđeni hrvatskim zakonodavstvom ne zadovoljavaju sve zahtjeve pravne stečevine Zajednice, primjerice u pogledu rokova, motivacije i prava na žalbu.

Što se tiče obrazovnih uvjeta, hrvatski se sustav značajno razlikuje od sustava EU-a, posebice na području zdravstva. Za niz medicinskih profesija (uključujući liječnike opće prakse i medicinske sestre) hrvatski zahtjevi ne odgovaraju minimalnim zahtjevima utvrđenim pravnom stečevinom Zajednice. U tim slučajevima automatsko priznavanje odgovarajućih zvanja u EU-u ne bi bilo moguće.

Na području **građanskih prava** u pogledu *pristupa visokom obrazovanju*, postoje određeni zahtjevi za upis stranih državljana ako nisu trajno nastanjeni u Hrvatskoj. Nadalje, školarine za strane studente razlikuju se od onih za hrvatske studente.

Hrvatsko zakonodavstvo bit će potrebno izmijeniti kako bi bilo u skladu s pravnom stečevinom Zajednice. U skladu s načelom nediskriminacije po osnovi nacionalnosti, utvrđenim člankom 12. Ugovora, Hrvatska treba poduzeti mjere kako bi osigurala da državljani EU-a imaju pravo upisa u visokoškolske ustanove pod istim uvjetima kao hrvatski državljani, bez potrebe stalnog nastanjanja u Hrvatskoj i bez diferencijacije u pogledu plaćanja školarine.

Glede *prava boravka*, kako bi se dobila dozvola boravka za razdoblje dulje od tri mjeseca, državljani EU-a koji se ne bave gospodarskom djelatnošću trebaju podnijeti zahtjev za produženi boravak. Pod određenim uvjetima, oni također mogu podnijeti i zahtjev za trajno nastanjenje.

Hrvatska će trebati izmijeniti svoje zakonodavstvo kako bi osigurala kompatibilnost s pravnom stečevinom Zajednice u pogledu slobodnog kretanja osoba, a naročito formalnosti i uvjeta za ulazak i boravak državljanina EU-a u Hrvatskoj.

Što se tiče *biračkog prava*, ono je hrvatskim Ustavom trenutačno ograničeno na hrvatske državljane. Hrvatska će morati dopustiti državljanima Unije s boravkom u Hrvatskoj, a koji nisu hrvatski državljani, da glasuju i da se kandidiraju na općinske izbore i izbore za Europski parlament. Nadalje, Hrvatska će morati donijeti zakone kojima će se preuzeti odgovarajući dijelovi pravne stečevine Zajednice o biračkom pravu na lokalnim izborima i izborima za Europski parlament. Pravna stečevina Zajednice na ovom području ne odnosi se na nacionalne, parlamentarne ili predsjedničke izbore.

U pogledu **slobodnog kretanja radnika**, Zakonom o kretanju i boravku stranaca koji je stupio na snagu u siječnju 2004., propisano je da je strancima potrebna dozvola boravka. Ona se izdaje na zahtjev poslodavca, i to u okviru kvote radnih dozvola koju hrvatska vlada utvrđuje za svaku godinu. Ova kvota ne bi trebala obuhvaćati radne dozvole izdane stranim radnicima i članovima njihovih obitelji čiji je status reguliran Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju.

Znanje hrvatskoga jezika obvezatan je uvjet za obavljanje djelatnosti u zdravstvenom i farmaceutskom sektoru, te javnobilježničke djelatnosti. Sukladno pravnoj stečevini Zajednice, obvezatni uvjeti u pogledu znanja jezika mogu se primjenjivati samo u veoma iznimnim slučajevima, ovisno o konkretnom slučaju. Potrebno je obratiti pozornost na zakonski zahtjev u pogledu znanja jezika, kako bi se zaštitila načela opravdanog javnog interesa, nediskriminacije i proporcionalnosti.

Radi usklađenja s pravom EU-a o slobodnom kretanju radnika bilo bi potrebno izvršiti čitav niz izmjena hrvatskoga zakonodavstva. Ovo među ostalim uključuje da za državljane EU-a ne bude potrebna radna dozvola, te da, što se tiče pristupa zapošljavanju, ne budu diskriminirani na osnovi nacionalnosti, čak i ako još uvijek nemaju prebivalište u Hrvatskoj. Vezano uz pristup sektoru javnih službi, samo položaji koji su izravno vezani uz specifične aktivnosti javnih službi, odnosno oni koji uključuju obnašanje javnih ovlasti i odgovornost za zaštitu općih državnih interesa mogu biti rezervirani za hrvatske državljane. Državljanima EU-a moraju imati pravo dovesti sa sobom članove svojih obitelji; bračnim drugovima i djeci mora biti dopušteno zapošljavanje bez radne dozvole. Kako bi se osigurala sloboda kretanja radnika, bit će potreban i daljnji niz izmjena hrvatskih zakona. Hrvatska će morati usvojiti mjere u skladu s pravnom stečevinom Zajednice, posebice na području dodatnih mirovinskih prava, kako bi se pokrile sve dodatne mirovinske sheme, obvezne ili dobrovoljne, vezane uz zaposlenost

osobe kao zaposlene ili samozaposlene, čak iako se trenutačno čini da takve sheme u Hrvatskoj ne postoje.

Vezano uz **koordinaciju shema socijalne sigurnosti**, hrvatski sustav socijalne sigurnosti uključuje sve tradicionalne grane socijalne sigurnosti koje spadaju u područje pravila Zajednice o koordinaciji. Povlastice i ostale karakteristike hrvatskog sustava slične su onima u nekim državama članicama EU-a. Međutim, Hrvatska ima relativno velik broj posebnih sustava za žrtve rata. Hrvatski sustav socijalne sigurnosti temelji se na načelu obveznog osiguranja u državi rada, te sadrži jasne definicije zaposlene i samozaposlene osobe. Sheme obveznog osiguranja nisu diskriminativne prema stranim državljanima. Međutim, kako bi imali pristup u sustav socijalne sigurnosti, strani državljani moraju imati radnu ili poslovnu dozvolu. Hrvatska je zaključila niz bilateralnih ugovora o socijalnoj sigurnosti s trećim državama, uključujući i mnoge države članice EU-a. U okviru tih ugovora, Hrvatska već primjenjuje načelo zbrajanja razdoblja osiguranja i izvoza naknada u odnosima s 23 države. Odredbe Zajednice na području koordinacije sustava socijalne sigurnosti nisu usklađene, nego samo koordinirane sa sustavima socijalne sigurnosti država članica. Budući da su dotične uredbe izravno primjenjive u bilo kojoj državi članici EU-a, nema potrebe da Hrvatska mijenja svoje zakonodavstvo na području socijalne sigurnosti. Bit će potrebne samo tehničke modifikacije kako bi se uzele u obzir posebnosti hrvatskog sustava socijalne sigurnosti.

Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje i Hrvatski zavod za zapošljavanje bile bi *administrativne strukture* odgovorne za provedbu propisa Zajednice na ovom području. Primjena uredaba o koordinaciji imat će nekih financijskih implikacija za Hrvatsku, posebice na mirovinskom i zdravstvenom području.

## **Zaključak**

Općenito uzevši, Hrvatska će na području slobodnog kretanja osoba morati učiniti znatne i kontinuirane napore kako bi svoje zakonodavstvo uskladila s pravnom stečevinom Zajednice, te istu djelotvorno provodila i izvršavala tijekom srednjoročnog razdoblja. Ovi bi napori posebice trebali biti usmjereni na postizanje pune usklađenosti s pravnom stečevinom Zajednice, te adekvatnih administrativnih mogućnosti na području uzajamnog priznavanja stručnih kvalifikacija. Također je potrebno posvetiti dužnu pozornost zahtjevima koji proistječu iz pravne stečevine Zajednice na području prava građana (naročito prava boravka i biračkog prava te pristup visokom obrazovanju) te slobodnog kretanja radnika (odnosno nediskriminaciji radnika migranata iz EU-a).

## ***Poglavlje 3: Sloboda pružanja usluga***

U okviru ovog poglavlja države članice moraju osigurati da nacionalno zakonodavstvo ne ometa pravo poslovnog nastana i pravo pružanja usluga bilo gdje u EU-u. U nekim područjima, pravna stečevina Zajednice propisuje usklađena pravila koja se moraju poštivati da bi unutarnje tržište funkcioniralo; što se uglavnom odnosi na financijski sektor (bankarstvo, financije, investicijske usluge i tržište vrijednosnicama), ali i na određene profesije (obrtnici, trgovci, poljodjelci, trgovački posrednici). Također je potrebno poštivati i određena usklađena pravila zaštite osobnih podataka i određenih usluga informacijskog društva.

*Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju* predviđena je postupna liberalizacija pružanja usluga između EU-a i Hrvatske.

Što se tiče **prava poslovnog nastana**, hrvatski regulativni okvir potrebno je prilagoditi tako da se osigura uklanjanje preostalih zapreka fizičkim i pravnim osobama iz EU-a. Primjerice, hrvatskim zakonom o vrijednosnicama propisano je da sva trgovačka društva s poslovnim nastanom u Hrvatskoj, a koja imaju više od 100 dioničara i dionički kapital veći od 30 milijuna kuna (4 milijuna eura) budu uvrštena na tržište dionica. Ovaj zahtjev predstavlja zapreku poslovnom nastanu operatera iz EU-a.

Što se tiče izravno primjenjivih odredbi iz Ugovora o EZ koje se odnose na **slobodu pružanja usluga**, hrvatska će morati ukloniti zapreke pružanju prekograničnih usluga od strane trgovačkih društava iz EU-a. Hrvatsko pravo ne pravi razliku između operatera s poslovnim nastanom u nekoj od država članica EU-a koji pružaju usluge u Hrvatskoj na privremenoj ili trajnoj osnovi. Pružatelji usluga iz EU-a trenutačno ne mogu obavljati poslovnu aktivnost u Hrvatskoj bez osnivanja podružnice ili tvrtke kćeri. Nadalje, hrvatsko zakonodavstvo sadrži niz zahtjeva koji mogu predstavljati zapreku pružanju usluga na privremenoj ili trajnoj osnovi, npr. potreba da se osigura ovjeren prijevod dokumenata, potrebu ishoda odobrenja za obavljanje obrtničke djelatnosti, te potreba za "direktorom" i "ovlaštenim predstavnikom".

Što se tiče **financijskih usluga**, došlo je do postupne konsolidacije hrvatskog **bankarskog sektora** i stalnog porasta broja podružnica kreditnih institucija EU-a. Glavni propis kojim se uređuje bankarski sektor je Zakon o bankama, kojim se osigurava dobar temelj za usklađivanje, ali koji ne obuhvaća sve relevantne aspekte pravne stečevine Zajednice. Tim zakonom propisano je da, nakon pristupanja Hrvatske EU-u, banke ovlaštene za pružanje bankarskih i ostalih financijskih usluga u nekoj od država članica EU također mogu pružati te usluge preko podružnice ili izravno u Hrvatskoj. Drugim propisom uređuju se računovodstvena pravila za kreditne institucije, a Hrvatska primjenjuje i shemu depozitnih jamstava. Nova pravila o adekvatnosti kapitala banaka i investicijskih tvrtki stupila su na snagu u siječnju 2004. godine. Nema nikakvih posebnih propisa o konglomeratima, *e-money* institucijama (pravo izdavanja e-novca imaju samo banke) i likvidaciji kreditnih institucija. Osim navedenoga, čini se da su razlike između hrvatskog prava i pravne stečevine Zajednice u bankarskom sektoru uglavnom tehničke naravi i obuhvaćaju pitanja kao što su suradnja između nadzornih tijela, razmjena podataka između hrvatskih nadležnih tijela, zahtjevi u pogledu minimalnog kapitala, te prilagodba ili uvođenje nekih pravnih definicija u hrvatsko nacionalno pravo.

Narodna banka nadležna je za izdavanje poslovnih dozvola i nadzor kreditnih institucija. Njezine ovlasti utvrđene su Zakonom o Hrvatskoj narodnoj banci i Zakonom o bankama. Direkcija za nadzor banaka Hrvatske narodne banke provodi nadzor bankarstva i ima 75 zaposlenika. Postoji program kontinuirane stručne izobrazbe. Prema procjeni MMF-a provedenoj sredinom 2002. godine, čini se da su nadzorne ovlasti Hrvatske narodne banke uglavnom u skladu s međunarodnim standardima.

Štedno-kreditne zadruge ovlašćuje i nadzire Uprava za unutarnju reviziju i nadzor Ministarstva financija, u skladu sa Zakonom o štedno-kreditnim zadrugama. Budu li ove zadruge obuhvaćene definicijom kreditnih institucija iz direktiva o bankarstvu, ovdje bi se mogao pojaviti problem vezan uz nezavisnost i ovlasti nadzornog tijela.

**Tržište osiguranja** u Hrvatskoj visoko je koncentrirano. Njime dominiraju neživotna osiguranja s oko 80% bruto premija, pri čemu je daleko najveća kategorija osiguranja motornih vozila od trećih osoba (oko 1/3 prihoda od premija). Udjel osiguravajućih društava pod stranim nadzorom na domaćem tržištu osiguranja ne prelazi 25%, iako njihov udjel u životnom osiguranju iznosi više od 50%. Glavni propis kojim se rukovodi sustav osiguranja je Zakon o osiguranju i Zakon o posredovanju i zastupanju u osiguranju. Zakon o osiguranju djelomično je usklađen s direktivama EU-a kojima se regulira životno osiguranje, neživotno osiguranje i osiguranje vozila. Međutim, bit će potreban značajan daljnji rad kako bi se postigla puna usklađenost s pravnom stečevinom Zajednice.

Što se tiče *administrativnih struktura*, osnovna nadzorna funkcija postoji, ali, kao što je istakao MMF sredinom 2002. godine, potrebno je ojačati ustroj i raspoloživa sredstva nadzornih tijela, kako bi ona mogla učinkovito obavljati svoje zadaće. U skladu sa Zakonom o osiguranju, ustrojeni su Uprava za nadzor osiguravajućih društava i Hrvatski ured za osiguranje. Uprava u kojoj je trenutačno zaposleno 15 osoba (iako nema zaposlenih aktuara) obavlja nadzor radi zaštite interesa osiguranika. Ona izdaje odobrenja za poslovanje i odobrava poslovne akte, te izbor upravnih odbora. Ona također propisuje standarde financijskog poslovanja društava, te utvrđuje vrste osiguranja i skupine rizika. Uprava do sada nije funkcionirala na zadovoljavajući način, te se predviđa njezin preustroj. Hrvatski ured za osiguranje predstavlja hrvatska osiguravajuća društva u međunarodnim institucijama, štiti žrtve u prometu i nadležan je za štetu u stranim državama. Ured također upravlja jamstvenim fondom za podmirenje određenih šteta na području obveznog osiguranja. Ured funkcionira na zadovoljavajući način.

**Tržište vrijednosnim papirima** u Hrvatskoj još je nedovoljno razvijeno. Iako postoje dvije burze, tržište kapitala nije duboko ni likvidno, te je kapitalizacija tržišta dionica krajem 2002. godine bila jednaka oko 30% BDP. Hrvatski zakonodavni okvir koji regulira tržište dionica i kolektivna ulaganja predstavlja osnovu za potrebno usklađivanje s pravnom stečevinom Zajednice. Glavni pravni akti su Zakon o tržištu vrijednosnih papira i Zakon o investicijskim fondovima. Međutim, još nisu stvorene sheme za kompenzaciju ulaganja.

Što se tiče administrativnih struktura, hrvatska Komisija za vrijednosne papire (CROSEC) utemeljena je 1996. godine i postala operativna krajem 2002., imenovanjem svih njenih članova i usvajanjem statuta od strane hrvatske vlade. CROSEC ima 27 zaposlenika. U kolovozu 2002. godine, MMF je utvrdio da postoji potreba za snažnijim ovlastima CROSEC-a i većom jasnoćom njenih postupaka. Iako je od tada postignut određeni napredak, potrebno je učiniti dodatne napore na ojačanju njenih nadzornih mogućnosti.

Što se tiče nadzora financijskih konglomerata, suradnja između hrvatskih nadzornih tijela još nije formalizirana. Ipak, Sabor je usvojio Program nadzora financijskih institucija i financijskog tržišta. Temeljem toga planira se osnivanje koordinacijskog odbora s predstavnicima nadzornih institucija iz tog sektora.

Zakon o **zaštiti osobnih podataka** i slobodnom kretanju takvih podataka usvojen je 2003. godine, te se čini da je uglavnom u skladu s glavnim odredbama pravne stečevine Zajednice. Zakon uključuje zahtjeve o "odgovarajućem nivou zaštite" pri prijenosu osobnih podataka u treće države, ali ne predviđa odstupanja kakva su predviđena u direktivama o zaštiti osobnih podataka. Predviđeno je osnivanje Agencije za zaštitu osobnih podataka, čijeg čelnika imenuje Sabor, ali ona još nije osnovana.



U pogledu **usluga informacijskog društva**, Hrvatska je usvojila Zakon o elektronskoj trgovini u koji je pravna stečevina Zajednice djelomično preuzeta. Hrvatska će morati osigurati odgovarajuće sredstvo nadzora na tome području, te odrediti kontaktnu osobu za suradnju s nadležnim tijelima drugih država članica. Ona bi također trebala poduzeti korake da se zabrani proizvodnja, prodaja i distribucija piratskih "pametnih kartica" i drugih sredstava koja su protivna zaštiti usluga s uvjetovanim pristupom, te osigurati adekvatne sankcije.

## **Zaključak**

Općenito, zapreke u pogledu poslovnog nastana ili pružanja prekograničnih usluga od strane fizičkih ili pravnih usluga iz EU-a potrebno je ukloniti.

Hrvatska je učinila znatne napore kako bi približila pravni i nadzorni okvir standardima EU na području financijskih usluga. Čini se da je sektor bankarstva znatno napredovao u tom pogledu, iako su potrebna daljnja poboljšanja. Pravni i nadzorni okvir tržišta osiguranja i investicijskih usluga, te tržišta vrijednosnicama potrebno je dalje razvijati i usklađivati s pravnom stečevinom Zajednice.

Uglavnom, Hrvatska će morati učiniti znatne daljnje napore kako bi osnažila pravni i nadzorni okvir, uključujući i financijske usluge, kako bi uskladila svoje zakonodavstvo s pravnom stečevinom Zajednice i djelotvorno ga provodila i izvršavala na tome području tijekom srednjoročnog razdoblja.

## ***Poglavlje 4: Sloboda kretanja kapitala***

Države članice moraju ukloniti sva ograničenja u nacionalnim zakonodavstvima na kretanje kapitala među članicama, ali i s trećim državama (uz određene iznimke) te usvojiti pravila Europske unije kako bi se zajamčilo nesmetano obavljanje prekograničnih plaćanja i transfera svih oblika kapitala. Pravna stečevina Zajednice također uključuje usklađena pravila platnog sustava. Direktive u području pranja novca svrstavaju pranje novca u kazneno djelo te zahtijevaju od financijskih institucija da utvrde i znaju tko su im klijenti, vode odgovarajuće knjige i izvijeste o bilo kakvoj sumnji u pranje novca. Direktive također obuhvaćaju aktivnosti revizora, vanjskih računovođa, bilježnika i pravnika, kasina, agencija za nekretnine i određenih preprodavača predmeta visoke vrijednosti u velikim gotovinskim transakcijama. Zahtijeva se odgovarajuća sposobnost primjene tih direktiva.

*Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju* utvrđuje vremenski raspored liberalizacije kapitala u godinama nakon ratifikacije Sporazuma. Određuje se, također, postupna liberalizacija tržišta nekretnina.

U području **kretanja kapitala i plaćanja**, Hrvatska je postala članicom Međunarodnog monetarnog fonda 1992. godine, a punu konvertibilnost po tekućem računu uvela je 1995. godine. U razdoblju od 1998. do 2001. godine izravna strana ulaganja iznosila su više od 5 milijardi eura, od kojih je 55% došlo iz EU-a. Posljednjih godina osobe s prebivalištem u Hrvatskoj također su počele ulagati u inozemstvu. Otprilike 90% bankovnog sustava (u smislu aktive) u stranom je vlasništvu.

Zakon o deviznom poslovanju, koji je na snazi od lipnja 2003. godine, usklađuje definicije s pravnom stečevinom Zajednice te daje okvir za postupnu liberalizaciju kapitala. Izravna ulaganja osoba koje nemaju prebivalište u Hrvatskoj nemaju ograničenja, osim ako je drugačije uređeno posebnim zakonima. Takvi specifični sektorski zakoni odražavaju ili javni interes (npr. narkotici, pluralizam medija), izvršavanje javnih ovlasti (npr. javni bilježnici), ili pak sektore trenutno uređene bilateralnim sporazumima (npr. prijevoz i ribarstvo), te ih je potrebno uskladiti prije pristupanja Uniji. Ulaganje u nekretnine stranaca ili osoba koje u Hrvatskoj nemaju prebivalište ograničeno je, a priječe ga i ozbiljni nedostaci hrvatskog sustava zemljišnih knjiga.

Usklađivanje s pravnom stečevinom Zajednice bit će također neophodno u pogledu pravila ulaganja za institucionalne ulagače (npr. mirovinski fondovi i štedno-kreditne zadruge), posebnih prava države u privatiziranim poduzećima (poduzeća za telekomunikacije, naftu i elektroprivredu), kao i specifičnih zahtjeva koji uređuju vanjsko izlaganje financijskog sustava, te u pogledu uklanjanja preostalih ograničenja na kratkoročno kretanje kapitala.

Što se tiče **platnog sustava**, hrvatski pravni okvir u području prekograničnih transfera temelji se na Zakonu o deviznom poslovanju, a potrebno je njegovo daljnje usklađivanje s pravnom stečevinom Zajednice. Primjerice, financijske bi institucije trebale biti obvezne obavješivati svoje klijente o uvjetima prekograničnih kreditnih transfera te bi trebalo uvesti posebnu naknadu u slučaju neuspjelog obavljanja transfera. Osim toga, predviđeni sustav odštete (arbitraža i mirenje pri Stalnom arbitražnom sudu i Centru za mirenje pri Hrvatskoj gospodarskoj komori) pokazuje se pretjerano opterećenim postupkom.

Hrvatska je posljednjih godina izgradila okvir za borbu protiv **pranja novca**. Sudionica je u radu Posebnog Odbora stručnjaka Vijeća Europe, koji djeluje kao regionalni financijski *task force* (FATF), na ocjeni mjera protiv pranja novca (Moneyval). U srpnju 2003. godine Moneyval je usvojio drugo izvješće o Hrvatskoj. Usklađivanje s preporukama izvješća bit će od ključnog značenja.

Kazneni zakon kvalificira pranje novca kao kazneno djelo slijedeći sveobuhvatni pristup kaznenom djelu i uključujući krajnju nepažnju, kaznenu odgovornost poduzeća te samostalno pranje novca. Međutim, kazneno djelo pranja novca temelji se na stvarnoj spoznaji da su novac ili imovina stečeni na kriminalan način. Zakon o sprečavanju pranja novca iz 1997. godine nedavno je izmijenjen, a izmjene i dopune stupile su na snagu u siječnju 2004. godine. Zakon obuhvaća obveze utvrđivanja identiteta klijenata, zatim izvješćivanja Ureda za sprečavanje pranja novca (hrvatska financijska obavještajna jedinica unutar Ministarstva financija) o sumnjama u pranje novca te o novčanim transakcijama iznad nekog iznosa, kao i obvezu vođenja knjiga. Popis subjekata podložnih mjerama protiv pranja novca opsežan je.

Potrebno je daljnje usklađivanje zakonodavstva s Drugom direktivom o pranju novca Europske unije. Primjerice, obveza utvrđivanja identiteta/potvrđivanja klijenata ima određene nedostatke, kao što je pitanje poslovnih odnosa koji nisu stalni te jednokratnih transakcija, utvrđivanje identiteta osoba koje posluju u ime pravnih osoba, kao i izuzeće na dizanje sredstava sa štednih računa. Povrh toga, osobe zadužene za nadzor trebaju imati obvezu izvješćivanja o sumnjama u pranje novca. Ured za sprečavanje pranja novca može zatražiti dodatne informacije slijedom izvješća o sumnjivim transakcijama, no nije jasno zašto je institucijama, koje podnose izvješća, dozvoljen prigovor na takav zahtjev. Kazne su administrativne prirode i pokazuju se razmjerno niskima.

Numerirani računi i bankovna knjižica na donositelja dopušteni su za osobe s prebivalištem u Hrvatskoj, no uz identifikaciju klijenta. Novi Zakon o tržištu vrijednosnih papira (više ne dopušta dionice na donositelja).

U pogledu administrativne sposobnosti treba ojačati učinkovitost sustava, uključujući Ured za sprečavanje pranja novca. Povratne informacije daju se jedino bankama. Potrebno je poboljšati interne postupke, izobrazbu zaposlenika i svijest o pranju novca u mjerodavnim institucijama, kao i ojačati osposobljenost osoba zaduženih za nadzor i tijela za provedbu zakona, između ostalog stvaranjem pravne osnove gdje je to potrebno. Nadalje, potrebno je jačanje nadzora usklađenosti sa zakonodavstvom u području pranja novca u bankarskom i nebankarskom sektoru, kao i smjernica za te sektore, a u smislu primjerenosti ovlasti, sredstava, suradnje s drugim tijelima te stvarne zakonske usklađenosti. Što se tiče nedostataka sustava, ishodi u obliku osuda i zapljena do sada su bili ograničenog obujma (*vidi također Poglavlje 24 – Suradnja u području pravosuđa i unutarnjih poslova*).

## **Zaključak**

Općenito, Hrvatska će u srednjoročnom razdoblju trebati poduzeti daljnje napore u smislu usklađivanja zakonodavstva s pravnom stečevinom Zajednice te njegove učinkovite primjene i provedbe u području kretanja kapitala, plaćanja i platnog sustava. Hrvatska treba dovršiti uspostavu sustava za sprečavanje pranja novca. Ako se osigura dovoljno resursa za provedbu zakona te ako se riješe utvrđeni nedostaci sustava, trebalo bi biti moguće razviti učinkoviti sustav za sprečavanje pranja novca u srednjoročnom razdoblju.

## ***Poglavlje 5: Pravo trgovačkih društava***

U okviru ovog poglavlja države članice moraju usvojiti i primjenjivati usklađena pravila potrebna za pravilno poslovanje poduzeća na unutarnjem tržištu. Ta se pravila tiču pet zakonodavnih područja: pravo trgovačkih društava u užem smislu, računovodstveno pravo, pravo intelektualnog vlasništva, pravo industrijskog vlasništva te priznavanje i primjena presuda u postupcima građanskog i trgovačkog prava, kao i ugovorni odnosi.

*Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju/Privremeni sporazum o trgovini i s trgovinom povezanim pitanjima* propisuje obvezu Hrvatske da, najkasnije tri godine nakon stupanja na snagu Privremenog sporazuma (tj. do ožujka 2005. godine), jamči stupanj zaštite intelektualnog, industrijskog i trgovačkog vlasništva, sličan onome u Zajednici, uključujući i učinkovita sredstva za primjene tih prava. Ta obveza, između ostaloga, obuhvaća autorsko pravo, uključujući autorsko pravo računalnih programa, zatim srodna prava, prava vezana uz baze podataka, patente (uključujući Potvrde o dodatnoj zaštiti), industrijsko obličje, robne i uslužne žigove, topografije integriranih sklopova, zemljopisne oznake, uključujući oznake podrijetla, kao i zaštitu protiv nepoštenog tržišnog natjecanja na način spomenut u članku 10a Pariške konvencije za zaštitu industrijskoga vlasništva, te zaštitu neobjavljenih informacija o *know-howu*.

Hrvatski *pravni okvir* u području **prava trgovačkih društava** uspostavljen je Zakonom o trgovačkim društvima iz 1993. godine. Nedavno je prošao opsežne izmjene i dopune koje su stupile na snagu u siječnju 2004. godine. Minimalni kapital propisan je zakonom, pri čemu postoje zaštitne klauzule za zaštitu odobrenog kapitala. Postoje razne obveze u pogledu zaštite vjerovnika, a pravo na informaciju jedno je od temeljnih prava dioničara; društva su obvezna

objavljivati informacije o značajnijim odlukama koje se tiču dioničara. Općenito, ovaj pravni okvir daje dobru osnovu za daljnje usklađivanje s pravnom stečevinom iz područja prava trgovačkih društava. Zakon koji uređuje postupke preuzimanja dioničkih društava postoji od 2002. godine.

Što se tiče *administrativnih struktura*, podaci o društvima čuvaju se u registrima trgovačkih sudova. Financijska izvješća vode se odvojeno u registrima Financijske agencije. Nije jasno u kojoj su mjeri ta dva registra povezana. Trgovački sudovi objavljuju podatke o društvima u Narodnim novinama i u jednom dnevnom glasilu. Registri su dostupni javnosti, a naknade za uvid ograničene su na pokrivanje troškova. Vrijeme potrebno za registraciju društva razlikuje se od jednog trgovačkog suda do drugog. Prema saznanjima, ono se kreće od nekoliko dana do tri tjedna (dodatna kašnjenja za poduzetnike početnike vezana su uz registraciju u carinskim, poreznim i statističkim tijelima, što može potrajati i do četiri mjeseca; *vidi također Poglavlje 16 – Malo i srednje poduzetništvo*).

**Područje računovodstva** uređeno je Zakonom o računovodstvu iz 1992. godine. Hrvatski odbor za računovodstvo i računovodstvene standarde jest tijelo koje utvrđuje standarde. Zakon predviđa sankcije za nepridržavanje obveza financijskog izvješćivanja. Novi Zakon o računovodstvu, koji se nalazi u saborskoj proceduri, predviđa osnivanje Vijeća za financijsko izvješćivanje, s ovlastima za donošenje pravila. Hrvatska je već poduzela korake za prelazak na računovodstvo temeljeno na Međunarodnim računovodstvenim standardima (IAS). Međutim, daljnju pozornost treba pridati odgovarajućoj usklađenosti s IAS standardima te njihovoj primjeni.

Područje **revizije** uređeno je Zakonom o reviziji kojim se određuje da Ministarstvo financija izdaje dozvole za rad revizorskim kućama. Hrvatska vlada usvojila je plan usklađivanja sa svim zahtjevima pravne stečevine Zajednice u ovom području.

U području **prava intelektualnog i industrijskog vlasništva**, Hrvatska je stranka Sporazuma WTO-a o trgovinskim aspektima prava intelektualnog vlasništva (TRIPS) kao i glavnih međunarodnih konvencija u ovom području, uključujući Ugovor o autorskom pravu Svjetske organizacije za intelektualno vlasništvo (WCT) i Ugovor o izvedbama i fonogramima Svjetske organizacije za intelektualno vlasništvo (WPPT). Hrvatsko zakonodavstvo predviđa specifičan granični režim u svezi s pravom intelektualnog i industrijskog vlasništva. Međutim, učinkovita primjena, uključujući borbu protiv piratstva i krivotvorenja, ostaje ključni izazov za Hrvatsku. Naročitu pozornost trebalo bi posvetiti jačanju resursa i stručnosti u području primjene zakona kao i poboljšanju učinkovitosti pravosuđa. U pogledu *administrativnih struktura*, bivši Državni zavod za intelektualno vlasništvo upošljavao je 88 osoba, a čini se da postoji ozbiljni nedostatak kadrova u nekim sektorima koje treba hitno ojačati. U siječnju 2004. Državni je zavod spojen s Državnim zavodom za normizaciju i mjeriteljstvo te sad zajedno tvore Državni zavod za intelektualno vlasništvo, standardizaciju i mjeriteljstvo.

Hrvatski *pravni okvir* u području **prava intelektualnog vlasništva** podvrgnut je temeljitoj reformi u 2003. godini usvajanjem novog Zakona o autorskom pravu i srodnim pravima. Ovaj zakon obuhvaća područje primjene zaštite, uključujući prava i iznimke, odredbe o zaštiti tehnoloških mjera, autorsko ugovorno pravo, udruge za kolektivno ostvarivanje prava, kao i odredbe o ostvarivanju prava i prava slijeđenja. Te odredbe čine hrvatsko zakonodavstvo u području autorskog i srodnih prava u velikoj mjeri usklađenim s pravnom stečevinom Zajednice, no neke će izmjene biti neophodne radi postizanja pune usklađenosti. Pravni instrumenti potrebni za borbu protiv piratstva i krivotvorenja postoje, no pozornost treba

posvetiti njihovoj ispravnoj primjeni. Što se tiče *administrativnih struktura*, odjel za autorsko pravo Državnog zavoda za intelektualno vlasništvo brojao je tek jednog zaposlenog sredinom 2003. godine te ga je potrebno dodatno osposobiti.

Isto tako, u području **prava industrijskog vlasništva**, hrvatski je *zakonodavni okvir* prošao kroz temeljitu reviziju u 2003. godini, usvajanjem novog Zakona o patentu, novog Zakona o industrijskom dizajnu, novog Zakona o žigu, novog Zakona o oznakama zemljopisnog podrijetla i oznakama izvornosti proizvoda i usluga te novog Zakona o zaštiti topografija poluvodičkih proizvoda. Osim toga, Hrvatska je s Europskim uredom za patente nedavno potpisala sporazum o proširenju u svezi s europskim prijavama patenata. Prema ovom sporazumu, europski patenti mogu se proširiti na Hrvatsku, uz uvjet da je u trenutku prijave patenta zatraženo proširenje. Iako se pokazuje da je hrvatsko zakonodavstvo u velikoj mjeri u skladu s pravnom stečevinom Zajednice dodatne izmjene bit će neophodne radi postizanja potpune usklađenosti. U pogledu administrativnih struktura, Odjel za patente Državnog zavoda za intelektualno vlasništvo trebalo bi ojačati tehničkim stručnjacima te bi donošenje programa izobrazbe trebao biti prioritet. Postoji značajan i sve veći zastoj u obradi prijava patenata zbog složenih i dugotrajnih procedura koje bi trebalo pojednostaviti.

## **Zaključak**

Hrvatska čini znatne napore u smislu usklađivanja zakonodavstva u području prava trgovačkih društava i računovodstva, s čime treba i nastaviti. Potrebno je osigurati potpunu transparentnost registra trgovačkih društava, a ponekad dugotrajni postupak registracije društva skratiti. Osim toga, primjenu računovodstvenih i revizijskih standarda treba unaprijediti.

U području prava intelektualnog i industrijskog vlasništva, Hrvatska je poduzela bitne zakonodavne mjere tijekom 2003. godine. Daljnji je rad potreban na potpunom usklađenju s pravnom stečevinom Zajednice. Hrvatska također mora posvetiti dužnu pažnju poštivanju rokova određenih Privremenim sporazumom. Nadalje, postupke provedbe kao i mjerodavne administrativne strukture treba ojačati kako bi se osigurala učinkovita primjena zakona. Posebnu pozornost također treba posvetiti borbi protiv piratstva i krivotvorenja, naročito kroz primjereno osposobljena provedbena tijela i učinkovito pravosuđe.

Hrvatska je poduzela nekoliko bitnih koraka prema usklađivanju svog zakonodavnog okvira s pravnom stečevinom Zajednice, no pravno se usklađivanje treba nastaviti, a administrativnu sposobnost u području prava intelektualnog i industrijskog vlasništva treba ojačati. Općenito, u području prava trgovačkih društava Hrvatska će morati poduzeti daljnje napore u cilju usklađivanja svojeg zakonodavstva s pravnom stečevinom Zajednice i njegove primjene u srednjoročnom razdoblju.

## ***Poglavlje 6: Politika tržišnog natjecanja***

Pravna stečevina Zajednice tržišnog natjecanja obuhvaća i politiku tržišnog natjecanja u užem smislu (anti-trust) i kontrolu državnih potpora. Uključuje pravila i postupke za suzbijanje djelovanja protivnih tržišnom natjecanju od strane poduzeća (ograničavajuće sporazume između poduzetnika i zlouporabu vladajućeg položaja), te za sprečavanje vlada u davanju državnih potpora koje narušavaju tržišno natjecanje na Unutarnjem tržištu. Općenito, pravila

tržišnog natjecanja direktno se primjenjuju na području Unije, a Države članice moraju u cijelosti surađivati s Komisijom u provedbi tih pravila.

*Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju / Privremenim sporazumom o trgovinskim i s njima povezanim pitanjima* utvrđuju se pravila tržišnog natjecanja koja se moraju primjenjivati u trgovinskim odnosima između Zajednice i Hrvatske, temeljena na člancima 81. i 82. Ugovora o osnivanju EZ-e (sporazumi između poduzetnika, zlouporabe vladajućeg položaja), članku 86. (javna poduzeća i poduzeća s posebnim ili isključivim pravima), i članku 87. (državne potpore). Tim se sporazumima također uređuje da se neovisnom javnom tijelu moraju dati ovlasti u operativnim aktivnostima cjelovite primjene spomenutih pravila tržišnog natjecanja. Nadalje, Privremeni sporazum određuje posebne popise programa državnih potpora u industriji čelika, uključujući obvezu Hrvatske da Komisiji podnese program restrukturiranja i dinamike usklađenja u industriji čelika.

U **sektoru tržišnog natjecanja (anti-trust)** zakonodavni okvir u Hrvatskoj čini Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja koji je usvojen u lipnju 2003. godine, a stupio je na snagu u listopadu 2003. godine. Taj je zakon zamijenio dotadašnji zakon iz 1995. godine i sadržava glavna načela pravila tržišnog natjecanja Zajednice. Zakon posebno obuhvaća zabranu ograničavajućih sporazuma i zlouporabu vladajućeg položaja. Međutim, pojedini aspekti Zakona o tržišnom natjecanju, kao što je to postupak donošenja rješenja o ništavosti ograničavajućih sporazuma, zahtijevaju dodatne izmjene i dopune kako bi u cjelovitosti bili usklađeni s pravnom stečevinom Zajednice. To se odnosi i na ispunjavanje uvjeta za izuzeće od zabrane ograničavajućih sporazuma koji isto tako trebaju biti u potpunosti usklađeni s kumulativnim uvjetima koji su predviđeni člankom 81. Ugovora o osnivanju EZ-e. Nadalje, hrvatski Zakon o općem upravnom postupku potencijalno se miješa i sukobljava sa Zakonom o tržišnom natjecanju. Da bi se osigurala potpuna neovisnost Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja treba potpuno isključiti mogućnost donošenja izvanrednog rješenja o ukidanju na temelju Zakona o općem upravnom postupku, koje je u suprotnosti s rješenjem Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja.

U odnosu na *administrativne kapacitete* Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja nadležna je za provođenje hrvatskog Zakona za zaštitu tržišnog natjecanja. Agencija je osnovana 1995. godine. Sukladno Zakonu o zaštiti tržišnog natjecanja Agencija je neovisno tijelo koje samostalno obavlja svoje djelatnosti. U rujnu i listopadu 2003. godine imenovani su predsjednica i četiri člana Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja, upravljačkog tijela koje donosi odluke Agencije. Agencija trenutačno zapošljava 28 djelatnika, uključujući i pet članova Vijeća. Još ostaje za vidjeti do koje su mjere stvarno razvijeni administrativni kapaciteti Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja.

S obzirom na skorašnje stupanje na snagu pravnog okvira, za sada nema dostatnih podataka o *provedbenoj evidenciji* Agencije. U skoroj budućnosti najvažniji izazov Agenciji bit će osigurati učinkovitu primjenu i provedbu pravila tržišnog natjecanja u odnosu na poduzetnike, a kako bi se oni dovoljno navikli na slično okruženje tržišnog natjecanja kakvo postoji u Zajednici puno prije punog članstva. Taj cilj također podrazumijeva djelotvoran pravosudni sustav koji učinkovito može rješavati u slučajevima upravnih sporova protiv rješenja Agencije i donositi odluke koje će biti sukladne s pravnom stečevinom Zajednice. Nadalje, tijela javne uprave i poslovni subjekti trebat će biti dovoljno upoznati s pravom i politikom tržišnog natjecanja.

U području **državnih potpora** do 2003. godine u Hrvatskoj nije postojao sveobuhvatni zakonodavni okvir. 2003. godine Hrvatska je poduzela važne korake u stvaranju takvog pravnog okvira donošenjem Zakona o državnim potporama i Uredbe o državnim potporama, koji su stupili na snagu u travnju, odnosno srpnju 2003. godine. No, ostaje za vidjeti hoće li taj zakonski okvir u praksi dati dovoljno ovlasti nadležnom tijelu kako bi se osigurala potpuna i odgovarajuća kontrola novih i postojećih programa državnih potpora sukladno pravnoj stečevini Zajednice.

U svrhu potpune usklađenosti s pravnom stečevinom Europske unije u području državnih potpora, Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja kao tijelo koje nadzire državne potpore, mora biti ovlaštena za odobravanje programa općih državnih potpora, a ne samo da daje mišljenja. Određene dodatne izmjene hrvatskog Zakona o državnim potporama bit će potrebne, a prije svega hitna izmjena članka 4. stavak 3. točka d) Zakona o državnim potporama kojim se mogu smatrati dopuštenima državne potpore namijenjene poticanju određenih gospodarskih djelatnosti ili određenih gospodarskih područja. Ova se odredba može primijeniti samo pod vrlo specifičnim (bolje rečeno iznimnim) okolnostima. Općenitije, izgleda da je svijest o programima potpora koje premašuju izravnu proračunsku potporu, posebno kada je riječ o fiskalnim potporama, u Hrvatskoj vrlo niska. U tom kontekstu ostaje utvrditi usklađenost s pravnom stečevinom Zajednice Zakona o područjima posebne državne skrbi, Zakona o slobodnim zonama i Zakona o promicanju ulaganja.

U odnosu na *administrativne kapacitete*, osim nadležnosti u području tržišnog natjecanja, Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja također je nadležna za provedbu Zakona o državnim potporama i izradu nacрта potrebnih podzakonskih akata. U tu svrhu trebat će joj dodatni administrativni resursi. Postupovna pravila trebaju biti provedena kako bi se nacionalnom ovlaštenom tijelu za nadzor provedbe državnih potpora omogućilo da prima prijave svih predloženih programa državnih potpora od tijela koja ih daju, kao i sve potrebne podatke, te da izrazi svoje mišljenje prije samog davanja predložene potpore (klauzula mirovanja).

Izazov za Agenciju kao nadležnog tijela za nadzor državnih potpora predstavljat će brzo stvaranje vjerodostojne *provedbene* evidencije. U ovom trenutku zakonodavni okvir i administrativna struktura prekratko funkcioniraju da bi se o tome mogli izvoditi zaključci. Pouzdani podaci o korištenju državnih potpora u hrvatskom gospodarstvu vrlo su ograničeni i nisu dovoljno transparentni. U ovom trenutku ne postoji pouzdan popis državnih potpora. Sukladno članku 35. Privremenog sporazuma Hrvatska je obvezna Komisiji podnijeti sveobuhvatan popis programa potpora kao i redovno godišnje izvješće o državnim potporama. Popis programa državnih potpora od ključne je važnosti i Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja mora hitno poduzeti sve da se obuhvate odgovarajuće mjere i provede ocjena tih mjera kako bi bile usklađene s odredbama članka 87. Ugovora o osnivanju EZ-e.

U odnosu na **javna poduzeća i poduzeća s posebnim ili isključivim pravima** kojima je povjereno obavljanje javnih usluga, hrvatski se Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja može u potpunosti primijeniti na njih, sukladno članku 86. Ugovora o osnivanju EZ-e.

U odnosu na poduzeća kojima je povjereno obavljanje usluga od općeg gospodarskog interesa, Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja citirao je sve odredbe članka 86. stavak 2. Ugovora o osnivanju EZ-e, osim primjene načela proporcionalnosti. To dopušta poduzećima kojima je povjereno obavljanje usluga od općeg gospodarskog interesa preveliko područje djelovanja. Zbog nedostatka bilo kakvog ograničenja ovdje postoji rizik da se ta poduzeća potpuno izvuku iz područja primjene Zakona o tržišnom natjecanju.

Konačno, u odnosu na liberalizaciju pojedinih sektora, ostaje za vidjeti kako će sektorski specifično zakonodavstvo utjecati na učinkovitu primjenu općih pravila tržišnog natjecanja u sektorima koje obuhvaća (telekomunikacije, bankarstvo, energija, nafta i proizvodi od nafte, plin). Liberalizacija specifičnih gospodarskih sektora obrađena je u posebnim poglavljima koja se odnose na njih.

## **Zaključak**

U području tržišnog natjecanja (anti-trust) trenutačno postoji osnovni zakonodavni okvir. Postupak usklađivanja s pravnom stečevinom Zajednice mora se nastaviti, a Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja mora ojačati. Istovremeno, Agencija će morati izraditi vjerodostojnu evidenciju provedbe.

U odnosu na državne potpore, 2003. godine napravljeni su važni pomaci u postupku stvaranja potrebnog zakonodavnog okvira, no on se mora dovršiti. Hrvatska će morati povećati transparentnost i svijest o pravilima koja se odnose na državne potpore i osigurati učinkovit nadzor državnih potpora, posebice dajući Agenciji sve neophodne ovlasti. Razvijanje odgovarajućih administrativnih kapaciteta Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja imat će odlučujuću ulogu.

Uzimajući sve u obzir, u području tržišnog natjecanja Hrvatska će morati uložiti značajne i ustrajne napore u usklađenju svog zakonodavstva s pravnom stečevinom Zajednice te ga učinkovito primijeniti i provesti u srednjoročnom razdoblju.

## ***Poglavlje 7: Poljoprivreda***

Poglavlje o poljoprivredi obuhvaća veliki broj obvezujućih pravila, od kojih su mnoga izravno primjenjiva. Pravilna primjena tih pravila i njihova učinkovita provedba od strane učinkovite javne uprave od ključne su važnosti za funkcioniranje Zajedničke poljoprivredne politike. To uključuje uspostavu sustava upravljanja kao što su Agencija za plaćanje i Sustav integrirane uprave i nadzora, kao i sposobnost provedbe mjera ruralnog razvoja. Članstvo u EU zahtijeva integraciju u organizacije zajedničkog tržišta za niz poljoprivrednih proizvoda, uključujući ratarske kulture, šećer, proizvode životinjskog podrijetla i specijalizirane usjeve. Konačno, ovo poglavlje obuhvaća iscrpna pravila u području veterinarstva, koja su bitna za zaštitu zdravlja životinja i sigurnost hrane na unutarnjem tržištu, kao i na fitosanitarnom području, uključujući pitanja kao što su kakvoća sjemena, sredstava za zaštitu bilja i štetni organizmi.

*Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju/Privremeni sporazum* regulira povlaštenu trgovinu poljoprivrednim proizvodima.

Hrvatska je u tijeku stvaranja potrebnih uvjeta kako bi se njena poljoprivreda mogla suočiti s konkurentnosti EU-a i kako bi se stvorili odgovarajući radni i životni uvjeti u ruralnim područjima. Hrvatska prolazi kroz različite faze poljoprivredne prilagodbe s kojima se suočavaju i ostale zemlje srednje i istočne Europe. Nakon dramatičnog početnog pada poljoprivredne proizvodnje u prvoj polovici devedesetih godina, poljoprivredna se proizvodnja stabilizirala uglavnom u području proizvodnje usjeva. Pšenica i kukuruz zauzimaju 57% obradive površine Hrvatske. Slično kao i u drugim tranzicijskim gospodarstvima, u Hrvatskoj također dolazi do brzog i stalnog pada stočarske proizvodnje, naročito u govedarstvu. Uzrok tomu su slaba i smanjena tržišta, niska konkurentnost



poljoprivrednih gospodarstava i prerađivačkog sektora te slab pristup kapitalu. Usprkos padajućem trendu, gospodarska važnost poljoprivrede još uvijek je relativno velika, obzirom da njena bruto vrijednost čini oko 10% ukupnog BDP-a. U Hrvatskoj poljoprivredi prevladavaju obiteljska poljoprivredna gospodarstva. Prosječna veličina poljoprivrednog gospodarstva je 2,8 ha, a 84,5% površine pod usjevima i 94,3% krava pripada privatnim poljoprivrednim gospodarstvima. Oko 47,5% ruralnih domaćinstava obrađuje manje od 1 ha, a oko 39,4% ih obrađuje od 1 do 5 ha poljoprivredne površine. Nekomercijalna i polukomercijalna poljoprivredna gospodarstva vrlo su važne značajke za hrvatsku poljoprivredu i za ruralna gospodarstva. Stoga, napor u cilju povećanja konkurentnosti poljoprivredno-prehrambenog sektora u Hrvatskoj pretežno ovise o oživljavanju ruralnih gospodarstava, više nego o tržišno orijentiranim poljoprivrednim politikama.

Mijenjajuća struktura poljoprivredne proizvodnje odražava se na **poljoprivrednoj trgovini**. Ukupni izvoz poljoprivredno-prehrambenih proizvoda u 2002. godini iznosio je 487 milijuna eura, što predstavlja povećanje od 31% u odnosu na 1995. godinu. U istom razdoblju, ukupni uvoz poljoprivredno-prehrambenih proizvoda povećao se za 37% te iznosio 963 milijuna eura u 2002. godini. Međutim, udio poljoprivrede u ukupnoj trgovini ipak se smanjio tijekom razdoblja 1995.-2002., i to izvoz sa 10,5% na 9,4%, a uvoz sa 12,3% na 8,5%. Hrvatska je i dalje neto uvoznik poljoprivrednih proizvoda. Trgovina s EU-25 u 2002. godini iznosila je 213 milijuna eura izvoza i 725 milijuna eura uvoza. Trgovinska bilanca s EU-25 slijedi opći trend rastućeg deficita, dosežući negativnu bilancu od 512 milijuna u 2002. godini. Glavni poljoprivredni i poljoprivredno-prehrambeni proizvodi koje je Hrvatska izvozila bili su duhan i duhanski proizvodi, različite prehrambene preradevine, šećer i slatkiši te žitarice. Glavni poljoprivredni i poljoprivredno-prehrambeni proizvodi koje je Hrvatska uvozila bile su različite prehrambene preradevine, napici, voće i orašasti plodovi, žive životinje i mliječni proizvodi. Hrvatska je 2000. godine postala članicom Svjetske trgovinske organizacije i obvezala se postupno smanjiti zapreke poljoprivrednoj trgovini tijekom razdoblja do 2005. Sporazumi o slobodnoj trgovini sklopljeni su s većinom europskih zemalja.

Glavni **pravni okvir** u ovom području su Zakon o poljoprivredi, Zakon o poljoprivrednom zemljištu, Zakon o ekološkoj proizvodnji poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda i Zakon o državnoj potpori u poljoprivredi, ribarstvu i šumarstvu. Nekoliko Vladinih pravilnika regulira pojedine sektore. Vlada djeluje u okviru Nacionalnog programa za poljoprivredu i seoska područja i Strategije razvoja poljoprivrede i ribarstva koje je usvojio Sabor.

Što se tiče **horizontalnih pitanja**, pripreme za uspostavu *Agencije za plaćanje i Integrirani upravni i nadzorni sustav* (Integrated Administrative and Control System – IACS) tek su u početnoj fazi, iako ih Hrvatska namjerava razviti na temelju postojećih struktura, to jest, Ravnateljstva za tržišnu i strukturnu potporu unutar Ministarstva poljoprivrede i Upisnika poljoprivrednih gospodarstava povezanog sa središnjom računalnom bazom podataka. S obzirom da je pravna stečevina Zajednice vrlo zahtjevnna što se tiče *Agencije za plaćanje i Integriranog upravnog i nadzornog sustava*, planiranje i priprema iziskivat će znatna ulaganja i izgradnju institucija mnogo prije pristupanja EU-u. Hrvatski trgovinski mehanizmi ograničeni su na upravljanje uvoznim kvotama i na uvozno/izvozne dozvole, a na snazi nisu nikakve izvozne potpore. Osim temeljnih odredaba Zakona o hrani, ne primjenjuju se nikakve posebne mjere sukladne zakonodavstvu Europske unije u svezi s organskom poljoprivredom i politikom kakvoće. Hrvatska će trebati uvesti i Sustav poljoprivrednih knjigovodstvenih podataka (Farm Accountancy Data Network – FADN) u skladu s pravnom stečevinom Zajednice, s obzirom da se sada sustavi poljoprivrednog knjigovodstva smatraju tek jednom od mjera općeg razvoja ruralnih područja.

Što se tiče **državnih potpora**, osim tržišnih potpora i mjera ruralnog razvoja, Hrvatska je uspostavila druge sustave potpore poljoprivrednicima: proizvođači žitarica, uljarica, šećerne repe i duhana oslobođeni su plaćanja trošarine za eurodizel gorivo; nulta stopa PDV-a za sve vrste mlijeka i kruha; financijska pomoć za osiguranje usjeva od šteta; naknada štete kao pomoć za ublažavanje posljedica elementarnih nepogoda. Hrvatska daje poticaje za proizvodnju lavande i ljekovitog bilja te za podizanje novih nasada lavande. Hrvatska će trebati uskladiti sve mjere državne potpore s odredbama Ugovora i smjericama donesenim na ovom području.

**Ratarske kulture.** Što se tiče proizvodnje *ratarskih kultura*, Hrvatska daje poticaje za proizvodnju žitarica (pšenice, raži, pšenoraži i stočnih žitarica), uljarica (suncokreta, soje i uljane repice), ali ne i za proteinske usjeve. Poticaji su različiti za krušna i stočna žita. Upravljanje i nadzor nad programom pomoći odstupaju od EU-ovog sustava. Postupci koji su naslijeđeni iz prethodnog sustava upravljanja poticajima trenutačno se usklađuju i obavljaju se pripreme za prilagodbu *Integriranom upravnom i nadzornom sustavu*. Također, vrši se preustroj poljoprivredne inspekcije. Hrvatski interventni sustav treba uvesti minimalne standarde kakvoće u svezi s unutarjom kakvoćom (kao što je udio proteina, Zeleny, Hagberg). Hrvatska bi, također, trebala prilagoditi upravljanje uvoznim i izvoznim režimom u ovom sektoru, posebice uvođenjem uvoznih/izvoznih dozvola i povrata izvoznih carina. Što se tiče *šećera*, Hrvatska daje poticaje za proizvodnju šećerne repe po područjima, iznad minimalnog praga, što nije u skladu s pravnom stečevinom Zajednice, te primjenjuje carine i preferencijalne kvote. Ne postoji mehanizam koji bi odgovarao ključnim upravljačkim instrumentima organizacije zajedničkog tržišta šećera (mjere nadzora proizvodnje, međustrukovni sporazumi, sustav interventnih cijena i komunikacijski sustav). Stalna se pozornost mora posvetiti pravilnoj kontroli dokaza o podrijetlu izvezenog šećera. Postoje osnovne državne upravne strukture koje bi mogle služiti kao temelj za uspostavu potrebnih instrumenata, ali bi ih trebalo znatno ojačati kako bi mogle upravljati organizacijom zajedničkog tržišta za šećer.

**Životinjski proizvodi.** U sektoru *mlijeka i mliječnih proizvoda* Hrvatska daje poticaj po litri mlijeka iznad minimalnog praga, na temelju udjela mliječne masti od 3,7%. Poticaj je veći za područja s težim uvjetima gospodarenja. Slično kao i sustav koji se primjenjuje u EU-u, Hrvatska ima poticaje za proizvodnju, ciljnu cijenu za mlijeko, carine i preferencijalne carinske kvote. Međutim, trenutačno ne postoje, niti se planiraju, interventni sustav i mjere upravljanja kvotama. Hrvatska proizvodi samo 80% svoje godišnje potrošnje mlijeka i mliječnih proizvoda, a razlika se pokriva iz uvoza. Što se tiče *junetine* i *teletine*, Hrvatska ima posebne programe poticaja za tov stoke, uzgoj stoke i za mliječne krave. Primjenjuju se i trgovinske mjere. Kako bi se ovo područje u cijelosti uskladilo s pravnom stečevinom Zajednice, Hrvatska bi trebala početi pripreme za sustav identifikacije životinja, klasifikaciju govedih trupova i sustav prijavljivanja cijena. Daju se i poticaji za proizvodnju iznad minimalnog praga za *ovce i koze*. Poticaj je veći za područja s težim uvjetima gospodarenja. Za razliku od sustava koji se primjenjuje u EU-u, poticaji se daju i za mužjake. Ne primjenjuju se interventne mjere niti mjere u svezi s privatnim uskladištenjem. Hrvatska bi trebala uvesti odgovarajući klasifikaciju trupova i razviti sustav prijavljivanja cijena na temelju težine trupla. U sektoru *svinjskog mesa* daju se poticaji po grlu stoke za tov i uzgoj svinja iznad minimalnog praga, što nije u skladu s zakonodavstvom EU-a. Primjenjuju se carine i preferencijalne kvote. Izgleda da se primjenjuje EUOP metoda klasifikacije trupova, ali još nije povezana s funkcionalnim sustavom prijavljivanja cijena. Bila bi, također, potrebna odgovarajuća rješenja za primjenu EU programa za privatno skladištenje i povrat

izvoznih carina. Što se tiče *jaja i peradi*, Hrvatska daje poticaje za proizvodnju iznad minimalnog praga, te primjenjuje carine i preferencijalne kvote. Još uvijek se ne primjenjuju tržišni standardi i prijavljivanje cijena u skladu s odredbama EU-a, pa bi iste trebalo razviti prije pristupanja. Hrvatski stočni centar nadležan je za niz poslova u sektoru životinjskih proizvoda.

**Ostale kulture.** U području *voća i povrća* Hrvatska daje godišnji poticaj za proizvodnju prema hektaru i jednokratno plaćanje za podizanje novih voćnjaka. Ove mjere nisu u skladu s pravnom stečevinom Zajednice. Poticaji se ne daju za preradu voća i povrća. Razvoj udruga proizvođača u vrlo ranoj je fazi i trebao bi se dalje poticati. Posebna bi se pozornost trebala posvetiti usklađivanju hrvatskih tržišnih standarda sa standardima EU-a te osnivanju kvalitetnog inspeksijskog tijela. Trebalo bi uspostaviti i odgovarajući sustav tržišnog informiranja. U sektoru vina, Hrvatska daje poticaje za proizvodnju grožđa i podizanje novih vinograda po hektaru, a jednokratno plaćanje za lozni sadni materijal. Ove mjere nisu u skladu s pravnom stečevinom Zajednice. U Hrvatskoj ne postoje ograničenja u svezi sa sadnjom vinove loze i ne primjenjuju se mjere destilacije. U području proizvodnje vina ne primjenjuju se interventne mjere. Što se tiče *maslinovog ulja*, daju se poticaji za proizvodnju maslina, podizanje maslinika, za sadni materijal i proizvodnju djevičanskog maslinovog ulja. Jedino bi poticaj za proizvodnju maslina bio u skladu s odredbama EU-a. Hrvatska bi trebala razviti kompjutorizirani Geografski informacijski sustav (GIS) u skladu s pravnom stečevinom Zajednice. Nadalje, Hrvatska će trebati uskladiti svoje zakonodavstvo o tržišnim standardima i o tehničkim značajkama maslinovog ulja te odgovarajuće metode analize. Što se tiče *vlakana*, Hrvatska primjenjuje carine za lan i konoplju. Izgleda da to nije u skladu s ostalim odredbama pravne stečevine Zajednice na ovom području, posebice određeni uvjeti koji vrijede za uvoz konoplje u EU. Što se tiče *banana*, Hrvatska primjenjuje jedino carinu, a trenutna MFN carina je 10%. Sustav isključive primjene carine u skladu je sa sustavom koji će se primjenjivati u EU-u od 2006., ali će Hrvatska morati usvojiti EU-ove standarde kakvoće. Uzgajivačima *duhana* daju se poticaji za proizvodnju. Za razliku od EU-a, postoji i sustav zajamčene cijene. Što se tiče *sjemena*, Hrvatska daje poticaj koji se djelomično temelji na proizvodnji, a djelomično na površini. Ovo zadnje nije u skladu s trenutnim propisima EU-a. Raspon sorti sjemena za koje se daju poticaji veći je nego u EU-u. Poticaji za proizvodnju daju se i za hmelj, zajedno s poticajima za podizanje novih nasada i za certificirani sadni materijal. Hrvatska ima za cilj povećati proizvodnju u ovom području, dok EU pokušava prilagoditi proizvodnju potražnji tržišta.

Što se tiče **ruralnog razvoja**, model ruralnog razvoja, u sklopu Strategije za razvoj poljoprivrede i ribarstva, uključuje tri glavna programa: za razvoj ruralnih područja, za očuvanje autohtonih i zaštićenih vrsta i za marketinšku pripremu poljoprivrednih proizvoda. Ovi dokumenti pokazuju opredijeljenost Hrvatske za ruralni razvoj, kako na nacionalnoj tako i na regionalnoj razini, s ciljevima politike sličnima ciljevima EU-a. Aktivnosti koje se trenutačno poduzimaju ukazuju da već postoji sposobnost za razvoj i provedbu politike ruralnog razvoja, i da se iz državnog proračuna izdvajaju financijska sredstva. Već je na snazi nacionalna definicija pojma "područja s težim uvjetima gospodarenja". Ove će pripreme biti dobro polazište za buduću razradu programa ruralnog razvoja u skladu s pravnom stečevinom Zajednice. Međutim, bit će potrebne temeljite pripreme za usvajanje mehanizama isporuke u skladu s EU-om, posebice agencija za plaćanje. Trebalo bi također ojačati suradnju između svih uključenih službi.

Što se tiče **veterinarstva i fitosanitarnih pitanja**, Hrvatska općenito ima veterinarske i fitosanitarne službe koje djeluju u nadležnosti Ministarstva poljoprivrede.

U području **veterinarstva** glavne zakonske odredbe su Zakon o veterinarstvu, Zakon o veterinarskim lijekovima i veterinarsko-medicinskim proizvodima i Zakon o dobrobiti životinja. Nekoliko Vladinih uredbi regulira posebna pitanja u ovom području. Hrvatska već primjenjuje neka načela zakonodavstva EU-a. Izvjestan broj temeljnih direktiva djelomično je preuzet, ali se ovo područje treba u cijelosti uskladiti s pravnom stečevinom Zajednice. Iako su uočena nastojanja u rješavanju pitanja vezanih za *transmisivno spongiformnu encefalopatiju* (TSE) i *životinjske nusproizvode*, Hrvatska mora dokazati svoju sposobnost da svoje zakonodavstvo strogo uskladi s pravnom stečevinom Zajednice (to se naročito odnosi na usklađenje uvoznih ograničenja vezanih za TSE i politiku probiranja životinja u slučaju pojave bolesti) te da ga primjenjuje i nadzire njegovu provedbu. Dalekosežna uvozna ograničenja vezana za TSE koje Hrvatska primjenjuje i koja utječu na sve države članice, osim tri, ne temelje se na znanstvenim dokazima te time predstavljaju kršenje Privremenog sporazuma. Stoga bi Hrvatska trebala uskladiti svoj režim uvoza živih životinja i mesnih proizvoda sa svojim međunarodnim sanitarnim i fitosanitarnim (SPS) obvezama i s pravnom stečevinom Zajednice.

Trenutačno se uspostavlja sustav *identifikacije i registracije životinja* te bi se isti trebao uskladiti s normama EU-a. Osnovni *sustav nadzora bolesti životinja i zdravlja životinja* postoji, ali bi se trebao i dalje uskladiti sa zakonodavnim i institucionalnim zahtjevima EU-a. Temeljna načela zakonodavstva EU-a o *dobrobiti životinja* unesena su u nacionalno zakonodavstvo. Hrvatska će morati uložiti napore u području *zajedničkih mjera*, s obzirom da važni elementi pravne stečevine Zajednice još nisu preuzeti. Trebat će unaprijediti sposobnost praćenja rezidua.

Što se tiče *javnog zdravlja u poljoprivredno-prehrambenim objektima*, samo nekoliko mjesta zadovoljava strukturne i higijenske uvjete EU-a i trenutačno se nalaze na popisu onih iz kojih je dopušten izvoz u EU. Za veliki broja objekata bit će potrebna značajna ulaganja kako bi se poboljšala njihova postrojenja te bi im u tome trebalo pružiti potporu. Moraju se u cijelosti revidirati zakoni i odredbe o *prehrani životinja*. Hrvatske vlasti moraju uložiti značajne napore kako bi upravljanje *nacionalnim režimom veterinarskih pregleda*, režim *veterinarskih pregleda pri uvozu iz trećih zemalja* i *uvozna pravila* uskladile s zahtjevima EU-a, naročito što se tiče obuke inspektora i odgovarajuće laboratorijske opreme.

U fitosanitarnom području, zakonodavstvo je djelomično usklađeno s pravnom stečevinom Zajednice. Glavne zakonske odredbe su Zakon o zaštiti bilja i tri pravilnika: o zdravstvenoj kontroli bilja i kontroli sredstava za zaštitu bilja u prometu preko državne granice; o obveznom zdravstvenom pregledu usjeva i objekata, sjemena i sadnog materijala; o uvjetima upisa poljoprivrednog i vrtlarskog sjemena i poljoprivrednog sadnog materijala u nacionalni katalog vrsta. Što se tiče *štetnih organizama*, Hrvatska mora u svoje zakonodavstvo unijeti pojam *zaštićenih zona*, bez obveze da na svom području odredi zaštićene zone, ta nastaviti s radom na direktivama EU-a u vezi s nadzorom. Pitanje *sredstava za zaštitu bilja* zahtijeva daljnju pozornost, a reforma odgovarajuće uprave treba biti u skladu s pravnom stečevinom Zajednice. Moraju se i dalje razvijati sposobnosti za praćenje rezidua. Važne direktive EU-a u području *sjemena i materijala za razmnožavanje* trebat će unijeti u nacionalno zakonodavstvo. Što se tiče *biljnih sorti*, Hrvatska je započela preuzimati aspekte vezane za trgovinu i zaštitu.

Hrvatska mora osigurati da se međunarodni veterinarski i fitosanitarni sporazumi koji su trenutačno na snazi usklade s pravnom stečevinom Zajednice.

Što se tiče sigurnosti hrane, 2003. godine usvojen je Zakon o hrani kojim se djelomično primjenjuje pravna stečevina Zajednice u ovom području. Zakon predviđa buduće osnivanje Agencije za hranu koja bi, kad se osnuje, trebala biti nadležna za poslove procjene rizika, koordinaciju inspekcijskih poslova između uključenih Ministarstava te za središnji sustav brzog uzbunjivanja (*vidi Poglavlje 1 – Slobodno kretanje roba*).

## **Zaključak**

U području poljoprivrede, Hrvatska će morati uložiti značajne i trajne napore kako bi u srednjoročnom razdoblju uskladila svoje zakonodavstvo s pravnom stečevinom Zajednice te ga učinkovito provela i primjenjivala.

Nekoliko mjera hrvatske poljoprivredne politike koje su trenutačno na snazi nisu u skladu s pravnom stečevinom Zajednice te bi ih trebalo postupno ukinuti. Hrvatska će trebati pravodobno započeti s pripremama u cilju uspostave osnovnih instrumenata provedbe Zajedničke poljoprivredne politike, posebice *Agencije za plaćanje* u skladu sa zahtjevima EU-a i *Sustava integrirane uprave i nadzora* (IACS). Primjerenu pozornost trebalo bi posvetiti jačanju administrativne sposobnosti za vođenje organizacija zajedničkog tržišta i aktivnosti ruralnog razvoja.

Hrvatska je poduzela mjere da veterinarski i fitosanitarni sektor uskladi sa standardima EU-a. Hrvatske vlasti moraju uložiti značajne napore u cilju reorganizacije administrativne strukture i upravljanja kako bi se uspostavio nadzorni sustav sukladan sustavu EU-a, naročito što se tiče sustava kontrole uvoza. Međutim, velike praznine još postoje, te je potrebno da Hrvatska uloži značajne napore kako bi učvrstila nedavne reforme i modernizaciju pravnog okvira te da još više prilagodi svoju upravu. Hrvatska, također, treba utvrditi zakonske i institucionalne prioritete u razvoju veterinarskog i fitosanitarnog sektora. Posebnu bi pozornost trebalo posvetiti obuci inspektora i zaposlenih u upravama, modernizaciji laboratorija i podržavanju nastojanja da se sektor prerade hrane uskladi sa zahtjevima EU-a u vezi s javnim zdravljem.

## ***Poglavlje 8: Ribarstvo***

Pravna stečevina Zajednice iz područja ribarstva sastoji se od uredbi koje nije potrebno prenijeti u nacionalno zakonodavstvo, ali svejedno zahtijeva uvođenje mjera za pripremu administracije i čimbenika za sudjelovanje u Zajedničkoj politici ribarstva (na područjima tržišne politike, upravljanja izvorima i flotom, inspekcije i kontrole, strukturalnih aktivnosti i državne pomoći). U nekim slučajevima potrebno je prilagoditi postojeće ugovore ili konvencije iz područja ribarstva s trećim državama ili međunarodnim organizacijama.

*Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju/Privremeni sporazum* regulira preferencijalnu trgovinu ribarskim proizvodima.

U vezi s **upravljanjem resursima i flotom**, u Hrvatskoj postoji oko 3150 plovila i brodova (832 kočarice, 332 potegače s vrećom i 1999 višenamjenskih plovila). Osnovno zakonodavstvo na ovom području sastoji se od Zakona o morskom ribarstvu i Zakona o slatkovodnom ribarstvu. Za gospodarski ribolov potrebno je posjedovati odgovarajuću dozvolu, koja se za mali ribolov izdaje isključivo hrvatskim građanima. Ribolovna oprema i alat propisani su Pravilnikom o obavljanju gospodarskog ribolova na moru. Ne postoji sustav

kvota, osim za veliku plavu ribu. Donesene su posebne odredbe za ribolov tuna. Hrvatska ima program razvoja flote koji je usmjeren povećanju ulova i potrošnje male plave ribe koje pripadaju stokovima koje se dijele s drugim zemljama oko Jadranskog mora. Ovaj program predviđa, u razdoblju od 2004.-2009. godine, izgradnju 30 novih plovila (90-120 bruto tona) uz povlačenje neodređene količine kapaciteta stare flote. Međutim, ovaj je program u suprotnosti sa znanstvenim savjetom oko kojeg se usuglasila Glavna komisija za ribarstvo Mediterana (GFCM). Plovila manja od 29 kW ovlaštena su kočariti gire u obalnim područjima unutar 1 nautičke milje od obale.

Najvažnije ribolovne aktivnosti tiču se male plave ribe (srdela i incun) pomoću povlačnih mreža i plivarica; do velike plave ribe (tuna) pomoću mreža plivarica; te do škampi, oslića i cipala pomoću koča (pridnenih povlačnih mreža). Ribarstvo pomoću obalnih povlačnih mreža, popuna i stajačica je rasprostranjeno.

Ministarstvo poljoprivrede upravlja sektorom ribarstva putem središnjeg odjela (pretežno zaduženo za zakonodavstvo i koordinaciju) i sedam terenskih ureda (većinom zaduženih za izdavanje povlastica i prikupljanje podataka). Nadalje, neovisni Državni inspektorat je zadužen za kontrolu gospodarskih aktivnosti na svim područjima, uključujući ribarstvo, iako ne postoji jedinica sa specifičnom nadležnošću za nadzor ribarstva. Stoga ograničen broj inspektora provodi, uz ostale zadatke, poslove inspekcije ribarstva. Trenutačno raspoloživa oprema je neodgovarajuća i ne postoji sustav nadgledanja plovila. Pomorska policija, u sastavu Ministarstva unutarnjih poslova, odgovorna je za nadzor na moru. Iako postoji suradnja ove dvije službe, koordinacija aktivnosti se čini nedovoljno razvijenom. Općenito ovaj sustav inspekcije koji se trenutačno provodi pobuđuje ozbiljne sumnje u njegovu učinkovitost u smislu osoblja, opreme i koordinacije različitih administrativnih službi koje su u njega uključene.

Hrvatski registar flote ručno vodi svaka lučka kapetanija. Svako je plovilo također registrirano u računalnoj bazi podataka registra povlastica za gospodarski ribolov. Hrvatska se priprema uvesti operativni elektronički registar ribolovnih plovila, sukladno pravnoj stečevini Zajednice.

Hrvatska bi trebala razjasniti izdavanje povlastica za svoje malo ribarstvo u gospodarske svrhe. Također bi trebala demonstrirati svoju sposobnost za ispravno mjerenje i kontrolu kapaciteta i ribolovnog napora svoje flote. Postoje tri vrste ribolovnih povlastica: za gospodarski, mali i rekreacijsko-sportski ribolov. Kandidat za povlasticu za gospodarski ribolov mora biti registriran u registru malih poduzetnika. Potrebna je također povlastica i za uzgoj riba. U Hrvatskoj će **strukturalnim aktivnostima** upravljati Ministarstvo poljoprivrede.

S obzirom na **Državnu pomoć sektoru ribarstva**, Hrvatska ima širok raspon programa za pružanje potpore ribolovu, uzgoju i preradi ribe, naime za uzgoj autohtonih vrsta. Programi variraju od mjera tržišne politike i politike cijena do mjera strukturalne politike i pomoći akvakulturi i slatkovodnom ribolovu. Neke od tih mjera će se morati uskladiti s pravnom stečevinom Zajednice.

U svezi s **međunarodnim sporazumima o ribarstvu**, Hrvatska je članica Međunarodne komisije za očuvanje atlantske tune (ICCAT) i EUROFISH-a. Također je članica Općeg savjeta za ribarstvo Mediterana (GFCM) i ratificirala je autonomni proračun za ovu organizaciju. Jedini bilateralni sporazum koji je na snazi je prijelazni prekogranični režimski sporazum sa Slovenijom.

Dana 3. listopada 2003., Sabor je jednostrano proglasio **zaštićenu ekološku i ribolovnu zonu** u Jadranskom moru. Proširena nadležnost stupit će na snagu godinu dana od njezinog proglašenja. Čini se da uključuje zabranu poduzimanja bilo kojeg tipa znanstvenog istraživanja od strane stranih plovila u zoni, osim ako su ovlaštena od strane hrvatskih državnih tijela. Za žaljenje je što je Hrvatska odlučila proglasiti zaštićenu ekološku i ribolovnu zonu u Jadranskom moru bez odgovarajućeg dijaloga i koordinacije s drugim zemljama kojih se to tiče.

## **Zaključak**

Hrvatski sektor ribarstva se značajno razvija. Ulov male plave ribe i broj ribolovnih plovila je u porastu. Napredak je učinjen uspostavljanjem računalnog registra ribolovnih plovila. Međutim, takav razvoj ne odgovara niti strategiji predostrožnosti, niti je povezan uz posebna znanstvena otkrića. Hrvatska će morati poduzeti daljnje mjere za usklađivanje svojeg zakonodavstva s pravnom stečevinom Zajednice u tom području i učinkovito ga primjenjivati i srednjoročno ga provoditi. Ovi se naponi posebno moraju usmjeriti na osiguravanje primjene adekvatnih struktura za upravljanje tržišnim instrumentima, fondovima Zajednice i da bi osigurale odgovarajuće kontrole, također uključujući i satelitski sustav nadzora. Rješenje proglašenja zaštićene ekološke i ribolovne zone mora se pronaći u okviru zaključaka Konferencije u Veneciji o održivom razvoju ribarstva u Sredozemlju.

## ***Poglavlje 9: Promet***

Zakonodavstvo Europske unije na području prometa ima za cilj unapređenje funkcioniranja unutarnjeg tržišta podupiranjem djelatnih te ekološki i korisniku prihvatljivih prometnih usluga. Pravna stečevina Zajednice na području prometa obuhvaća sektore cestovnog, željezničkog, zračnog, pomorskog prometa i prometa unutarnjim plovnim putovima. Ona također obuhvaća tehničke i sigurnosne norme, socijalne standarde i liberalizaciju tržišta u kontekstu Jedinstvenog europskog prometnog tržišta.

*Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju* sadrži odredbe koje se tiču kopnenog prometa vezane između ostalog uz razvoj infrastrukture, unapređenje željezničkog i kombiniranog prometa kao i uz lakši pristup tržištu, olakšavanje tranzita te primjenu tehničkih, ekoloških i socijalnih normi na području kopnenog prometa.

Hrvatska ulaže značajan dio svog BDP-a u **prometnu infrastrukturu**. Gledano općenito, Hrvatska ima dovoljne prometne kapacitete za sve vrste prometa. Međutim, dobar dio te infrastrukture je u osrednjem ili lošem stanju. Regionalna prometna mreža (tzv. Core network) već je definirana zajedno s Europskom komisijom u okviru utvrđivanja strategijskog pristupa razvoju jezgre infrastrukture prometne mreže u regiji.

U području **cestovnog prometa** već se primjenjuju propisi usklađeni s pravnom stečevinom Zajednice. Pristup tržištu cestovnog prijevoza robe i putnika zakonski je uređen, a primjenjuje se i pristup profesionalnim propisima za domaće i za međunarodne prijevoznike. Međutim, ove je propise i dalje potrebno usklađivati s pravnom stečevinom Zajednice. U području socijalnog zakonodavstva Hrvatska se približava pristupu Zajednice kada su u pitanju trajanje vožnje i vrijeme odmora vozača. Hrvatska zahtijeva uporabu tahografa, primjenjuje odredbe Europskog sporazuma o radu posada vozila u međunarodnom cestovnom prijevozu (AETR) također i na unutarnjem prometu. Hrvatska se približava pristupu Zajednice također i na

području tehničkog zakonodavstva primjenjujući npr. odredbe Europskog sporazuma o međunarodnom prijevozu opasnoga tereta cestom (ADR). Njeno je nacionalno zakonodavstvo gotovo ali ne i potpuno usklađeno s pravnom stečevinom Zajednice kada su u pitanju inspekcija tehničke ispravnosti vozila, izdavanje dozvola vozačima, mase i dimenzije te ograničivači brzine. Što se tiče zakonodavstva u financijskom području Hrvatska bi trebala uskladiti s pravnom stečevinom Zajednice razine godišnjeg poreza na vozila i naknada za uporabu cesta. Osim toga, trebalo bi riješiti i pitanje diskriminativne prirode naknada za uporabu cesta (dodatnih naknada za vozila sa stranim registarskim oznakama).

Što se tiče *administrativne sposobnosti*, Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka nadležno je za cestovni promet. Bit će iznimno važno osigurati djelotvornu suradnju između ovog ministarstva i Ministarstva unutarnjih poslova (zaduženog za policiju), kao i dovoljnu razinu provjera kako bi se provele norme EU-a na polju socijalnog zakonodavstva i tehničkih zahtjeva.

U **željezničkom sektoru** usvojena je pravna stečevina Zajednice koja se tiče odvojenog računovodstva između upravljanja infrastrukturom i poslovne djelatnosti prijevoza. Povijesni (još uvijek integrirani) prijevoznik (Hrvatske željeznice) autonomno upravlja svojim poslovanjem, no, s obzirom da je potpuno u državnom vlasništvu, nadzire ga Nadzorni odbor kojeg imenuje Vlada. Financijsko stanje ove tvrtke koja je trenutno u fazi restrukturiranja ostaje nesigurno. Najnovije zakonodavstvo EU-a iz područja željeznica (prvi paket o željeznicama) inkorporirano je u hrvatsko zakonodavstvo u ovom području, a primjenjivat će se od 2005., uključujući i nediskriminativni pristup nacionalnoj mreži. Međutim, još uvijek treba usvojiti veći dio provedbenih propisa (između ostalog i onih koji se tiču neovisnosti dodjele kapaciteta). Hrvatska bi također tek trebala uskladiti s pravnom stečevinom Zajednice i svoje zakonodavstvo o interoperabilnosti.

*Administrativnu sposobnost* na ovom području trebat će još osnažiti, također i u svjetlu primjene nove pravne stečevine Zajednice iz područja željeznica.

**Sektor plovidbe unutarnjim plovnim putovima** u Hrvatskoj relativno je malen, s tek manjim dijelom hrvatske flote sposobnim za prijevoz na glavnim plovnim putovima Zajednice. Vlasništvo nad flotom je odijeljeno od vlasništva nad infrastrukturom. Socijalni propisi već se usklađuju s pravnom stečevinom Zajednice pri čemu hrvatsko zakonodavstvo u području pristupa struci sadrži brojne dodatne i posebne uvjete. Morat će uslijediti daljnje usklađivanje. Što se tiče tehničkih uvjeta za brodove, Hrvatska već primjenjuje UN ECE propise koji su istovjetni s pravnom stečevinom Zajednice. Isto vrijedi i za prijevoz opasnih tvari.

Čini se da je *administrativna sposobnost* u sektoru unutarnje plovidbe primjereno organizirana na razini ministarstva i kroz Hrvatski registar brodova.

U **sektoru zračnog prometa** potrebno je još prenijeti velik dio pravne stečevine Zajednice kao što su npr. odredbe koje se tiču prihvata i otpreme zrakoplova, putnika, prtljage i tereta (ground handling), dodjele vremena polijetanja i slijetanja (slot allocation), sustava rezervacije putem računala te tarifa. Iako je Hrvatska članica Organizacije međunarodnog civilnog zrakoplovstva (ICAO) i Europske konferencije o civilnom zrakoplovstvu (ECAC), još uvijek nije puna članica Zajedničkih zrakoplovnih vlasti (JAA) što znači da će Hrvatska još trebati raditi na usklađivanju sa sigurnosnim propisima. Pažnja se također treba posvetiti i usklađivanju s zakonodavstvom u području državnih potpora i pravila tržišnog natjecanja.



Osim toga, trebalo bi s Europskom unijom pregovarati o sveobuhvatnom sporazumu o zrakoplovstvu koji će osigurati uzajamni pristup zrakoplovnim tržištima.

*Administrativnu sposobnost* treba ojačati, a uloge i odgovornosti različitih organizacija (Uprava zračnog prometa, Odjel za istraživanje zrakoplovnih nesreća, Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka) trebaju se bolje pojasniti.

U području **pomorskog prometa** veći dio zakonodavstva koje regulira tehničke norme ovog sektora u skladu je s odgovarajućim normama Međunarodne pomorske organizacije (IMO) i Međunarodne organizacije rada (ILO), čiji je Hrvatska član, a osobito u pogledu sigurnosti te izobrazbe i socijalnog standarda pomoraca. To znači da Hrvatska ne bi trebala naići na veće poteškoće pri usklađivanju svog zakonodavstva s pravnom stečevinom Zajednice na području sigurnosti i socijalnih pitanja u srednjoročnom razdoblju. No bez obzira na to, potrebno je daljnje usklađivanje s pravnom stečevinom na području uvjeta registracije plovnih objekata, obveza javne službe i ugovora te određenih elemenata socijalnog zakonodavstva (npr. radno vrijeme na domaćim brodovima, pomorska edukacija, izobrazba i izdavanje svjedodžbi pomorcima). Prema statistici za 2002. prema Pariškom memorandumu o suglasnosti o nadzoru države luke postotak plovnih objekata pod hrvatskom zastavom kojima je bilo zabranjeno isplavljenje nakon nadzora države luke iznosio je 8,9 %. U usporedbi s tim prosjek plovnih objekata pod EU zastavom bio je 3,5 % u 2002. Hrvatska je zastava na svojoj listi Pariškog memoranduma o razumijevanju.

Trebat će ojačati *administrativnu sposobnost* kako bi Hrvatska mogla udovoljiti zahtjevima pravne stečevine Zajednice u području nadzora države luke i države pod čijom zastavom se plovi. Osim toga trebalo bi osigurati neograničeni pristup kabotaži u pomorskom prijevozu.

## **Zaključak**

Hrvatska će morati učiniti daljnje napore kako bi na ovom području uskladila svoje zakonodavstvo s pravnom stečevinom Zajednice i kako bi ga u srednjoročnom razdoblju djelotvorno provela i stavila na snagu. Ovi bi naponi osobito trebali biti usmjereni na nastavak usklađivanja u području zrakoplovstva. Kako bi se osigurala djelotvorna provedba pravne stečevine Zajednice, trebat će dodatno ojačati hrvatske administrativne strukture.

## ***Poglavlje 10: Oporezivanje***

Pravna stečevina Zajednice o oporezivanju obuhvaća široko područje indirektnog oporezivanja, koje se odnosi na PDV (porez na dodanu vrijednost) i posebni porez na promet. On utvrđuje definicije i principe PDV-a, dok posebni porez na promet mineralnim uljima, duhanskim proizvodima i alkoholnim pićima podliježu direktivama EU-a u pogledu struktura poreza, razina minimalnih stopa, te udjela i kretanja dobara koja podliježu plaćanju trošarine. U pogledu direktnog oporezivanja, pravna stečevina pokriva neke aspekte poreza na dobit poduzeća i usmjeren je uglavnom na uklanjanje prepreka prekograničnim aktivnostima između poduzeća. Konačno, zakonodavstvo Zajednice na području administrativne suradnje i uzajamne pomoći osigurava načine za izbjegavanje utaje poreza unutar Zajednice i izbjegavanje plaćanja poreza kod direktnog i indirektnog oporezivanja.

Na području **indirektnog oporezivanja** Hrvatska ima uveden *porez na dodanu vrijednost (PDV)*, koji je prvi put uveden 1995., te mijenjan i dopunjavan nekoliko puta. Sadašnji PDV sustav temelji se na zakonodavstvu EU-a o PDV-u, te stoga predstavlja dobro polazište. Usporedo s PDV-om još uvijek postoji ograničeni sustav poreza na promet dobara i usluga,

iako je porez na promet činio samo 0,16% cjelokupnih državnih prihoda u 2002., dok je PDV činio 31,3%. Definicije područja oporezivanja, poreznih obveznika, dugovanja PDV i odredbi o mjestu nabave slične su onima koje se nalaze u zakonodavstvu EU-a. Strani poduzetnici koji nemaju prebivalište mogu se registrirati u Hrvatskoj zbog PDV-a. Porezni obveznik nije obavezan prijaviti PDV ako njegov godišnji promet nije veći od 85 000 kuna (približno 11 500 eura), što prelazi prag koji je predviđen u pravnoj stečevini.

Trenutačno se u Hrvatskoj primjenjuje standardna PDV stopa od 22% i nema nižih stopa, što je u skladu s pravnom stečevinom. Međutim, nulta se stopa primjenjuje na niz posebnih roba i usluga: kruh, mlijeko, knjige, znanstvene časopise i obrazovne potpore, farmaceutsku i medicinsku opremu za ublažavanje ili liječenje invaliditeta, kina i turističke usluge, ako su kupljene u inozemstvu. Primjena nulte stope nije u skladu s pravnom stečevinom Zajednice. Nema diskriminacije prema uveznoj robi, jer se primjenjuje ista stopa kao i na slične domaće proizvode. Izuzeća od PDV, bez prava na potraživanje kredita za nabavu određenih roba i usluga slična su onima koje predviđa pravna stečevina, ali su potrebna daljnja usklađenja.

U skladu s pravnom stečevinom Zajednice, doprema roba u slobodne zone i unutar njih, te u slobodna i carinska skladišta čini izuzetak. Međutim, teritorijalna primjena Zakona o PDV-u isključuje slobodne zone u Hrvatskoj, što nije u skladu s pravnom stečevinom EU-a (*vidi također Poglavlje 25. – Carinska unija*).

Dok porezni obveznici imaju pravo na umanjenje PDV pri kupovini roba i usluga u poslovne svrhe, hrvatski Zakon o PDV-u ne dozvoljava povrat neregistriranim trgovcima, uz mali broj iznimaka. Ova posljednja odredba suprotna je zakonodavstvu Zajednice. Nadalje, Zakon o PDV-u ne sadrži niti jedan od posebnih modela predviđenih pravnom stečevinom; jedini poseban model odnosi se na rabljena vozila.

Što se tiče administrativnog kapaciteta, Porezna uprava kao upravna organizacija unutar Ministarstva financija, nadležna je za direktne poreze i PDV (osim PDV- a na uvoz kojega ubire Carinska uprava). Čini ju sjedište, 20 regionalnih ureda i 121 podružnica. Nadležnosti i ovlast porezne uprave, kao i prava i obveze poreznih obveznika jasno su definirani.

Prema raspoloživim podacima, udio sive ekonomije bio je znatan 1990-ih, ali se čini da opada. Učinkovitost ubiranja poreza do današnjeg dana (85%) puno je niža od prosjeka u EU-u (93%). Strategiju kontrole nad PDV-om i direktnim porezima, utvrđenu odredbama Općeg zakona o porezu, potrebno je dalje razvijati i jačati. Godišnji akcijski plan nadzora utvrđen je za kontrole tamo gdje se odabir temelji na nizu različitih kriterija. Znatan porast broja poreznih inspektora čini se neophodnim i predviđen je. Na lokalnoj i operativnoj razini, djelatnici porezne uprave su odgovorni za sve poreze koji se odnose na dodijeljene im porezne obveznike, iako su inspektori podijeljeni prema veličini i/ili djelatnosti poreznih obveznika.

Postoji i mogućnost prigovora na odluke Porezne uprave, te sudske tužbe protiv poreznih obveznika zbog utaje poreza, ali – barem što se posljednjega tiče, sudski su procesi spori, a rezultati neučinkoviti. Glavni problem utaje poreza tiče se PDV-a. Samostalni odjel za otkrivanje porezno kaznenih djela u središnjici i regionalnim uredima u Zagrebu, Rijeci, Splitu i Osijeku nisu još dovoljno organizirani i nemaju na raspolaganju dovoljan broj stručnjaka za utaju. Štoviše, suradnja između porezne uprave, policije, ureda javnog tužitelja, istražnih sudaca, te prvostupanjskih i drugostupanjskih sudova daleko je od optimalne i uzrokuje velika kašnjenja.

Što se tiče posebnih poreza, svi proizvodi koji su dio ujednačenog sustava posebnih poreza EU-a (tj. alkohol i alkoholna pića, duhanski proizvodi i mineralna ulja) podliježu posebnim porezima. Posebni porezi su činili 9% cjelokupnih državnih prihoda u 2002. (uključujući i niz dodatnih proizvoda koji prema hrvatskom zakonu podliježu posebnim porezima). Planira se usvajanje jedinstvenog zakona o posebnim porezima koji bi trebao približiti hrvatsko zakonodavstvo pravnoj stečevini Zajednice, kao i uvođenje sustava privremene obustave plaćanja poreza na domaća kretanja temeljenog na pravnoj stečevini EU-a i uspostavljanje učinkovitijih postupaka kontrole.

Znatne će prilagodbe trebati izvršiti u poreznoj osnovici, strukturi i definicijama većine ujednačenih roba u EU-u koje podliježu posebnim porezima. U pogledu alkohola i alkoholnih pića, čini se da Hrvatska dozvoljava izuzeće za domaću proizvodnju za vlastitu potrošnju svih kategorija alkoholnih pića osim piva. Pravna stečevina EU-a ne predviđa takvo izuzeće u slučaju poluproizvoda i alkoholnih pića. Suprotno pravnoj stečevini Zajednice, Hrvatska također izuzima od poreza male pivovare koje proizvode manje od 1500 litara godišnje. Za duhanske će proizvode oslobođenje plaćanja carina morati obuhvatiti denaturirani prerađeni duhan. Glede mineralnih ulja, sva su goriva za grijanje oslobođena posebnog poreza. Okvir izuzeća nije u skladu s pravnom stečevinom Zajednice.

U pogledu razine posebnih poreza, stope koje se primjenjuju na gore spomenute kategorije u nekim su slučajevima niže od minimalnih razina u EU-u. To se posebice odnosi na cigarete i duhan koji se (ručno) mota, dok usporedba s minimalnih stopama u EU-u za alkoholne proizvode, posebice pivo, još nije moguća zbog različite strukture poreza. Stope posebnog poreza za mineralna ulja ne razlikuju se u pogledu uporabe mineralnih ulja. Ukapljeni naftni plin namijenjen za bilo koje svrhe – kao i ostala mineralna ulja – oporezuje se na znatno nižoj razini od minimalnih stopa koje predviđa pravna stečevina. Ista se razina stopa primjenjuju na domaće i uvozne proizvode. Hrvatski sustav privremene obustave plaćanja poreza morat će se uskladiti sa zahtjevima pravne stečevine. Posebice, sadašnji postupak obustave plaćanja posebnih poreza nije dostupan za uvozne proizvode koji podliježu posebnim porezima, što će se morati ispraviti.

Porezna je uprava zadužena za posebne poreze od 2002. Međutim, služba posebnih poreza još ne funkcionira kao pravo tijelo unutar uprave, jer zapošljava samo dvije osobe. Na operativnoj razini samo se 10 carinskih službi bavi isključivo posebnim porezima. Neophodno je i planirano zapošljavanje novog osoblja i sistematična izobrazba osoblja za ubiranje i nadzor nad posebnim porezima. Nadalje, čini se da je Hrvatska suočena s ozbiljnim problemima vezanim za krijumčarenje duhanskih proizvoda, te u nešto manjoj mjeri, alkohola preko svojih granica.

U pogledu **direktnog oporezivanja**, neke odredbe koje se odnose na oporezivanje kamata, autorskih honorara, dividendi i naknada koje hrvatska poduzeća isplaćuju osobama koje nemaju prebivalište traže daljnje usklađivanje s Direktivom o kamatama i autorskim honorarima, te s Direktivom o roditeljima i nasljednicima. Nadalje, treba se podsjetiti da Direktiva o ušteđevini zahtijeva uvođenje prekogranične razmjene informacija među državama članicama koji se tiču plaćanja kamata osobama s prebivalištem u EU-u.

Preuzimanje Uredbe o spajanju trebalo bi omogućiti da se uklone porezne prepreke prekograničnim poslovnim reorganizacijama. Pozivajući se na Sud EZ-a, potrebno je podsjetiti da iako direktno oporezivanje spada u ovlasti država članica, one tu ovlast trebaju

obnašati dosljedno pravu Zajednice, te stoga izbjegavati otvorenu ili prikrivenu diskriminaciju prema nacionalnosti.

Hrvatska trenutačno primjenjuje pet povlaštenih modela poreza na dobit i na dohodak. Treba podsjetiti da će se Hrvatska morati uskladiti s načelima Kodeksa o poslovanju oporezivanja poduzetništva, a osobito ne uvoditi nove porezne mjere i vraćati se na postojeće zakonodavstvo koje je možda protivno principima Kodeksa o poslovanju.

Za prikupljanje direktnih poreza zadužena je porezna uprava (vidi gore, administrativna ovlast u pitanjima PDV-a).

Što se tiče **administrativne suradnje i uzajamne pomoći**, hrvatsko je iskustvo zasada vrlo ograničeno i u pogledu PDV-a i posebnih poreza. U tom će segmentu biti potrebno poduzeti mjere, posebice glede razvoja sustava informacijske tehnologije za razmjenu informacija. U tom će smislu biti potrebno utemeljiti sustav razmjene informacija o PDV-u, primjenu PDV-a na internetske usluge, sustav razmjene podataka o posebnim porezima i kompjuterizirani sustav za kretanja unutar Zajednice i nadgledanja roba koje podliježu posebnim porezima, te ostvariti potpuno djelovanje navedenih sustava do dana pristupanja.

## **Zaključak**

Daljnje izmjene i dopune sustava PDV-a neophodne su radi njegova usklađenja s pravnom stečevinom Zajednice. Treba obratiti pozornost na postojeći režim slobodnih zona, koje se trenutačno ne smatraju dijelom hrvatskog teritorija po pitanju PDV-a, te osigurati da taj režim bude u potpunosti usklađen s pravnom stečevinom Zajednice i da se takve zone nadzire na odgovarajući način. Morat će se ukinuti nulte stope PDV-a i porez na promet. Iako postoji sustav posebnih poreza, usklađivanje s pravnom stečevinom Zajednice zahtijevat će znatne napore na svim područjima i u svim kategorijama proizvoda. U pogledu direktnog oporezivanja bit će potrebni daljnji naponi kako bi se postiglo potpuno usklađenje s pravnom stečevinom Zajednice, uključujući i sudsku praksu Suda EZ-a.

Uloga porezne uprave nalaže daljnje jačanje, posebice u pogledu funkcije ubiranja i nadzora. Administrativna uloga carinske uprave koja pokriva posebne poreze nije dovoljna i bit će potrebni znatni naponi, posebno da bi se uvela prikladnija organizacijska struktura i služba, s dovoljno brojnim i stručnim osobljem. Kako bi se povećala učinkovitost borbe protiv utaje poreza, potrebno je početi rješavati komplicirane postupke za krivično gonjenje zbog utaje poreza, na koje se nadovezuje slabost hrvatskog sudstva.

Sveukupno promatrano, Hrvatska će morati činiti znatne i ustrajne napore kako bi uskladila svoje zakonodavstvo s pravnom stečevinom Zajednice i učinkovito ga primijenila i provela u području oporezivanja u srednjoročnom razdoblju. Posebnu pozornost treba obratiti međusobnom povezivanju informacijskom tehnologijom, ako Hrvatska želi biti u stanju ispuniti svoje obveze u ovom konkretnom području, koje su preduvjet pristupanju.

## ***Poglavlje 11: Ekonomska i monetarna unija***

Zakonodavstvo EU-a o Ekonomskoj i monetarnoj uniji (EMU) obuhvaća posebna pravila koja zahtijevaju da središnje banke država članica budu neovisne, zabranjuju da središnje banke izravno financiraju javni sektor i da javni sektor ima povlašten pristup financijskim

institucijama. Štoviše, sve su države članica obvezne predvidjeti posebne mjere potrebne za zaštitu eura od krivotvorenja. Ta su pravila sve one morale provesti prije pridruživanja. Nakon pristupanja, od novih se država članica očekuje da usklade svoje ekonomske politike, a podlijevat će odredbama Pakta o stabilnosti i rastu i Statuta Europskog sustava središnjih banaka. Također su obvezne pridržavati se kriterija utvrđenih (osnivačkim) Ugovorom kako bi mogle uvesti euro. Do uvođenja eura sudjelovat će u Ekonomskoj i monetarnoj uniji kao država članica s izuzećem, a prema svojim će se srednjim tečajevima odnositi kao prema pitanju od zajedničkog značaja.

Čini se da se u Hrvatskoj uglavnom poštuje **neovisnost središnje banke**. Doista, Zakon o Hrvatskoj narodnoj banci iz 2001. gotovo je posve sukladan zakonodavstvu EU-a. Njime je određeno da HNB ne traži niti ne prima upute od drugih tijela. Banka je financijski neovisna i jedina je institucija koja je odgovorna za monetarnu i deviznu politiku u Hrvatskoj. Osnovni je cilj banke postići i održavati stabilnost cijena.

Međutim, neke odredbe Zakona o Hrvatskoj narodnoj banci treba poboljšati. U pogledu institucionalne neovisnosti, odredbe o neovisnosti središnje banke treba nadalje uskladiti s pravnom stečevinom. Naročito bi obveza HNB-a da izvještava o monetarnoj politici trebala biti retrospektivna (ex-post), kako bi se izbjegla svaka mogućnost vanjskog utjecaja. U pogledu osobne neovisnosti, odredbe koje se tiču razloga za otpuštanje članova Vijeća trebale bi vjernije odražavati Statut Europskog sustava središnjih banaka.

Što se **tiče zabrane da središnja banka izravno financira javni sektor**, zakonom je izričito zabranjeno izravno produživanje kredita Republici Hrvatskoj. Međutim, moguće pokrivanje deficita između prihoda i izdataka HNB-a dužničkim vrijednosnim papirima Republike Hrvatske može predstavljati oblik monetarnog financiranja u toj mjeri da ih je HNB obvezna nabaviti/kupiti.

U pogledu zabrane **privilegiranog pristupa**, Zakon o osiguranju i Zakon o obveznim i dobrovoljnim mirovinskim fondovima sadrže pragove u odnosu na javne hrvatske vrijednosne papire. To je ravno stvaranju privilegiranog pristupa Republike Hrvatske u odnosu na ostale države i institucije. Osim toga, Zakon o štedno-kreditnim zadrugama dozvoljava ulaganje raspoloživih fondova jedino u vrijednosne papire Republike Hrvatske. Te će zakone trebati prilagoditi.

Hrvatska je predvidjela **postupke zaštite eura** od krivotvorenja. Sumnjivi primjerci eura šalju se u Centar za kriminalistička vještačenja na tehničku analizu, koji zatim svoje rezultate šalje HNB-u i Upravu kriminalističke policije. Iako postoje kapaciteti za tehničku analizu, trebalo bi razmotriti osnivanje pravog Nacionalnog središnjeg ureda protiv krivotvorenja. Ugovorima je predviđeno prosljeđivati takve podatke Europolu i Interpolu. Dok bankovne institucije imaju obvezu povući sumnjive novčanice iz optičaja i predati ih nadležnim tijelima, nisu predviđene nikakve sankcije ukoliko se ta obveza ne poštuje. Zakonodavstvo će se u tom pogledu morati promijeniti.

## **Zaključak**

Hrvatska bi trebala uspjeti ispuniti uvjete iz pravne stečevine na području Ekonomske i monetarne unije u srednjoročnom razdoblju. Međutim, neki će aspekti zakonodavstva koje se odnosi na neovisnost središnje banke, monetarno financiranje, privilegirani pristup javnog sektora financijskim institucijama i zaštitu eura morati biti dodatno usklađeni. Pripreme

Hrvatske za sudjelovanje u trećoj fazi EMU-a u statusu države članice s izuzećem ne bi trebale predstavljati veći problem prije pristupa EU-u.

### ***Poglavlje 12: Statistika***

U području statistike pravna stečevina Zajednice traži prihvaćanje temeljnih načela kao što su nepristranost, pouzdanost, transparentnost, povjerljivost individualnih podataka i diseminacije službene statistike. Pravna stečevina Zajednice također obuhvaća metodologiju, klasifikacije i postupak prikupljanja podataka u raznim područjima, kao što su npr. statistička infrastruktura, makroekonomska statistika i statistika cijena, poslovna statistika, statistika transporta, statistika vanjske trgovine, demografska i socijalna statistika, poljoprivredna statistika, statistika okoliša, statistika znanosti i tehnologije i regionalna statistika. Središnje tijelo statističkog sustava u nekoj zemlji je Nacionalni statistički institut koji djeluje kao referentna točka za metodologiju, proizvodnju i diseminaciju statističkih podataka.

S obzirom na **statističku infrastrukturu** u Hrvatskoj pravni je okvir moderniziranim novim Zakonom o službenoj statistici koji je stupio na snagu u lipnju 2003. godine. Načela pouzdanosti, stručne neovisnosti, povjerljivosti statističkih podataka i individualnih podataka, korištenih isključivo u statističke svrhe, ugrađena su u taj Zakon koji je u cijelosti u skladu s načelima EU-a.

Državni zavod za statistiku (u daljnjem tekstu: DZS) ima vodeću ulogu u **statističkom sustavu**. Ravnatelj DZS-a i njegova zamjenika imenuje Vlada. Važnu ulogu u statističkom sustavu Hrvatske ima 21 jedan regionalni ured koji obavlja određene poslove službene statistike za DZS, ali koji administrativno ne pripada DZS-u. Kao što je predviđeno Zakonom, u listopadu 2003. osnovan je Statistički savjet koji bi trebao značajno unaprijediti odnose između subjekata koji izrađuju službenu statistiku i njihovih korisnika te raditi na većem sudjelovanju akademske zajednice. Koordinacija s subjektima koji izrađuju službenu statistiku ostaje i dalje problem i glavna je slaba točka statističkog sustava u Hrvatskoj. Nedavno osnivanje 15 statističkih savjetodavnih odbora koji pokrivaju sva glavna statistička područja trebalo bi poboljšati postojeću situaciju. Odbori bi trebali pomoći DZS-u u jačanju njegove koordinacijske uloge i promicanju uporabe zajedničkih i usklađenih metodologija. Kao rezultat Zakona o službenoj statistici nedavno je usvojen koncept ciklusa strateškog upravljanja i Hrvatska radi na dugoročnim, srednjoročnim i kratkoročnim strateškim dokumentima za hrvatsku službenu statistiku. DZS ima 396 stalno zaposlenih od kojih 42 posto s visokom stručnom spremom. Fluktuacija je u DZS-u mnogo veća nego u ostalim institucijama državne uprave. DZS ne organizira poseban program izobrazbe o službenoj statistici i ne postoje podzakonski akti pomoću kojih bi se prenijela temeljna načela ili zakon o statistici u pravila ponašanja osoblja.

S obzirom na **klasifikacije** čini se da su nacionalne klasifikacije ekonomskih djelatnosti i proizvoda po djelatnostima u skladu sa zahtjevima EU-a. Novi prijedlog za “statističku teritorijalnu nomenklaturu” (NUTS – *Nomenclature des unités territoriales statistiques*) u Hrvatskoj treba podnijeti Komisiji kako bi odobrila raščlambu NUTS-a.

Izrada **regionalne statistike** s budućim usuglašenim NUTS-om treba osnažiti prvenstveno s obzirom na izračun BDP-a *per capita* na temelju podataka bruto dodane vrijednosti na razini NUTS 2.

S obzirom na **demografsku i socijalnu statistiku** posljednji popis stanovništva proveden je 2001., a sljedeći bi se trebao provesti 2011. godine. U međuvremenu statistika vanjske migracije treba se poboljšati kako bi mogla izrađivati pouzdanije statistike postojećeg stanovništva u godišnjoj dinamici i popisom stanovništva kao polazištem. Anketa o radnoj snazi provodi se svakih šest mjeseci od 1996. na uzorku od 8500 domaćinstava i u skladu je sa standardima Međunarodne organizacije rada (ILO) i Eurostat-a.

U području **makro-ekonomske statistike** treba napraviti značajne pomake kako bi se postigla kvaliteta i usporedivost nacionalnih računa temeljenih na metodologiji ESA 95. Administrativni kapacitet DZS-a treba ojačati. Usklađeni indeks potrošačkih cijena još ne postoji.

S obzirom na **poslovnu statistiku** sadašnji poslovni registar ne zadovoljava statističke potrebe. Treba provesti popis ekonomskih subjekata kako bi se stvorila homogena baza za statistički registar.

U području **statistike transporta** treba ojačati administrativne kapacitete DZS-a kako bi se riješio problem nedostatka informacija u zračnom i pomorskom transportu, putničkom i teretnom transportu i statistici o cestovnim nezgodama.

U području **statistike vanjske trgovine** kvaliteta statistike već je dosta dobra, a sustav proizvodnje podataka uglavnom usklađen s pravnom stečevinom Zajednice. Daljnja poboljšanja na tom području treba usmjeriti na bolje metodološko usklađivanje sa standardima EU-a, kvalitetu podataka i razvijanje instrumenata za statistiku zrcalnog uspoređivanja s drugim zemljama SAP-a i zemljama EU-a.

Daljnji napredak u unapređenju hrvatske **poljoprivredne statistike** treba graditi na rezultatima Popisa poljoprivrede koji je proveden u lipnju 2003. Treba nastojati na osnivanju registra poljoprivrede i poboljšanju sustava IT-a u tom sektoru.

**Statistiku okoliša i znanosti i tehnologije** treba dalje razvijati jer je u tim dvama statističkim područjima nova pravna stečevina Zajednice u posljednje vrijeme osnažen.

## **Zaključak**

Kako bi se osigurao daljnji napredak i razvoj statistike, Hrvatska mora ojačati ljudske resurse u ključnim područjima, kao što je npr. makro-ekonomske statistika. Jednako tako treba raditi na programima izobrazbe osoblja. U tom smislu reorganizacija regionalnih ureda ostaje neriješen problem koji valja riješiti. Potrebno je također uzastojati na poboljšanju infrastrukture IT-a.

Osim toga, da bi se postigla potpuna usklađenost s pravnom stečevinom Zajednice, potrebna je uska suradnja DZS-a i ostalih subjekata koji izrađuju statističke podatke u hrvatskoj administraciji.

Ulogu DZS-a kao središnjeg tijela za statistički sustav u Hrvatskoj treba ojačati. Sve u svemu, statistički sustav Hrvatske je učinio značajan i brz napredak prema usklađivanju sa standardima EU-a. Ako nastavi u tom smjeru Hrvatska ne bi smjela imati većih teškoća u prilagodbi svog zakonodavstva s pravnom stečevinom te učinkovitom provedbom u srednjoročnom razdoblju.

### ***Poglavlje 13: Socijalna politika i zapošljavanje***

Na socijalnome području pravna stečevina Zajednice propisuje najniže standarde na područjima kao što su radno pravo, jednako postupanje prema ženama i muškarcima u zapošljavanju i socijalnoj sigurnosti, te zaštita na radu. Uz to, posebna obvezujuća pravila donesena su i na području javnoga zdravstva (o nadzoru duhanskih proizvoda te praćenju i nadzoru zaraznih bolesti), a nedavno i u odnosu na zabranu diskriminacije na temelju rasnog ili etničkog podrijetla, vjere ili uvjerenja, invalidnosti, dobi ili spolne orijentacije. Europski socijalni fond (ESF) predstavlja glavni financijski mehanizam putem kojeg EU podupire provedbu svoje Strategije zapošljavanja i pridonosi naporima usmjerenim prema ostvarenju socijalnoga uključivanja (provedbena pravila obuhvaćena su Poglavljem 21. koje obrađuje sve strukturne instrumente). Države članice sudjeluju u socijalnom dijalogu na europskoj razini, te u procesima kreiranja politike EU-a na području zapošljavanja, socijalnoga uključivanja i socijalne zaštite.

Što se tiče **radnoga prava**, čini se kako nacionalno zakonodavstvo Hrvatske obuhvaća većinu osnovnih načela utvrđenih direktivama EU-a o radnom pravu koje uređuju pitanja kao što su radno vrijeme, informiranje zaposlenika i savjetovanje s njima, te informiranje radnika o pojedinačnim uvjetima zapošljavanja. U slučaju insolventnosti poslodavca, radnicima se jamči određena razina naknade koju isplaćuje Fond za razvoj i zapošljavanje. Međutim, radi potpunog usvajanja i provedbe pravne stečevine Zajednice, ipak će biti potrebne određene prilagodbe nacionalnoga zakonodavstva na području radnoga prava. Osim toga, čini se kako Hrvatska nema zakonodavstvo koje bi bilo slično direktivama o Europskim radničkim vijećima (*European Works Councils*) i detaširanju radnika.

U pogledu **jednakoga postupanja prema ženama i muškarcima**, Ustav zabranjuje sve vrste diskriminacije, a Hrvatska je ratificirala i određeni broj međunarodnih konvencija. Hrvatsku obvezuje i članak 8. Europske socijalne povelje i članak 1. njenoga Dodatnog protokola. Glavni zakoni koji zabranjuju diskriminaciju na temelju spola u odnosu na zapošljavanje su Zakon o radu i Zakon o ravnopravnosti spolova. Općenito se čini kako Hrvatska u značajnoj mjeri ima potrebno osnovno zakonodavstvo. Neke su zakonske prilagodbe ipak potrebne, npr. u vezi s uklanjanjem pretjerane zaštite žena. Možda će biti potrebno uskladiti različite dobi umirovljenja za muškarce i žene u policiji, vojsci i državnoj službi, te će se u tom svjetlu možda morati preispitati i treći (dobrovoljni) stup mirovinskoga sustava.

Radi promicanja, provedbe i praćenja jednakoga postupanja prema ženama i muškarcima uspostavljen je određeni broj institucionalnih struktura (tj. Odbor za ravnopravnost spolova Hrvatskoga sabora, Povjerenstvo za ravnopravnost spolova i Ured za ravnopravnost spolova pri Vladi RH, Pravobranitelj/ica za ravnopravnost spolova). Osim toga, na području općih ljudskih prava, među kojima se nalazi i ravnopravnost, djeluje određeni broj drugih struktura kao što su Koordinacija za društvene djelatnosti i ljudska prava i Ured za ljudska prava Vlade RH.

Osnovni pravni okvir za **zaštitu na radu** predstavlja Zakon o zaštiti na radu, koji se primjenjuje i na samozaposlene osobe, kao i određeni broj drugih zakonskih tekstova koji su samo djelomice usklađeni sa zakonodavstvom EU-a. Bit će potrebni dodatni naponi kako bi se usvojile direktive EU-a o zaštiti na radu na područjima kao što su azbest, buka, kemijske tvari, karcinogene tvari i oprema za rad.



Za zaštitu zdravlja i sigurnosti radnika na većini područja gospodarstva mjerodavna je inspekcija rada. Iako osnovna infrastruktura postoji, broj inspektora je malen (78 inspektora na više od 1,2 milijuna radnika). Administrativne sposobnosti inspekcije rada stoga treba ojačati, kako u pogledu osoblja, tako i u pogledu opreme. Osim toga, zbog manjkavosti u pravosudnome sustavu, ograničena je i njena sposobnost izvršenja djelotvornih sankcija koje bi imale i odgojnu svrhu (odvratanje od budućeg počinjenja prekršaja). Sudovi odluke nerijetko donose nakon dugo vremena, te običavaju izricati blage kazne.

U Hrvatskoj je **socijalni dijalog** prilično razvijen, kako između države i socijalnih partnera, tako i između države i drugih gospodarskih i društvenih činitelja u okviru "višepartitnoga" procesa. Razvija se i bipartitni dijalog. Sedam je sindikalnih središnjica od kojih jedna (Savez samostalnih sindikata Hrvatske – SSSH) ima status promatrača pri Europskoj konfederaciji sindikata (ETUC). Postoje dvije organizacije poslodavaca, od kojih jedna (Hrvatska udruga poslodavaca - HUP) ima status promatrača u Uniji europskih poslodavačkih i industrijskih konfederacija (UNICE). Tripartitna se savjetovanja održavaju na razini Gospodarsko-socijalnog vijeća, te u okviru tri različita odbora Hrvatskoga sabora. Vlada se sa socijalnim partnerima savjetuje i kroz upravna vijeća nekih fondova i institucija, kao što su Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Vijeće za medije i Hrvatski zavod za zapošljavanje.

Čini se kako se autonomni socijalni dijalog razvija na razini poduzeća, te na lokalnoj, granskoj i nacionalnoj razini. Dosad su osnovane 142 organizacije socijalnih partnera, iako je obuhvaćen samo ograničeni broj grana. Kolektivni se ugovori, čini se, sklapaju uglavnom na razini poduzeća, te se registriraju pri Ministarstvu gospodarstva, rada i poduzetništva. Pokrivenost kolektivnim ugovorima kreće se na razini od oko 60%. Potrebno je ojačati napore usmjerene prema stvaranju autonomnoga bipartitnog dijaloga, i to posebno na granskoj razini.

Hrvatska trenutačno reformira svoj **zdravstveni** sustav. Reorganizacija Hrvatskoga zavoda za zdravstveno osiguranje u 2003. godini, kao ključnog financijskog izvora za reformu, predstavlja bitan dio toga procesa. Čini se kako su mjere koje se poduzimaju u svrhu poboljšanja zdravstvenoga stanja hrvatskog stanovništva pravilno usmjerene (naglasak na promicanju zdravlja, sprječavanju bolesti, pristupu za sve). Ipak, izgleda kako su za uspješno okončanje reforme zdravstvene zaštite i unaprjeđenje zdravlja stanovništva potrebni dodatni financijski, materijalni i ljudski resursi.

Sustav nadzora nad *zaraznim bolestima* uspostavljen je Zakonom o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti i drugim propisima. Zakonska osnova za razvoj planova iskorjenjivanja zaraznih bolesti postoji, a u funkciji je i program cijepljenja razvijen prema preporukama i smjernicama SZO-a. Popis bolesti koje podliježu kontroli države treba izmijeniti, te u sustav prijavljivanja uvesti definicije EU-a kako bi se omogućila usporedivost podataka. Kapaciteti za stalno praćenje postoje, kao i suradnja između sustava zdravstvene zaštite i veterinarskih službi. Zarazne bolesti po svemu sudeći u Hrvatskoj ne predstavljaju ozbiljan problem. Podaci u tom pogledu su zadovoljavajući, a kretanja pobola povoljna. Ipak, radi pripreme sustava za suradnju sa strukturama EU-a potrebni su dodatni naponi, koji uključuju razvoj sustava kontrole bolničkih infekcija, razvoj sustava za praćenje mikrobiološke rezistencije odnosno razvoj plana djelovanja za slučaj izbijanja epidemije na nacionalnoj razini.

Područje kakvoće *krvi* pokriva nekoliko propisa. Čini se kako su svi oni uglavnom u skladu s Direktivom o krvi. Za ispunjenje zahtjeva na ovome području moglo bi manjkati materijalnih

resursa. Osim toga, Hrvatska bi trebala izraditi i donijeti nove propise kako bi se uskladila s nedavno donesenom direktivom koja se odnosi na kakvoću i sigurnost tkiva i stanica.

Hrvatski Zakon o ograničavanju uporabe *duhanskih* proizvoda iz 1999. uglavnom je u skladu s odredbama Direktive o duhanskim proizvodima. On, međutim, ne ispunjava sve zahtjeve pravne stečevine, i to osobito u pogledu oznaka upozorenja, sadržaja ugljičnog monoksida i obmanjujućih natpisa. I maksimalno dopuštene vrijednosti nikotina i katrana više su nego što to propisuje Direktiva. Zakon propisuje zabranu oglašavanja koja je stroža od zabrane propisane Direktivom o oglašavanju. Zakon sadrži i odredbe o prostorima u kojima je zabranjeno pušenje, utvrđuje dobnu granicu za kupnju duhana i predviđa mjere za prevenciju pušenja.

Što se tiče **politike zapošljavanja**, u prvoj je polovici 2003. stopa nezaposlenosti bila 14,1% (prema metodologiji Međunarodne organizacije rada), iako je u posljednje dvije godine u padu. Stope aktivnosti su i dalje niske i izazivaju zabrinutost. Politika zapošljavanja uglavnom se sastoji od određenog broja mjera aktivne politike zapošljavanja (npr. za mlade osobe bez radnoga iskustva i za osobe koje su tek završile fakultet) koje provode službe za zapošljavanje. U taj su proces uključeni socijalni i regionalni partneri. Dok pomanjkanje sredstava često ograničava domašaj tih mjera, uredi za zapošljavanje bili su podvrgnuti značajnoj reformi, pa se čini kako imaju osnovu za djelotvornu provedbu. Čini se kako nema mjera namijenjenih dugotrajno nezaposlenima. Kako bi se uklonila trenutačna nepodudarnost kvalifikacija na tržištu rada, potrebno je ojačati veze između ureda za zapošljavanje i škola za strukovno obrazovanje i izobrazbu.

Hrvatska namjerava izraditi prvi Nacionalni plan djelovanja za zapošljavanje (engl. NAPE) na temelju revidiranih Europskih smjernica za zapošljavanje. Prvi bi NAPE plan trebao pridonijeti razvoju više strateški usmjerenog pristupa zapošljavanju. U tom kontekstu Hrvatska treba razviti sposobnosti za analizu, provedbu i ocjenu politika zapošljavanja.

Što se tiče priprema za **Europski socijalni fond**, provedba mjera aktivne politike zapošljavanja predstavlja koristan prvi korak. Hrvatska će morati prilagoditi svoje strukture i zakonodavstvo radi izgradnje primjerenih administrativnih sposobnosti za upravljanje, provedbu, praćenje, reviziju i kontrolu mjera svojstvenih za Socijalni fond, kako na nacionalnoj, tako i na regionalnoj razini.

U odnosu na veličinu svoga gospodarstva, Hrvatska ima razmjerno izdašan sustav **socijalne zaštite**. Tijekom nekoliko zadnjih godina provode se reforme, uključujući i uvođenje mirovinskog sustava na tri stupa.

Područje na kojemu je potreban daljnji napredak je uvođenje međunarodno usporedivih kvalitativnih i kvantitativnih pokazatelja **socijalne isključenosti** i siromaštva, kao i metoda njihovoga izračuna. Potrebno je provesti specifičnu analizu socijalne isključenosti i siromaštva u hrvatskome društvu, kao podlogu za buduće programe namijenjene ranjivim skupinama kao što su umirovljenici, dugotrajno nezaposleni, invalidne osobe, izbjeglice i Romi, i to osobito u ratom pogođenim područjima.

Čini se kako je Hrvatska ostvarila određeni napredak u rješavanju problema **diskriminacije**, iako specifično zakonodavstvo nije doneseno. Na nacionalnoj je razini potrebno poduzeti mjere za provedbu anti-diskriminacijskih odredaba. Nedavne izmjene Zakona o radu tiču se nekih pitanja obuhvaćenih direktivama (definicije izravne i neizravne diskriminacije,

uznemiravanja, teret dokazivanja). Čini se kako, s izuzetkom Ustava, Kaznenoga zakona i međunarodnih instrumenata o ljudskim pravima koje je Hrvatska ratificirala, izvan područja zapošljavanja ne postoje anti-diskriminacijske odredbe. Što se tiče tijela zaduženog za ravnopravnost predviđenog direktivama, Hrvatska trenutačno ima Pravobranitelja za ljudska prava koji bi se mogao odrediti kao tijelo za ravnopravnost. (*Za informacije o pravima manjina, izbjeglica i Roma vidi Politički kriteriji, pod B*).

## **Zaključak**

Hrvatska je započela usklađivanje s pravnom stečevinom Zajednice na području radnoga prava, zaštite na radu, javnoga zdravstva, jednakog postupanja prema ženama i muškarcima i suzbijanja diskriminacije, ali treba ostvariti još veliki napredak. Potrebno je ojačati regulatorni, a osobito administrativni okvir za zaštitu zdravlja i sigurnosti na radu. Mjere aktivne politike zapošljavanja treba dalje razvijati kako bi se uklonile postojeće nepodudarnosti kvalifikacija na tržištu rada. Treba razviti više strateški usmjeren pristup zapošljavanju, popraćen odgovarajućom izgradnjom sposobnosti u odnosu na analizu, provedbu i ocjenu. Jačanje javnih službi za zapošljavanje treba poduprijeti daljnjim inicijativama modernizacije. Potrebno je provesti specifičnu analizu socijalne isključenosti i siromaštva u hrvatskome društvu. Uz to, treba jačati socijalni dijalog, te predvidjeti pripreme za uvođenje ESF-a.

Sve u svemu, Hrvatska će morati poduzimati značajne i trajne napore kako bi svoje zakonodavstvo uskladila s pravnom stečevinom Zajednice, te ga djelotvorno provodila i izvršavala na području socijalne politike i zapošljavanja u srednjoročnom razdoblju. Hrvatska se treba pripremiti i za sudjelovanje u procesima suradnje koji su na europskoj razini razvijeni na području zapošljavanja, socijalnoga uključivanja i mirovina.

## ***Poglavlje 14: Energija***

Ciljevi energetske politike EU-a obuhvaćaju poboljšanje konkurentnosti, osiguranje opskrbe energijom, i zaštitu okoliša. Pravna stečevina Zajednice, u dijelu o energiji, sadrži pravila i smjernice, poglavito, u odnosu na tržišno natjecanje i državne potpore (sadržane u sektoru za ugljen), domaće tržište energijom (primjerice, otvaranje tržišta električne energije i plina, promidžbu obnovljivih izvora energije, upravljanje u kriznim stanjima i obveze osiguranja zaliha nafte), energetske učinkovitost i nuklearnu energiju.

Hrvatska posjeduje neke domaće izvore energije (nafta, plin, kruta goriva, vodna energija), ali sve više ovisi o vanjskoj opskrbi, osobito u slučaju nafte. Riječ je o značajnoj tranzitnoj zemlji u slučaju električne energije, plina i nafte. Hrvatska ima relativno male operativne zalihe ugljena koje se procjenjuju na 39 milijuna tona, ali u zemlji od 1997. godine nije zabilježena proizvodnja krutih goriva. Ukupna količina čvrstog ugljena, koji se koristi u proizvodnji električne energije i industriji čelika, iznosi manje od 100 000 tona godišnje, uključujući i manju količinu iz uvoza. Hrvatska je član zapadnoeuropskih mreža za električnu energiju (Unije za koordinaciju prijenosa električne energije (UCTE)). Čini se da je Razvojna strategija energetskog sektora države za razdoblje od 2002. do 2012. godine, općenito, u skladu s energetskim ciljevima EU-a. Najznačajnija trgovačka društva koja se bave prometom energije u državnom su vlasništvu (Hrvatska elektroprivreda - HEP, u daljnjem tekstu: HEP), holding za promet električnom energijom, Plinacro za prijenos plina i Jadranski naftovod za prijenos nafte). Privatizacijom 25% dionica INA-e, trgovačkog društva za promet nafte i plina, započela je privatizacija u ovom sektoru. Predviđa se daljnja privatizacija. Četrdeset

trgovačkih društava za distribuciju plina uglavnom je u vlasništvu lokalnih vlasti. HEP ima u vlasništvu 50% dionica nuklearne elektrane Krško koja se nalazi na teritoriju Slovenije.

U odnosu na **osiguranje opskrbe**, osobito glede zaliha nafte, ključno zakonodavstvo postoji i sadrži, *inter alia*, Zakon o energiji, Zakon o tržištu nafte i naftnih derivata, Zakon o strateškim zalihama za slučaj izvanrednih gospodarskih prilika, Pravilnik o obveznim zalihama nafte i naftnih derivata. Ovaj okvir predviđa, ponajprije, postupno stvaranje obveznih zaliha nafte (od sadašnjih 10% prošlogodišnjeg neto uvoza na 25% prošlogodišnjeg neto uvoza koji se predviđa za 2006. godinu). Zalihe su općenito u vlasništvu trgovačkih društava. Hrvatska treba poduzeti daljnje korake u odnosu na zahtjeve iz pravne stečevine Zajednice u cilju osiguravanja zaliha nafte za 90 dana u slučaju nepredviđenih okolnosti. Glavna administrativna tijela u ovom području pravne stečevine su Ministarstvo gospodarstva i Ured državnog inspektora. Hrvatska predviđa osnivanje posebne agencije za naftne zalihe. Smatra se potrebnim daljnje jačanje upravnih ovlasti.

Na području **konkurentnosti i domaćeg tržišta energije** Hrvatska je u srpnju 2001. godine usvojila pet ključnih zakona: Zakon o energiji, Zakon o tržištu električne energije, Zakon o tržištu plina, Zakon o tržištu nafte i naftnih derivata, Zakon o reguliranju energiji pripadajućih aktivnosti.

Tržište električne energije otvoreno je za korisnike s godišnjom potrošnjom većom od 40 GWh. Pristup mrežama omogućuje se putem reguliranog pristupa treće strane. U okviru HEP-a imenovan je poseban operater za prijenos energije i tržište.

Tržište plina otvoreno je za velike korisnike s godišnjom potrošnjom koja prelazi 100 milijuna m<sup>3</sup>, kao i za sve proizvođače električne energije i topline/električne energije iz plina. Pristup mrežama osigurava se putem dogovorenog pristupa treće strane.

U slučaju trgovačkih društava za promet električnom energijom, kao i u slučaju onih koja se bave prometom plina, različite djelatnosti imaju odvojene račune. Zakonodavstvo uključuje mogućnost propisivanja obveza vezanih uz javne usluge i praćenje osiguranja opskrbe.

Hrvatska je poduzela korake prema postupnom sudjelovanju na domaćem tržištu energijom, u smjeru usklađivanja s direktivama o električnoj energiji i plinu. Hrvatska planira do 2007. u potpunosti otvoriti svoje tržište električnom energijom i plinom, što je u osnovi, u skladu sa zahtjevima EU-a. Zakonodavstvo treba dalje pročišćavati, dok je ključno sekundarno zakonodavstvo potrebno usvojiti. Potrebno je ukloniti mogućnost ograničavanja uvoza i izvoza energenata. Hrvatska također mora ukloniti narušavanje politike cijena. Cijene plina odražavaju troškove, dok postoje određena odstupanja u području električne energije i toplinskih mreža.

Hrvatsko Vijeće za regulaciju energetske djelatnosti formalno je neovisno tijelo koje izdaje dozvole za energiji pripadajuće aktivnosti, nadzire tarife i provodi neke zakonske aktivnosti. Sabor imenuje peteročlano Vijeće, dok se troškovi Vijeća podmiruju iz državnog budžeta. Iz smjera regulatora prema Institutu za energiju, koji je pod dominacijom HEP-a, ne smije postojati obvezujuća povezanost. Potrebno je, općenito, osigurati veće ovlasti, obuku i osoblje, kako na strani regulatora, tako i ministarstva, dok je njihove pojedinačne uloge potrebno definirati na način da preispitivanje konkretnih regulativnih odluka ne bude upućeno Ministarstvu. Potrebno je također provesti reformu HEP-a, dominantnog proizvođača energije.

Hrvatska primjenjuje, na temelju Zakona o rudarstvu, sustav nediskriminirajućih izdavanja dozvola za traženje, istraživanje i proizvodnju ugljikovodika, stoga je potrebno obaviti usklađivanje s Direktivom za izdavanje dozvola za ugljikovodike.

Regionalno tržište energije za jugoistočnu Europu (REM), koje se bavi prometom električne energije i plina, osiguralo je primjenu faznog tranzicijskog programa u skladu sa specifičnostima regije, s ciljem reintegracije državnog i podržavnih tržišta energije i konačnim ciljem priključenja energetske tržištu EU-a. U tom se kontekstu Hrvatska potiče na obnavljanje infrastrukturnih veza prema jugu i time rukovođenja povećanim stupnjem trgovine, kao logične posljedice.

Od 1997. Hrvatska provodi **energetske programe** za energetske učinkovitost i obnovljive izvore energije. Oni se, od 2002. godine, temelje na Strategiji razvitka energetske sektora. Godišnji proračun za program u 2002. i 2003. iznosio je 2,8 milijuna kuna (380.000 eura), dok su dodatna financijska sredstva namijenjena pravnom i institucionalnom radu u ovom području. Zakonski okvir sadrži Zakon o energiji, Zakon o zaštiti okoliša i Fond za energetske učinkovitost. U pripremi je primjena zakona, koji su u procesu usklađivanja s pravnom stečevinom, te se planira njihovo stupanje na snagu do 2004. godine.

Ostaje dosta toga za učiniti u cilju unapređenja energetske učinkovitosti i promidžbe obnovljivih izvora energije. Također je potrebno dalje razvijati zakonodavstvo i jačati institucionalne ovlasti.

U području **nuklearne energije i nuklearne sigurnosti** Hrvatska ne posjeduje nuklearna postrojenja ili postrojenja za proizvodni ciklus nuklearnoga goriva. Suvlasnik nuklearne elektrane Krško, smještene na teritoriju Slovenije, je HEP. Sporazum između Hrvatske i Slovenije o nuklearnoj elektrani Krško kojim se regulira status i ostali pravni odnosi u vezi s investicijama, eksploatacijom i dekomisijom elektrane, stupio je na snagu u ožujku 2003. godine. Hrvatska u sadašnjem trenutku ne planira izgradnju nuklearne elektrane. Obzirom na upravljanje radioaktivnim otpadom, postoje dva skladišna postrojenja za korišteni otpad radioaktivnog porijekla i otpad nižeg stupnja koji je nastao kao posljedica korištenja radioaktivnih komponenata.

Zakon o nuklearnoj sigurnosti, usvojen u listopadu 2003. godine sadrži pravni okvir za nuklearni sektor u skladu s međunarodnim standardima, osobito s preporukama IAEA-a. Hrvatska je potpisnica niza bilateralnih sporazuma i međunarodnih konvencija i članica je IAEA.

Trenutačno ne postoji neovisno tijelo koje se bavi pitanjima nuklearne sigurnosti. Ministarstvo gospodarstva je u potpunosti odgovorno za pitanja nuklearne sigurnosti, izdavanje dozvola za nuklearna postrojenja, uključujući i postrojenja za postupanje otpadom i gorivom, kao i primjenu mjera nuklearne zaštite.

Novi Zakon o nuklearnoj sigurnosti predviđa osnivanje Državnog instituta za nuklearnu sigurnost, koji treba od Ministarstva gospodarstva preuzeti odgovornost za aktivnosti vezane uz nuklearnu sigurnost. Prema novom Zakonu, spomenuto regulativno tijelo za pitanja nuklearne sigurnosti počinje s radom ne kasnije od 1. siječnja 2005. godine. Agencija za upravljanje opasnim otpadom odgovorna je za njegovo odlaganje i skladištenje, uključujući i radioaktivni otpad. Ministarstvo unutarnjih poslova je odgovorno za usvajanje i nadzor

provođenja mjera zaštite i sigurnosti povezanih s rizikom rukovanja nuklearnim materijalom i njegovom nedopuštenom trgovinom. Osim toga, spomenuto ministarstvo donosi odluke o posebnim mjerama zaštite u odnosu na prenošenje radioaktivnog materijala.

U području **mjera nuklearne zaštite**, Hrvatska je potpisala i ratificirala Sveobuhvatni sporazum o mjerama zaštite i Dodatni protokol uz sporazum s Međunarodnom agencijom za atomsku energiju (IAEA). Po pristupanju, stupa na snagu direktna primjena ugovora Euratom, kojim se obvezuju hrvatski operateri nuklearne energije da izvještavaju Komisiju o svim informacijama u svezi zaštitnih mjera, a ona je dužna izvještavati IAEA-u.

## **Zaključak**

Hrvatska je dužna, u srednjoročnom razdoblju, poduzeti daljnje napore u cilju usklađivanja svog zakonodavstva s pravnom stečevinom Zajednice u spomenutom području, uz njegovu učinkovitu primjenu i provedbu, uključujući i odredbe Euroatoma. Spomenuti naponi trebaju osobito biti usmjereni na zakonodavne i upravne ovlasti u području naftnih zaliha, domaćeg tržišta energijom, energetske učinkovitosti, obnovljivih izvora energije i nuklearne energije. Također, potrebno je osigurati stvarne zalihe nafte za rok od 90 dana.

## ***Poglavlje 15: Industrijska politika***

Industrijska politika EU-a teži povećanju konkurentnosti u industrijskom sektoru, kao i stope zaposlenosti, djelujući na tržištima otvorenim za međunarodno tržišno natjecanje. Njen cilj je ubrzati prilagodbu strukturnoj promjeni, potičući okolinu sklonu inicijativi, kao i razvoj poduzetništva unutar Zajednice. Industrijska politika EU-a uglavnom se sastoji od političkih načela i komunikacije na horizontalnoj i sektorskoj razini industrijske politike. Važan element u svakoj industrijskoj politici je nadzor nad državnim potporama i usklađenost planova pomoći s pravilima EU-a (*vidi također Poglavlje 6 – Tržišno natjecanje*).

Hrvatska industrija je ostvarila 25,3% BDP-a u 2002. godini. Proizvodni sektor čini oko 8 500 poduzeća, uglavnom u privatnom vlasništvu. Zaposlenost u industriji je na razini od približno 300 000 osoba. Mala poduzeća čine više od 90% svih industrijskih poduzeća, dok srednja i veća poduzeća čine 84% zaposlenosti u industriji. Najznačajniji sektori su: proizvodnja hrane, kemijska industrija, industrija tekstila i odjeće, te brodogradnja.

**Poljoprivredna proizvodnja hrane** predstavlja jedan od najznačajnijih i najdinamičnijih sektora hrvatske industrije, predstavljajući 20,5% ukupne industrijske proizvodnje i 17,7% ukupne industrijske zaposlenosti. Između 1999. i 2002. godine zabilježeno je povećanje broja tvrtki u ovom sektoru za 21%. Proizvodnja je u 2001. godini povećana za oko 14% u usporedbi s 1998. godinom. Investicije dobivene od strane članica EU-a usmjerene su na proizvodnju bezalkoholnih pića, mineralne vode i piva.

**Kemijska industrija** predstavlja značajan industrijski sektor u Hrvatskoj, s udjelom od oko 11% u ukupnoj industrijskoj proizvodnji i 8% u ukupnoj industrijskoj zaposlenosti. Ovaj sektor čine uglavnom mala i srednja poduzeća u privatnom vlasništvu (MSP), od kojih dvije trećine pripada sektoru gume i plastike. Relativno visoka izravna strana ulaganja (FDI) u ovom sektoru u 1999. i 2000. godini predstavljaju direktni pokazatelj unapređenja tržišnog natjecanja. Trgovinska bilanca u ovom sektoru je izrazito negativna u odnosu na EU, kao glavnog trgovinskog partnera.

**Sektor tekstila i odjeće** daje relativno visok doprinos hrvatskom gospodarstvu s 5,6% ukupne industrijske proizvodnje i udjelom u zaposlenosti od 17%. Industrijsku strukturu obilježava privatno vlasništvo, u kojem prevladavaju mala poduzeća. U porastu je uvoz iz EU-a. Nameće se potreba daljnjih strukturnih prilagodbi u cilju povećanja konkurentnosti u ovom sektoru.

Proizvodnja u hrvatskom sektoru **brodograđevne industrije** iznosi 1% svjetske proizvodnje. Sektor čini 4,4% industrijske proizvodnje i 4,9% industrijske zaposlenosti. U sektoru nije provedena privatizacija u značajnijem smislu, s pet od ukupno šest najznačajnijih brodogradilišta u vlasništvu države. Ovom su sektoru trenutno dodijeljeni značajni iznosi državne potpore, te je potrebno primijeniti politiku preustroja u skladu s tržišnim natjecanjem i mjerama državne potpore, u cilju povećanja konkurentnosti.

Hrvatski **sektor teške industrije** (sirovine) malih je razmjera, s manje od 3% industrijske proizvodnje i zaposlenosti. Cement predstavlja približno polovicu njegove proizvodnje, dok je zaposlenost ravnomjernije raspoređena u različitim podsektorima. Hrvatska industrija čelika proizvodi armaturne šipke za potrebe graditeljstva, uglavnom za domaće tržište i bešavne cijevi za izvoz. Sektor predstavlja svega oko 1% ukupne industrijske proizvodnje i zaposlenosti. Jedna od dviju hrvatskih čeličana je privatizirana. Program preustroja i pretvorbe za sektor čelika, s obzirom na državnu potporu, predstavlja temelj napora Hrvatske u cilju ispunjavanja obveza iz Protokola 2. Privremenog sporazuma o trgovini i trgovini pripadajućim pitanjima.

**Farmaceutska industrija** čini 4% industrijske proizvodnje i 1,7% industrijske zaposlenosti, oba u opadanju u zadnje tri godine. Sektor obilježava prevlast jedne tvrtke, koja obuhvaća 70% zaposlenika u ovom sektoru. Zabilježen je pad izravnih stranih ulaganja (FDI), suprotno tome, vodeća hrvatska tvrtka provodi akviziciju na stranim tržištima.

**Sektor elektroindustrije i strojogradnje** (uključujući radijsku, televizijsku i komunikacijsku opremu) već je blisko povezan s industrijom EU-a. Sektor predstavlja 5,3% industrijske proizvodnje i 5,5% industrijske zaposlenosti. Hrvatska je specijalizirana za metalne proizvode i električnu opremu, s relativno visokim stupnjem iskoristivosti kapaciteta. EU je u ovim sektorima najznačajniji izvor uvoza i odredište za izvoz hrvatskih proizvoda.

Struktura **graditeljstva i industrije proizvoda za graditeljstvo** slična je onoj u zemljama članicama EU-a, te predstavlja 4% BDP-a. Zapošljava velik broj radnika, čineći oko trećinu ukupne industrijske zaposlenosti. Većinu tvrtki čine mala i srednja poduzeća. Nakon procvata u poslijeratnoj obnovi, došlo je do pada izravnih stranih ulaganja (FDI).

**Industrija informacijskih i komunikacijskih tehnologija** je relativno malog opsega u Hrvatskoj s 3% industrijske proizvodnje i 2% zaposlenosti. Trgovinska bilanca je nadmoćno negativna u odnosu na EU, čiji uvoz i izvoz uglavnom potječu iz Austrije, Njemačke i Italije, što ukazuje da međuindustrijska trgovina predstavlja veliki udio trgovine industrije informacijskih i komunikacijskih tehnologija. Jedino industrija telekomunikacijske opreme prima značajniji strani kapital.

**Turizam**, najznačajnija izvozna industrija Hrvatske, ponovo je u značajnom porastu. Nakon što je zabilježen znatan pad u ranim devedesetim godinama, zbog izbijanja neprijateljstava u regiji, sektor turizma se počeo oporavljati nakon 1996. i trenutno čini 17% BDP-a. Broj noćenja dosegao je brojku od 45 milijuna u 2002. godini i broj stranih posjetitelja se povećao

na gotovo 7 milijuna. Hotelski smještajni kapaciteti su još uvijek za oko 25% niži u odnosu na 1991., ali postoji značajan potencijal za daljnji razvoj pod uvjetom da se učini napredak u privatizaciji turističke imovine i povećanju investicija. U 2002. godini više od 55% stranih turista došlo je iz država članica EU-a.

Hrvatska još uvijek nije usvojila sveobuhvatnu **industrijsku strategiju** neovisnu o svojoj općoj gospodarskoj politici. Okvirni uvjeti za područje industrije primjenjuju su putem ostalih oblika Vladine politike koji su sadržani u Radnom programu Vlade Republike Hrvatske (2000.-2004.) i u Načelima razvoja Republike Hrvatske u 21. stoljeću. Hrvatske vlasti trebaju usvojiti i primijeniti usklađenu strategiju u cilju poboljšanja konkurentnosti industrije u okviru boljeg općeg poslovnog okruženja. Spomenuta strategija treba uzeti u obzir posebne potrebe i obilježja pojedinih sektora.

Strana ulaganja u sektor proizvodnje čine 13% izravnih stranih ulaganja (FDI). Nedavno je osnovana Agencija za promicanje trgovine i investicija, no još uvijek nije u potpunosti u funkciji. Potrebno je usvojiti daljnje mjere kojima bi se potaknule domaće i strane investicije, osobito putem pojednostavljenja zakonskih i administrativnih procedura.

U odnosu na **privatizaciju i preustroj** u veljači 2001. usvojen je program portfelja državne privatizacije. Visoka zaduženost, niska profitabilnost, višak radne snage, kao i ograničena vladina jamstva pridonijela su sporijem procesu privatizacije od očekivanog. Napredak u preustroju proizvodnog sektora i dalje je neujednačen. Najveća potreba za daljnjim preustrojem i modernizacijom postoji u području tekstila, čelika i brodogradnje.

Središnje odgovorno tijelo za formuliranje i koordinaciju industrijske politike je Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva koje treba osnažiti svoju ulogu koordinatora. Vlada treba konzultirati poslovna udruženja glede daljnjih napora koje je potrebno učiniti kako bi se institucionaliziralo zagovaranje poslovnih interesa i dijalog u Hrvatskoj na relaciji javno-privatno. Privatizacija se odvija pod predsjedanjem Državnog fonda za privatizaciju, dok se posebnim zakonima ne odredi drugačije.

## **Zaključak**

Hrvatska treba brzo poboljšati uvjete za domaća i strana ulaganja i okončati proces privatizacije i preustroja. Ukoliko nastavi s tim naporima, Hrvatska će, u srednjoročnom razdoblju, biti u stanju udovoljiti zahtjevima EU-a u području industrijske politike .

## ***Poglavlje 16: Malo i srednje poduzetništvo***

Svojom politikom u području malog i srednjeg poduzetništva, Europska unija nastoji unaprijediti i koordinirati politiku poduzeća na cjelokupnom unutarnjem tržištu, a s ciljem podupiranja razvoja malog i srednjeg poduzetništva. Provodeći navedeno želi se poboljšati cjelokupno poslovno okruženje, u kojem posluju mala i srednja poduzeća. Politika malog i srednjeg poduzetništva u velikoj se mjeri sastoji od savjetodavnih foruma i programa Zajednice, kao i priopćenja, preporuka te razmjene najboljih iskustava.

Hrvatska je prihvatila Europsku povelju za mala poduzeća na sastanku na vrhu u Thessaloniki, u lipnju 2003. Mala i srednja poduzeća predstavljaju veliku većinu hrvatskog gospodarskog sektora, čineći 99,6% ukupnog broja poduzeća (prosjeck Europske unije: 98%)



te 65,7% zaposlenih (prosjeak Europske unije: 66%). Hrvatska politika razlikuje obrtništvo i zadruge kao različite subjekte. Okvirna politika utvrđena je u nekoliko zakonskih akata koji daju specifični zakonodavni okvir i definicije za mala i srednja poduzeća.

Program razvoja malog gospodarstva 2003.-2006. godine određuje Vladinu strategiju u području malog i srednjeg poduzetništva, između ostaloga postavljajući za cilj daljnje jačanje značenja malog i srednjeg poduzetništva u hrvatskom gospodarstvu. Od 2000. do 2003. godine Hrvatska je imala posebno ministarstvo za malo i srednje poduzetništvo, čije su funkcije početkom 2004. godine uklopljene u Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva.

Ne postoji analiza regulatornih učinaka koja bi ocijenila učinak zakonodavstva na **poslovno okruženje**, iako je uvođenje takvog postupka u pripremi. Kvaliteta zakonodavstva i pravila poslovanja, kao i učinkovitost administracije i pravosuđa u Hrvatskoj, zahtijevat će daljnje poboljšanje, kako bi se osigurala povoljna poslovna klima.

U pogledu **zagovaranja** i promicanja **interesa**, članstvo u komorama je obvezatno. Komore su organizirane prema vrstama poduzeća, te u opću Gospodarsku komoru. Osobitost zastupanja malog i srednjeg poduzetništva u Hrvatskoj jest da su i gospodarske komore i Obrtnička komora zastupljene u radnim tijelima hrvatskog parlamenta te imaju neposredni utjecaj u fazi izrade nacrtu novog zakonodavstva.

Vrijeme potrebno za **registraciju** poduzeća smanjeno je posljednjih godina, no rad na pojednostavljivanju postupaka trebao bi se nastaviti. Zakon o elektroničkom potpisu donesen je u siječnju 2002. godine, no elektroničko poslovanje zapravo ne postoji a, *on-line* registracija poduzeća nije moguća.

Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva provodi program kreditiranja malih i srednjih poduzeća s ciljem **podrške izvozu**. Hrvatska gospodarska komora ima Centar za kvalitetu i djelatni Euro-info komunikacijski centar. Za mala poduzeća nema izuzeća od poreza u oporezivanju na državnoj razini. Određene porezne olakšice služe za oživljavanje nekih specifičnih zemljopisnih područja ili pak kategorija stanovništva.

**Pristup financijskim sredstvima** za malo i srednje poduzetništvo se poboljšao tako da banke nude relativno niske kamatne stope, no zahtjev za jamstvom još je uvijek prepreka bankovnom kreditiranju. Hrvatska Agencija za malo gospodarstvo (HAMAG) posluje kao *de facto* javni garancijski fond, a od 1995. godine izdala je 3 400 garancija u vrijednosti od 87 milijuna eura.

Program hrvatskog inovacijskog tehnologijskog razvitka (HITRA) pokušaj je uspostave instrumenata i institucija za podršku **transfera tehnologije malom i srednjem poduzetništvu**, kroz različite financijske i nefinancijske poticaje.

**Obrazovanje i usavršavanje** u poduzetništvu nisu prepoznati kao posebna i izdvojena tema programu srednjeg obrazovanja. Ipak, ima nekih izvanškolskih aktivnosti u organizaciji donora. Izbor predavanja iz ovog područja na razini visokog obrazovanja ograničen je. Postoji niz mjera i priručnika za promicanje poduzetničkih aktivnosti, koje sponzoriraju Vlada, gospodarske komore i poslovni savjetnici. Istraživanja o potrebama za poduzetničkim vještinama provode Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva i komore.

## **Zaključak**

Hrvatska bi trebala provesti daljnju prilagodbu zakonodavstva i pravila koja utječu na poslovanje, poboljšati administrativni i pravosudni okvir te nastaviti s provedbom Europske povelje za mala poduzeća. Trebalo bi provesti usklađivanje s novom preporukom Komisije o definiciji malih i srednjih poduzeća. Općenito, Hrvatska bi trebala biti u potpunosti sposobna sudjelovati u politici malog i srednjeg poduzetništva Europske unije.

### ***Poglavlje 17: Znanost i istraživanje***

Zbog svoje specifičnosti, pravna stečevina Zajednice na području znanosti i istraživanja ne zahtijeva prenošenje u nacionalni pravni poredak. Sposobnost provedbe ne odnosi se toliko na primjenu i provedbu zakonskih odredbi, koliko na postojanje potrebnih preduvjeta za uspješno sudjelovanje u okvirnim programima. Kako bi osigurala uspješnu provedbu pravne stečevine na tom području, a osobito uspješno pridruživanje okvirnim programima, Hrvatska će morati stvoriti potrebne kapacitete za provedbu na području istraživanja i tehnološkog razvoja, uključujući i povećanje osoblja koje sudjeluje u okvirnim programima.

Hrvatska sudjeluje u 6. okvirnim programima Europskih Zajednica za istraživanje i tehnološki razvoj u svojstvu treće zemlje.

U Hrvatskoj se znanost i istraživanje nalaze u nadležnosti Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa. Savjetodavna tijela za pitanja znanosti i višeg obrazovanja su Nacionalno vijeće za znanost i Nacionalno vijeće za visoko obrazovanje. Temeljno zakonodavstvo na tom je području Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, donesen u srpnju 2003. Politika tehnologije formulirana je u Programu hrvatskog inovacijskog tehnološkog razvitka.

Vladina izdvajanja za istraživanje i razvoj u 2001. iznosili su 1,09% BDP-a (a u EU-u 1.99% BDP-a). Procijenjeni poslovni izdatak kreće se između 32-45% iznosa iz državnog budžeta namijenjenog istraživanju i tehnološkom razvoju. Hrvatski se istraživački sustav sastoji od 5 sveučilišta, 26 javnih instituta, 11 istraživačkih centara u sektoru industrije, 18 visokih škola, 8 veleučilišta, jednog vojnog istraživačkog centra i 50 ostalih znanstvenoistraživačkih pravnih osoba.

Potpuno sudjelovanje u okvirnim programima trebalo bi predstavljati prvi korak u provedbi pravne stečevine na području istraživanja, te zahtijeva razvitak politike istraživanja, infrastrukture i odgovarajuće institucionalno ustrojstvo. Ono također ovisi o tome kolika će sredstva iz budžeta biti izdvojena za pristupnu pristojbu.

Izgledi za integriranje hrvatske znanosti i tehnologije u europsko istraživačko područje definirani su u Strategiji razvitka znanosti Republike Hrvatske u 21. stoljeću i Zakonu o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju. Tim su dokumentima predviđene radikalne promjene kako bi se stvorio učinkovit i poticajan sustav znanosti i tehnologije koji će se temeljiti na modelu EU-a. Integracija u europsko istraživačko područje ima podršku u CARDS i TEMPUS programima.

## **Zaključak**

Bit će potrebni veći naponi kako bi se hrvatsko istraživanje i tehnološki razvitak učinilo učinkovitim i konkurentnim na europskoj razini. Za uspješno sudjelovanje u okvirnim programima bit će nužne temeljite pripreme. Međutim, Hrvatska ima dobre preduvjete da ispuni kriterije EU-a na tom području u srednjoročnom razdoblju.

### ***Poglavlje 18: Obrazovanje i osposobljavanje***

Obrazovanje, osposobljavanje i mladež prvenstveno su u nadležnosti država članica. Ugovor o EZ-u propisuje da će Zajednica doprinijeti razvitku kvalitetnog obrazovanja i provesti politiku strukovnog osposobljavanja koja podupire i dopunjava aktivnosti država članica. U pravnoj stečevini Zajednice se nalazi smjernica o obrazovanju djece radnika migranata, te akcijski programi i preporuke. Države članice trebaju imati potrebne kapacitete za njihovu provedbu kako bi učinkovito sudjelovale u programima Zajednice koji se nadovezuju na ovo poglavlje (Leonardo da Vinci, Socrates and Youth).

Novi Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju koji je stupio na snagu 2003. predviđa okvir za reformu sveučilišta, studijskih programa i provedbu principa Bolonjske deklaracije, koju je Hrvatska potpisala 2001. TEMPUS program znatno je pridonio reformi visokog obrazovanja i stvorio temelje za suradnju s ustanovama visokog obrazovanja u EU-u.

Hrvatski su se **obrazovni prioriteti** postepeno preusmjerili kako bi se odgovorilo na potrebe slobodne tržišne ekonomije i poboljšala kvaliteta sustava obrazovanja i osposobljavanja. Područje koje zahtjeva posebnu pozornost je učenje stranih jezika u osnovnim i srednjim školama.

Malo je djece državljana EU-a trenutno upisano u hrvatske škole. Do trenutka pristupanja bit će potrebno poduzeti odgovarajuće mjere za **djecu radnika migranata**, kako bi se ispunilo posebne uvjete iz pravne stečevine Zajednice.

Ozbiljan izazov predstavlja hrvatski **sustav strukovnog obrazovanja i osposobljavanja** (VET) na srednjoškolskoj razini. VET strategija je pokrenuta i proces reforme je započeo, uključujući i osnivanje nacionalnog Vijeća za strukovno obrazovanje i izobrazbu. Međutim, nastojanja učinjena sadašnjom reformom čine se nedovoljnima za prevladavanje problema poput nedostatka stručnih profesora, zastarjelih programa, premalih ulaganja, nedostatka sustava nacionalno usklađenih profesionalnih standarda i stručne osposobljenosti, te nedovoljne povezanosti s privatnim sektorom. Poboljšanja na ovom području predstavljat će bitnu komponentu u borbi protiv nezaposlenosti.

Stvorena je **strukturirana politika prema mladima**, koja je dovela do usvajanja Nacionalnog akcijskog plana za mladež 2003. Kad bi Hrvatska postala država članica EU-a, podrazumijevalo bi se da se slaže sa zajedničkim ciljevima za uključivanje i informiranje mladih, koje je donijelo Vijeće u studenom 2003. Hrvatska već uživa pogodnost sudjelovanja u Youth programu kao treća zemlja, a hrvatske su udruge aktivne u razmjeni mladih, Europskoj dobrovoljnoj službi i mjerama potpore.

## **Zaključak**

Hrvatska se ne bi trebala susresti s većim poteškoćama na ovom području u srednjoročnom razdoblju. Međutim, bit će potrebni znatni naponi kako bi se stvorio moderan sustav strukovnog obrazovanja i osposobljavanja u skladu s politikom zapošljavanja i socijalnom politikom EU-a.

### ***Poglavlje 19: Telekomunikacije i informacijska tehnologija***

Cilj pravne stečevine Zajednice iz područja telekomunikacija jest uklanjanje prepreka učinkovitim funkcioniranjem jedinstvenog tržišta u području telekomunikacijskih usluga i mreža i postizanje svima dostupnih modernih usluga. Europska unija usvojila je novi regulatorni okvir iz područja elektroničkih komunikacija 2002.godine. Što se tiče poštanskih usluga, cilj je provedba jedinstvenog tržišta postepenim otvaranjem tog sektora prema tržišnom natjecanju na kontrolirani način u okviru regulatornog okvira koji osigurava univerzalnu uslugu.

*Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju* predviđa suradnju u području infrastruktura elektroničkih komunikacija uključujući klasične telekomunikacijske mreže i relevantne elektroničke audiovizualne prometne mreže i povezane usluge u cilju potpune usklađenosti Hrvatske s pravnom stečevinom Zajednice od trenutka kada Sporazum stupi na snagu.

Pravni okvir za telekomunikacijske usluge u Hrvatskoj sastoji se u prvom redu od Zakona o telekomunikacijama koji je stupio na snagu u kolovozu 2003.godine. Pristupanjem WTO-u i GATS-u Hrvatska se obvezala ukinuti monopol u telekomunikacijama do 1. siječnja 2003. godine, a s tim se datumom predviđalo u hrvatskom Zakonu o telekomunikacijama iz 2000.godine ukidanje monopola nacionalnog monopolističkog operatora nad nepokretnom linijom. Međutim, administrativna rješenja predviđena zakonom iz 2000. godine nisu bila učinkovita i taj je zakon u kolovozu 2003. godine zamijenjen novim Zakonom o telekomunikacijama čiji cilj je prenošenje pravne stečevine iz 1998. godine i nekih dijelova pravne stečevine Zajednice iz 2002. godine. Bit će potrebne izmjene i dopune Zakona kako bi se prilično komplicirana shema odobravanja uskladila s pravnom stečevinom Zajednice i kako bi se osiguralo da su odredbe koje se tiču univerzalne usluge usklađene u pogledu tehnološke neutralnosti, dostupnosti i odredaba o naknadama. Hrvatska još mora usvojiti ključne provedbene propise kako bi mogla nastaviti s liberalizacijom tržišta.

U pogledu osnovne telekomunikacijske infrastrukture, penetracije u nepokretnoj mreži i pružanja ISDN i DSL usluga, Hrvatska se može usporediti s drugim zemljama u kojima je tržište otvoreno od 2001. godine.

Prema Zakonu o telekomunikacijama iz 2003. godine, postojeće Vijeće i Zavod za telekomunikacije zamijenit će Agencija za telekomunikacije. Kako bi mogla uspješno prenositi i provoditi pravnu stečevinu Zajednice, Agencija mora biti potpuno neovisno regulatorno tijelo s ovlastima i sredstvima za provođenje politike liberalizacije. Moraju postojati učinkoviti postupci provedbe odluka regulatora i djelotvoran žalbeni postupak. Ti postupci ne smiju dopuštati da žalbeni postupak odgađa provedbu odluka regulatora. Potrebna je koordinacija između novog regulatornog tijela i drugih relevantnih institucija kao što je nadležno ministarstvo, Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja i Vijeće za zaštitu potrošača.

Osim toga, potrebno osnovati i pravilno organizirati Vijeće korisnika telekomunikacijskih usluga koje bi sudjelovalo u rješavanju sporova između davatelja i korisnika javnih telekomunikacijskih usluga.

Stvarni rezultati u pogledu *ulaska na tržište* od siječnja 2003. godine vrlo su slabi. Međutim, to nije samo rezultat manjkavih zakona i neučinkovitih ustanova. Nije iskorišteno nekoliko sigurnih prilika za ulazak na tržište trećeg operatora u nepokretnoj mreži i dugog operatora u nepokretnoj mreži. To dovodi u sumnju stupanj političke opredijeljenosti za politiku liberalizacije. Ovakvo kašnjenje najviše je koristilo dvjema tvrtkama prisutnim na hrvatskom tržištu.

*Otvaranje tržišta* ugroženo je zbog nedostatka političke volje koja je, zajedno s loše osmišljenim regulatornim institucijama, dovela do kašnjenja u provedbi važnih mjera liberalizacije. Međutim, u naprednoj je fazi rebalans cijena monopolističkog operatora u jeku priprema za konkurenciju, a pokazatelji govore da je monopolu te tvrtke potreban poticaj konkurencije. Osim, de facto monopola u nepokretnoj mreži, monopolistički operator posjeduje 53% tržišta pokretnih telekomunikacijskih usluga i 75% tržišta davatelja usluga Interneta.

Hrvatska mora usvojiti hitne mjere za liberalizaciju tržišta i osiguravanje učinkovite regulatorne kontrole nad monopolističkim operatorom. Hrvatski pravni okvir za **poštanske usluge** temelji se na novom Zakonu o pošti koji je usvojen 2003. godine. Tim se zakonom do određene mjere usklađuje hrvatsko zakonodavstvo s pravnom stečevinom Zajednice. Međutim, postoje i znatna odstupanja, naročito u odnosu na opseg univerzalne usluge, granice rezerviranog područja, postupke davanja dozvola i prijava, i kvalitete usluge. Prema novom Zakonu o pošti, Hrvatska pošta bit će jedini pružatelj univerzalne usluge.

Što se tiče administrativnih struktura, Zakon o pošti predviđa osnivanje Vijeća za poštanske usluge koje će djelovati kao *nacionalno regulatorno tijelo*. Ovlasti vijeća, prema novom Zakonu o pošti, načelno su u skladu s onima koje predviđa pravna stečevina Zajednice. Međutim, Vijeće mora imati dovoljno zaposlenih i dovoljno sredstava da bi moglo provoditi učinkovit regulatorni režim. Osim toga, potrebno je osigurati njegovu operativnu neovisnost.

## **Zaključak**

Hrvatska će moći osigurati učinkovitu provedbu pravne stečevine Zajednice u području telekomunikacija samo onda kada bude postojala politička podrška politici liberalizacije. Regulatorno tijelo mora imati dovoljno ovlasti i sredstava te je potrebno osigurati njegovu neovisnost o svakodnevnim političkim problemima. Osim toga, treba osigurati dovoljno sredstava nacionalnom regulatornom tijelu u području poštanskih usluga kako bi se osigurala neovisnost tog tijela u radu.

Sve u svemu, Hrvatska će morati uložiti znatne i održive napore kako bi uskladila svoje zakonodavstvo s pravnom stečevinom Zajednice i uspješno ga provela u srednjoročnom razdoblju u području telekomunikacija i poštanskih usluga.

## ***Poglavlje 20: Kultura i audiovizualna politika***

Ovo poglavlje zahtjeva pravno usklađivanje s Direktivom o televiziji bez granica i sposobnost sudjelovanja u programima Zajednice Kultura 2000, Media Plus i Obrazovanje u medijima. Direktiva o televiziji bez granica stvara uvjete za slobodno kretanje radio-difuzije televizijskih nakladnika unutar EU-a. Ta direktiva uključuje temeljne zajedničke zahtjeve o nadležnosti, oglašavanju, važnim priredbama, promociji europskih djela, zaštiti maloljetnika i javnom redu i pravu na odgovor.

Hrvatska **kulturna politika** je čini se usklađena s ciljevima Zajednice kako je definirano u Ugovoru o Europskoj zajednici i oslanja se na instrumente i institucionalnu sposobnost za promicanje kulture i suradnje.

Novi zakonodavni okvir u području **audiovizualne politike** stvoren je 2003. godine (*vidi isto 1. dio Političkih kriterija*). Zakon o elektroničkim medijima regulira aktivnosti privatnih i javnih nakladnika, a Zakon o Hrvatskoj radioteleviziji propisuje status i aktivnosti državnog nakladnika. Drugi važni zakoni uključuju Zakon o medijima i Zakon o telekomunikacijama. Hrvatska je potpisnica Konvencije Vijeća Europe o prekograničnoj televiziji.

Usvajanje novog medijskog zakonodavstva 2003. godine predstavlja važan korak naprijed. Zakon o elektroničkim medijima u velikoj je mjeri usklađen s međunarodnim i europskim normama, a Hrvatska je uložila puno truda u prenošenje odredaba Direktive o televiziji bez granica. Međutim, još uvijek postoje nedostaci u područjima definicija, nadležnosti, oglašavanja, promociji europskih djela, zaštiti maloljetnika, važnim priredbama, pravu na odgovor i sudskoj reviziji. Zakon o elektroničkim medijima i Zakon o Hrvatskoj radioteleviziji morat će se u skladu s tim izmijeniti.

Osnovno regulatorno tijelo trebalo bi biti Vijeće za elektroničke medije čije osnivanje je predviđeno Zakonom o elektroničkim medijima, ali čiji članovi još uvijek nisu imenovani. Vijeće će imati sedam članova koje imenuje Sabor na prijedlog Vlade na razdoblje od 5 godina. Vijeće će biti nadležno za javne i privatne nakladnike, a njegove će ovlasti uključivati dodjelu koncesija, nadzor zakonitosti rada nakladnika, i podnošenje izvješća o svom radu Saboru. Vijeće bi trebalo biti neovisno u svom radu, ali vrijeme će pokazati može li se u praksi osigurati politička neovisnost i pluralitet stavova njegovih članova. Isti razlozi za zabrinutost izraženi su i vezano uz Programsko vijeće HRT-a čije članove je imenovao Sabor nakon brojnih odgađanja u listopadu 2003. godine.

### **Zaključak**

Ako se obave ostale pravne prilagodbe i pravni okvir stvoren 2003. godine provede na učinkovit, predvidiv i transparentan način, Hrvatska bi trebala zadovoljiti sve zahtjeve EU-a u srednjoročnom razdoblju.

## ***Poglavlje 21: Regionalna politika i koordiniranje strukturnih instrumenata***

U ovom poglavlju, pravnu stečevinu Zajednice uglavnom čine okvir i provedbeni propisi koji ne moraju biti preneseni u nacionalno zakonodavstvo. Njima se utvrđuju pravila izrade, odobravanja i provedbe programa strukturnih fondova i aktivnosti Kohezijskog fonda. O tim su programima vođeni pregovori i postignut je dogovor s Komisijom, a za njihovu provedbu

odgovorne su države članice. Treba napomenuti da će propisi o strukturnim fondovima biti revidirani najkasnije do kraja 2006. Neophodno je da države članice prilikom odabira i provedbe projekata općenito poštuju zakone Zajednice, na primjer iz područja javne nabave, tržišnog natjecanja i okoliša, te da imaju potrebne operativne institucionalne strukture koje će osigurati ispravnu i ekonomičnu provedbu, kako sa stajališta menadžmenta, tako i sa stajališta financijske kontrole.

Hrvatska će po pristupanju morati imati ustrojene **administrativne kapacitete** kako bi mogla sudjelovati u strukturnoj politici EU-a. Posebno će morati osmisliti i provesti regionalne razvojne planove; jasno odrediti odgovornosti pojedinih ministarstava i drugih tijela uprave koja sudjeluju u upravljanju fondovima Zajednice; osigurati blisku suradnju između Komisije, nadležnih nacionalnih i regionalnih vlasti, gospodarskih i socijalnih partnera, kao i privatnog poduzetništva uključenog u financiranje programa i projekata; osigurati sufinanciranje programa i projekata; razviti potrebne financijske mehanizme; osigurati primjeren nadzor, kontrolu i vrednovanje programa i projekata; te predstaviti program približavanja kako bi se kvalificirala za dobivanje potpore iz Kohezijskog fonda. Posao na izgradnji kapaciteta za regionalni razvoj započeo je tek nedavno, a uvelike se oslanja na projekte CARDS-a pokrenute krajem 2003. godina.

Hrvatska je **teritorijalno organizirana** na dvije razine, s 20 županija na regionalnoj razini, a na lokalnoj razini sa 123 grada (gradska područja) sa samoupravom, i 425 općina sa samoupravom (ruralnih područja). Trenutačno nijedno upravno ili teritorijalno područje ne odgovara razini NUTS II. U tijeku je, međutim, rad na stvaranju regija i jedinica koje će odgovarati razinama NUTS II i III. Točni podaci o BDP-u po glavi stanovnika usklađeni prema razini NUTS II (ili III) nisu dostupni, premda su razlike među regijama općenito vrlo velike.

U pogledu **zakonskog okvira**, nacionalnu regionalnu politiku pokriva nekoliko zakonskih akata (Zakon o otocima, Zakon o područjima od posebne državne skrbi, Zakon o brdsko-planinskim područjima, Zakon o obnovi i razvoju grada Vukovara i Zakon o regionalnom razvojnom fondu). Svaki od akata utvrđuje posebne sustave donošenja odluka, provedbe i nadzora. Glavni mehanizmi korišteni radi postizanja ciljeva tih zakona su porezne olakšice, iako se također nudi i financijska potpora projektima.

Ne postoji poseban zakon o regionalnoj politici. Za sudjelovanje u strukturnoj politici EU-a on i nije potreban, ali bi postojeći zakoni trebali biti doneseni u skladu s obvezama sadržanima u propisima o strukturnim fondovima. Hrvatska između 2005. i 2007.g. namjerava pripremiti Nacionalni plan razvitka (NPR). NPR će se dijelom temeljiti na ranijim planskim dokumentima, poput Strategije razvitka Republike Hrvatske, Nacionalne strategije regionalnog razvitka, te strategijama raznih sektora i regionalnih razvojnih programa. U tijeku je rad na većini tih dokumenata.

Uspješna priprema za sudjelovanje u strukturnim fondovima i Kohezijskom fondu u bliskoj je vezi s usklađivanjem s propisima EU-a o javnoj nabavi, državnoj pomoći i okolišu (*vidi Poglavlje 1 – Slobodno kretanje roba, Poglavlje 6 – Tržišna utakmica, i Poglavlje 22 – Okoliš*). Osobito se ne dopuštaju odredbe o povlasticama kojima se diskriminiraju trgovačka društva u Zajednici, a uz državnu se pomoć prije provedbe programa mora obaviti uvid u stanje i izvršiti sustavna procjena utjecaja na okoliš.

Novi Zakon o proračunu koji je stupio na snagu u srpnju 2003.godine uveo je mogućnost izrade višegodišnjih proračuna. Ne postoje, međutim, nikakve zakonske odredbe koje bi omogućile prijenos proračunskih sredstava između programa.

Hrvatska primjenjuje nekoliko aktivnih mjera na tržištu rada koje se mogu usporediti s onima koje financira Europski socijalni fond, ali će u nacionalnim i regionalnim razvojnim planovima biti potrebno posvetiti značajnu pozornost razvijanju ljudskih potencijala.

Što se tiče **institucionalnog okvira** za provedbu regionalne razvojne politike u ožujku 2003. Ministarstvo za javne radove, obnovu i graditeljstvo imenovano je tijelom nadležnim za koordinaciju. Odgovarajući dio tog ministarstva početkom 2004.godine je pripojen Ministarstvu mora, turizma, prometa i razvitka. On je odgovoran za pripremu propisa i odluka, upravljanje i nadzor nad otočkim i regionalnim gospodarskim i socijalnim programima i projektima, te za vrednovanje. U većini je slučajeva provedba razvojnih programa i projekata u nadležnosti raznih tijela na regionalnoj i lokalnoj razini, dok nadzor uglavnom vrše nadležna ministarstva. Među ministarstvima je potrebno osnovati formalni koordinacijski mehanizam koji bi odobrila Vlada.

Nema jasno određene strukture za primjenu **načela partnerstva**. Koordinacija između središnje razine i lokalnih razina trenutačno je neformalna i odvija se *ad hoc*. Potrebno je ustrojiti jedinstvenu partnersku strukturu za svaki oblik pomoći koja će obuhvatiti pripremanje, financiranje, nadzor i vrednovanje pomoći.

Ne postoje odgovarajući nacionalni sustavi i mehanizmi kojima bi se osigurali **nadzor i vrednovanje** kvalitete i učinak razvojnih programa. Potrebno je uvesti standardiziranu metodologiju i zajedničke međusektorske procedure.

S obzirom na **upravljanje financijama i nadzor** nad njima, Središnja jedinica za financiranje i ugovaranje pri Ministarstvu financija počela je 2003. provoditi prve decentralizirane projekte, no njezinu strukturu i postupke je potrebno dodatno usavršiti kako bi ispunila zahtjeve EU-a.

Hrvatska bi ubuduće trebala poboljšati svoje sustave upravljanja i nadzora nad financijama u skladu sa zahtjevima strukturnih fondova.

Potreban je i napredak na području dostupnosti relevantnih i pouzdanih regionalnih statistika. Hrvatska bi poglavito trebala ojačati svoje sposobnosti za pripremu odgovarajućih statističkih podataka (BNP/capita/standard kupovne moći (SKM), stupanj nezaposlenosti) na razinama NUTS II i III radi utvrđivanja područja pogodnih za nadzor i uključivanje u programe.

## **Zaključak**

Mehanizmi hrvatske regionalne politike tek su u začetku. Bit će potrebni znatni i ustrajni naponi da se odrede strategije, izgrade administrativne strukture i provedu programi koji će Hrvatskoj omogućiti da u srednjoročnom razdoblju primijeni pravila Zajednice, te da usmjeri sredstva strukturnih instrumenata EU-a.



## ***Poglavlje 22: Okoliš***

Politika okoliša Zajednice teži promicanju održivog razvoja i zaštiti okoliša za sadašnje i buduće naraštaje. Zasniva se na integraciji zaštite okoliša u druge politike Zajednice, preventivnom djelovanju, na načelu "onečišćivač plaća", borbi na samom izvoru protiv štete nanesene okolišu i na podijeljenoj odgovornosti. Pravna stečevina Zajednice se sastoji od preko 200 pravnih akata koji obuhvaćaju horizontalno zakonodavstvo, zagađenje zraka i vode, upravljanje otpadom i kemikalijama, biotehnologiju, zaštitu prirode, industrijsko zagađenje i upravljanje rizikom, zaštitu od buke i radijacije.

Osiguranje pridržavanja pravne stečevine zahtijeva značajna ulaganja, ali također dovodi do značajne koristi za javno zdravlje i smanjuje skupe štete na šumama, zgradama, krajobrazima i ribarstvu. Snažna i dobro opremljena uprava na državnoj, regionalnoj i lokalnoj razini je nužna za primjenu i provedbu pravne stečevine Zajednice u vezi s okolišem.

Zakon o zaštiti prirode iz 1994. godine, izmijenjen i dopunjen 1999. godine, pruža **pravni okvir** za zaštitu okoliša. Potrebno ga je dodatno uskladiti s pravnom stečevinom Zajednice. Sektor okoliša bio je uključen u Nacionalni program pridruživanja EU-u po prvi put u 2004. godini. S obzirom na količinu zakonodavstva o okolišu u pravnoj stečevini, treba mu dati značajniju posebnu pozornost ako se želi postići pravovremeno usklađivanje zakonodavstva.

S obzirom na **administrativni kapacitet**, 2002. godine je osnovano Ministarstvo za zaštitu okoliša i prostornog uređenja kao središnje tijelo državne uprave. Uslijed nedavnog preustroja nove Vlade, ono je postalo Ministarstvo za zaštitu okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva. Razine popunjenosti osobljem u zaštiti okoliša su niske, sa značajnim postotkom osoblja koje radi na prostornom uređenju i izgradnji. Nekoliko drugih tijela je također odgovorno za aspekte zaštite okoliša i u 2002., utemeljene su dvije nove ustanove (Agencija za okoliš i Državni zavod za zaštitu okoliša), ali one još nisu u potpunosti operativne. Bit će potrebno osnaživanje uprave za okoliš da bi se provela pravna stečevina Zajednice, kao i da bi se osiguralo neophodno planiranje i priprema strategija financiranja. Osobito će biti potrebno uložiti napore u osiguravanje dovoljnih sredstava regionalnim i lokalnim upravama za učinkovito provođenje njihovih nadležnosti.

U sklopu Ministarstva okoliša osnovana je Uprava za inspekciju; organizirana je u regionalne inspeksijske odjele i gotovo polovica osoblja Ministarstva, koje se sastoji od 461 osobe, bila je dodijeljena toj upravi krajem 2003. godine. Poslovi inspekcije su također zadani drugim odjelima državne uprave koje imaju nadležnosti u vezi s okolišem. Međutim, samo 32 inspektora su na raspolaganju za pokrivanje sektora uz iznimku kvalitete vode, prostorno planiranje i buku, što je očito nedovoljno. Broj sudskih postupaka zbog kršenja propisa o okolišu pokazuje da su razine provođenja niske. To se može pripisati raznim čimbenicima, kao što su manjak ljudstva i financijskih sredstava povezanih s ovom aktivnošću, slabostima hrvatskog pravnog sustava i sudstva, te nedostaci u zakonodavstvu koji sprečavaju učinkovitu provedbu.

Svijest javnosti o problemima okoliša počinje rasti, ali sudjelovanje javnosti u donošenju odluka u vezi s okolišem i pristup javnosti informacijama o okolišu i dalje su slabi.

Na regionalnoj razini, Hrvatska sudjeluje i trenutačno je su-predsjedatelj Regionalnog programa za obnovu okoliša (REReP). Hrvatska također sudjeluje u aktivnostima Europske agencije za okoliš koja se financira putem CARDS-a i programa LIFE - treće zemlje.

**Ulaganje** u infrastrukturu okoliša u Hrvatskoj je nisko. Trebaju se osigurati značajna ulaganja da bi se osigurala provedba pravne stečevine Zajednice s područja okoliša. Nedavni rad na davanju prioriteta projektima u vezi s okolišem trebao bi se pokazati u tom smislu korisnim.

**Integracija** aspekata okoliša u druge politike je jedno od osnovnih načela Nacionalne strategije za zaštitu okoliša, koju je usvojio Sabor 2002. godine, kao i njezin provedbeni dokument, Nacionalni plan djelovanja na okoliš. Strategija zaštite okoliša je jedna komponenta cjelokupne strategije razvoja Hrvatske, te mnogi drugi sektori (turizam, prijevoz, energetika itd.) uključuju zaštitu okoliša u svoje osnovne ciljeve. Međutim, preostaje nam još vidjeti kako će se ove strategije prenijeti u praktične mjere. Na praktičnoj razini, postoje naznake da okolišu još uvijek nije pružena odgovarajuća pozornost kad se razvijaju drugi sektori. Još uvijek nije sastavljena nacionalna strategija za održivi razvoj.

Po pitanju **horizontalnog zakonodavstva**, Hrvatska je potpisnica Okvirne konvencije Ujedinjenih naroda o klimatskim promjenama i potpisala je, ali još nije ratificirala Protokol iz Kyota. Postoje razne pravne odredbe za osiguranje pristupa javnosti informacijama o okolišu, iako Zakon o zaštiti okoliša još nije potpuno usklađen s Konvencijom u Aarhusu koju je Hrvatska potpisala. Uredbe o Procjeni utjecaja na okoliš (EIA) sadrže odredbe o sudjelovanju javnosti, ali u praksi ovo se pravo široko ne koristi. Dok Hrvatska ima uredbu o Procjeni utjecaja na okoliš koja datira iz 1984. godine, potrebne su revizije da bi ju se uskladilo s pravnom stečevinom Zajednice. To će se morati prioritetno provesti zajedno s primjenom pravne stečevine Zajednice u Strateškoj procjeni okoliša (SEA). Hrvatska će morati osigurati odredbe za sudjelovanje javnosti u donošenju odluka u vezi s okolišem u širokom rasponu područja, uključujući postupke izdavanja dozvola i sastavljanja planova o otpadu, kvaliteti zraka i zagađenju vode nitratima. To će vjerojatno predstavljati veliki izazov.

Razine **zagađenja zraka** su pale od 1990. godine zbog smanjenja teške industrije. Granične vrijednosti i sustavi nadgledanja razvijaju se da bi se uskladili s pravnom stečevinom Zajednice. Nacionalni plan djelovanja na okoliš navodi mjere za poboljšanje kvalitete zraka, a uključenje rokova nudi mogućnost nadgledanja napretka. Moraju se pripremiti planovi i programi koje zahtijeva pravna stečevina Zajednice.

**Gospodarenje otpadom** je najveći pojedinačni problem u sektoru zaštite okoliša u Hrvatskoj. Ne samo što se zakonodavni okvir mora uskladiti s zahtjevima i standardima EU-a, nego se postojeći hrvatski propisi još ne primjenjuju. Potrebno je usvojiti plan gospodarenja otpadom. Postrojenja za obnovu, recikliranje i odlaganje otpada su malobrojna i značajno odstupaju od EU standarda. Trebaju se uspostaviti sustavi vraćanja i skupljanja. Većina otpada se odlaže na divljim deponijima i nedozvoljena mjesta su brojnija od službenih, najmanje u omjeru osam naprama jedan, dok čak i mnoga službena mjesta ne rade sukladno Zakonu o otpadu. Ne postoje mjesta za odlaganje opasnog otpada. Ovaj sektor predstavlja veliki izazov za Hrvatsku i potrebno će biti uložiti velike napore da bi ga se uskladilo s pravnom stečevinom Zajednice.

Postojeće zakonodavstvo o **kvaliteti voda** pruža dobru osnovicu za usklađivanje s pravnom stečevinom, iako na lokalnoj razini često nedostaju podzakonski akti. Potrebno je osigurati neophodne popise, programe djelovanja i određivanje ranjivih i osjetljivih mjesta. Hrvatska je potpisnica Međunarodne konvencije o zaštiti rijeke Dunav i radi na nacrtu Plana upravljanja porječjem. Sustavom kanalizacije služi se 40% populacije, a samo se 12% vode pročišćava (manje od 5% je pročišćeno po drugi put). Da bi se uskladila s pravnom stečevinom

Zajednice, Hrvatska će morati izvršiti značajna ulaganja u skupljanje i preradu otpadnih voda, kao i u opskrbu vodom za piće.

Zakonodavstvo o **zaštiti prirode** je ažurirano novim Zakonom o zaštiti prirode.

Trenutačno je zaštićeno 10% zemljišnog područja, iako su postojali prijedlozi za povećanjem tog broja bliže prosjeku EU-a (15-20%) u budućnosti. Kako je 43% područja Hrvatske pošumljeno i s obzirom na visoku razinu biološke raznolikosti, definicija mreže 2000 lokacija Nature predstavljat će veliki izazov. Iako postoji zakonodavni okvir za zaštitu prirode, moraju se ojačati mjere primjene, te osobito upravljanje zaštićenim područjima. U tom kontekstu, čini se da nedavni prijelaz nadležnosti za zaštitu okoliša s Ministarstva okoliša na Ministarstvo kulture odstupa od uobičajene prakse država članica EU-a. Zaštita ugroženih vrsta izvan zaštićenih područja nije trenutačno osigurana. Konvencija o međunarodnoj trgovini ugroženim vrstama divlje faune i flore (CITES) stupila je na snagu u 2000. godini. Hrvatska je surađivala sa Višegradskim zemljama u izgradnji nacionalnih ekoloških mreža.

Po pitanju **industrijskog zagađenja i upravljanja rizikom**, ne postoji niti jedan sustav integriranog sprečavanja i kontrole zagađenja (IPPC). Iako su razine zagađenja zraka općenito pale u najnovije vrijeme, Hrvatska trenutačno ne bi bila u stanju zadovoljiti ograničenja emisija EU-a koja su potrebna za velika postrojenja na izgaranje, te treba razraditi mjere kako bi mogla zadovoljavati nacionalne maksimalne vrijednosti emisija. Premda postoji pravna obveza za operatere industrijskih postrojenja da izrade planove za nepredviđene okolnosti, nejasno je do koje se mjere oni provode. Hrvatska je ratificirala UNECE-ovu Konvenciju o industrijskim nesrećama.

Što se tiče **kemikalija i genetski modificiranih organizama (GMO-a)** preostaje nam vidjeti je li novi sustav, koji ograničava korištenje GMO, kompatibilan s pravnom stečevinom o slobodnom kretanju roba. Zakonodavstvo koje pokriva kemikalije je nepotpuno, nema registra kemikalija koje su na tržištu niti je identifikacija "novih" kemikalija aktualni zahtjev. Stoga će trebati učiniti izuzetno velike napore za usklađenje s pravnom stečevinom u sektoru kemikalija. Zakonodavstvo koje se tiče biotehnologije još nije provedeno.

Pitanjem **buke** se bavi Nacionalna strategija zaštite okoliša i Nacionalni plan djelovanja na okoliš, te se stvara zakonodavstvo u cilju usklađenja s pravnom stečevinom Zajednice. Međutim, rokovi za specifične aktivnosti prema Akcijskom planu su odgođeni do četiri godine.

U vezi s **nuklearnom sigurnosti i zaštitom od radijacije**, Hrvatska je uspostavila pravni okvir za različite aspekte u vezi s osnovnim sigurnosnim standardima, medicinskim izlaganjem i spremnosti na slučajevne opasnosti. Međutim, preuzimanje direktiva koje utvrđuju osnovne sigurnosne standarde i direktiva o zdravstvenoj zaštiti u vezi s medicinskim izlaganjem još se moraju završiti i dalje razvijati. Dio pravne stečevine koji se odnosi na operativnu zaštitu radnika koji rade na otvorenom, te informiranju javnosti u slučaju radioloških hitnih slučajeva i kontrole odvoženja radioaktivnog otpada još se moraju preuzeti. Ministarstvo gospodarstva je odgovorno za nuklearnu sigurnost, licenciranje nuklearnih postrojenja, uključujući postrojenja za obradu goriva i otpada, te primjenu nuklearnih sigurnosnih mjera. Trenutačno Hrvatska raspolaže s dva postrojenja za skladištenje korištenih radijacijskih izvora i otpada niske razine. Zakon o nuklearnoj sigurnosti, usvojen u listopadu 2003, predviđa osnivanje Državnog zavoda za nuklearnu sigurnost. Zbog manjka upravnog kapaciteta, izravna primjena članaka 33. do 37. Ugovora Euratoma i postupaka za stanje pripravnosti u hitnim slučajevima predstavljat će značajne probleme. Hrvatska stoga mora

osnovati odgovarajuća regulativna tijela, nadležna tijela državne vlasti za zaštitu od radijacije i posebne neovisne savjetodavne odbore.

## **Zaključak**

Osnovni elementi zakonodavnog okvira provedeni su da bi Hrvatskoj omogućili izvršenje usklađenja s pravnom stečevinom, iako je neophodan značajan rast prioriteta koji se pružaju zaštiti okoliša. To će zahtijevati pojačano dodatno planiranje i pripremu strategija financiranja. Za sada različite strategije ističu zaštitu okoliša, ali je potrebno prenijeti ih u praktične mjere, te se mora voditi računa o aspektima zaštite okoliša u drugim sektorima. Postoje značajne slabosti u primjeni i provedbi koje se moraju početi rješavati prije nego što će se pravna stečevina Zajednice moći učinkovito primijeniti.

Općenito, Hrvatska će morati uložiti značajne i ustrajne napore da bi uskladila svoje zakonodavstvo s pravnom stečevinom, kako bi ga učinkovito srednjoročno primjenjivala i provodila na području zaštite okoliša. Međutim, učinkovito pridržavanje određenih dijelova zakonodavstva Zajednice koje zahtijeva trajne visoke razine ulaganja i značajan napor uprave (npr. upravljanje otpadom, preradu otpadnih voda i vode za piće) može se postići samo dugoročno i zahtijeva značajno povećanje ulaganja u okoliš.

## ***Poglavlje 23: Zaštita potrošača i zdravlja***

Pravna stečevina Zajednice obuhvaća zaštitu gospodarskih interesa potrošača (u odnosu na zavaravajuće oglašavanje i komparativno oglašavanje, isticanje cijena na proizvodima, potrošački zajam, nepoštene uvjete u prodaju na daljinu i od vrata do vrata, putovanja u paket aranžmanima, kupovinu prava na vremenski ograničenu uporabu nekretnina (timeshare), sudske naloge za zaštitu interesa potrošača, određene aspekte prodaje potrošačke robe i popratna jamstva, te prodaju na daljinu potrošačkih financijskih usluga), kao i opću sigurnost proizvoda (odgovornost za neispravne proizvode, opasne kopije proizvoda i opću sigurnost proizvoda). Države članice Europske unije trebaju učinkovito provoditi pravnu stečevinu Zajednice putem odgovarajućih instrumenata rješavanja sudskih i izvansudskih sporova kao i sustava administracije, uključujući tržišni nadzor i ulogu udruga za zaštitu potrošača.

Hrvatska je uspostavila osnovni pravni okvir u odnosu na zaštitu potrošača, konkretno Zakonom o zaštiti potrošača. Također, postoje glavne strukture koje primjenjuju propise iz područja zaštite potrošača. Nacionalni program zaštite potrošača koji se donosi svake dvije godine određuje prioritete zadatke za Hrvatsku na tom području. Ministarstvo gospodarstva nadležno je za zaštitu potrošača, a osnovano je i Vijeće za zaštitu potrošača. Tržišni nadzor u velikoj je mjeri povjeren Državnom inspektoratu.

U pogledu **mjera koje su vezane uz sigurnost proizvoda**, rješenje za usklađivanje s odredbama sadržanim u Direktivi EZ-a o općoj sigurnosti proizvoda potraženo je u donošenju Zakona o općoj sigurnosti proizvoda u rujnu 2003. godine, koji će biti dopunjen Pravilnikom o zajedničkoj opskrbi informacijama. Hrvatski pravni okvir koji se odnosi na odgovornost za neispravne proizvode obuhvaća i načelo objektivne odgovornosti, definiciju štete, izuzeće od odgovornosti i teret dokaza, a temelji se na hrvatskom Zakonu o obveznim odnosima. U ovom trenutku regulativa u ovom području donekle odstupa od pravne stečevine i bit će potrebne njene izmjene i dopune.

U pogledu **mjera koje nisu vezane uz sigurnost proizvoda** Zakon o zaštiti potrošača, usvojen 2003. godine ima za cilj preuzeti Direktive EZ-a koje se odnose na zavaravajuće oglašavanje i komparativno oglašavanje, ugovore sklopljene izvan poslovnih prostorija, potrošačke zajmove, nepoštene uvjete u potrošačkim ugovorima, kupovinu prava na vremenski ograničenu uporabu nekretnina (timeshare), ugovore sklopljene na daljinu i na isticanje cijena na proizvodima. Zakon o turističkoj djelatnosti i Zakon o obveznim odnosima djelomično su usklađeni s Direktivom EZ-a koja obuhvaća putovanja, odmore i kružna putovanja u paket aranžmanima i bit će ih potrebno izmijeniti i dopuniti. Hrvatsko zakonodavstvo ne pokriva Direktive EZ-a o sudskim nalogima za zaštitu interesa potrošača, o nekim aspektima prodaje potrošačke robe i popratnim jamstvima te o prodaji na daljinu potrošačkih financijskih usluga. Za navedena pitanja potrebna je daljnja prilagodba s pravnom stečevinom Zajednice.

U području **tržišnog nadzora** postojeći sustav, koji se temelji na odobrenju proizvoda prije njihovog stavljanja na tržište, je daleko od postavljenih zahtjeva Europske unije. Državni inspektorat odgovoran je u suradnji s ostalim javnim institucijama za provedbu propisa tržišnog nadzora. Na snazi su osnovne odredbe o metodologiji procjene rizika, prijavi opasnih proizvoda i suradnji s proizvođačima i distributerima. Određene aktivnosti nadzora tržišta poduzimaju se za određene kategorije proizvoda. Međutim, za veliki broj ostalih proizvoda nedostaje tržišni nadzor zbog nepostojanja standarda, nedostatka sredstava za izvođenje testiranja ili nedostatnih zakonskih ovlasti Državnog inspektorata. Jedino na razini Vlade i ostalih država postoji oblik razmjene informacija. Hrvatska bi imala koristiti postati članicom TRAPEX-a (Sustava za prijenos i brzu razmjenu podataka o štetnim posljedicama uporabe određenih proizvoda na tržištu).

U Hrvatskoj postoje dvije glavne **udruge za zaštitu potrošača**, ali njihove su aktivnosti uglavnom koncentrirane na području Zagreba. Postoji još jedna manja udruga za zaštitu potrošača u Osijeku. Od 2004. godine povećat će se njihova sredstva. Sukladno Zakonu o zaštiti potrošača udruge za zaštitu potrošača mogu se udružiti u Savez udruge za zaštitu potrošača, pravnu osobu koja je ovlaštena da, između ostalog, daje mišljenja na prijedloge zakonskih propisa koji se odnose na zaštitu potrošača i predstavlja interese potrošača u saborskim raspravama. Udrugama za zaštitu potrošača treba pružiti podršku u cilju jačanja njihove uloge u stvaranju i provedbi hrvatske politike zaštite potrošača. Vlada treba nastaviti s radom na razvijanju pokreta za zaštitu potrošača koji će biti neovisan i učinkovito zastupati interese potrošača u Hrvatskoj.

Ne postoje posebni pravni propisi koji bi potrošačima olakšali pristup pravosuđu. Primjenjuju se odredbe s područja građanskog prava. Još uvijek nije razvijen poseban sustav alternativnog rješavanja sporova koji se odnose na zaštitu potrošača koji bi bio usklađen s postojećim Preporukama Europske Komisije. Udruge za zaštitu potrošača ovlaštene su pokrenuti postupke na nadležnom sudu protiv nezakonitih poslovnih aktivnosti i zavaravajućeg oglašavanja, ali slabosti hrvatskog pravosudnog sustava predstavljaju prepreku za učinkovitu provedbu.

U odnosu na informiranje i izobrazbu potrošača Hrvatska nema odgovarajućih programa, iako se izrada jednog takvog programa predviđa sljedećih godina. Aktivnosti na tom području trebale bi biti znatno pojačane.

## **Zaključak**

Hrvatska će morati na ovom području poduzeti dodatne napore u usklađivanju svog zakonodavstva s pravnom stečevinom Zajednice u cilju njegovog učinkovitog preuzimanja i provedbe u srednjoročnom razdoblju. Posebni se napori trebaju usmjeriti na zakonske odredbe o odgovornosti za proizvod i mjere koje nisu vezane uz sigurnost proizvoda te provedbu sustava nadzora tržišta koji bi bili usklađeni sa zahtjevima Europske unije. Posebnu pozornost također treba posvetiti jačanju udruga za zaštitu potrošača i promicati razvoj neovisnog i reprezentativnog pokreta za zaštitu potrošača, kao i promicanju aktivnosti informiranja i edukacije potrošača.

### ***Poglavlje 24: Suradnja u području pravosuđa i unutarnjih poslova***

Cilj politika EU-a u područjima pravosuđa i unutarnjih poslova je održati i dalje razvijati Uniju kao područje slobode, sigurnosti i pravde. Vezano uz pitanja kao što su granična kontrola, vize, migracije, azil, krijumčarenje droge i pranje novca, borba protiv organiziranog kriminala, borba protiv terorizma, prijevare i korupcije, suradnja između policije i pravosuđa, carinska suradnja, zaštita podataka i međusobno priznanje sudskih odluka, kao i pravni instrumenti vezani za ljudska prava, države članice moraju biti na odgovarajući način opremljene kako bi uspjele postići odgovarajuće i prihvatljive standarde provedbe. Administrativni kapaciteti se moraju uskladiti s ovim standardima do dana pristupanja. Osim toga, od presudne važnosti je neovisna, pouzdana i učinkovita organizacija pravosuđa i policije. Najopširniji dio ovog poglavlja odnosi se na schengensku pravnu stečevinu Zajednice koja podrazumijeva uklanjanje interne granične kontrole u EU. Međutim, bitni dijelovi ove pravne stečevine Zajednice ne primjenjuju se po pristupanju nove države članice, već kasnije, nakon posebne odluke Vijeća.

*Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju* predviđa intenzivnu suradnju Hrvatske i EU u pitanjima kao što su vize, granična kontrola, azil, ponovni prihvati ilegalnih migranata, pranje novca, organizirani kriminal i kaznena djela vezana za droge, te poboljšanje učinkovitosti hrvatskog pravosuđa.

U području **zaštite podataka**, novi hrvatski Zakon o zaštiti osobnih podataka stupio je na snagu u lipnju 2003. godine. Zakon regulira zaštitu osobnih podataka fizičkih osoba, kao i nadzor nad prikupljanjem, obradom i korištenjem osobnih podataka. Hrvatska je potpisala, ali još uvijek nije ratificirala Konvenciju Vijeća Europe o zaštiti pojedinaca s obzirom na automatsku obradu osobnih podataka iz 1981. godine. Trenutno je u postupku usklađenje s preporukom Vijeća Europe o korištenju policijskih podataka. Predviđeno je i osnivanje Agencije za zaštitu osobnih podataka (*vidi također Poglavlje 3 – Sloboda pružanja usluga*).

Hrvatska je napravila značajan pomak u području **viza**. Usklađenost s obvezama EU-a vezanim za vize i putovanje u EU bez viza je na relativno visokoj razini. U siječnju 2004. godine novi Zakon o strancima zamijenio je prije važeći Zakon o kretanju i boravku stranaca. Posebnu pažnju potrebno je obratiti na njegove provedbene mjere.

U postupku je izrada informacijskog sustava koji će povezati hrvatske diplomatske misije s nacionalnim registrom za vize (IKOS) koji vodi Ministarstvo unutarnjih poslova. Potrebno je nastaviti pripremu ovog sustava i kao prioritet postaviti obuku odgovarajućeg osoblja.

Iako Hrvatska ulaže napore da modernizira i preobrazi svoj sustav **upravljanja granicom**, pred njom se još uvijek nalaze veliki izazovi. Zakonodavni okvir još uvijek nije dovršen, posebno u odnosu na izradu strategije integriranog upravljanja granicom. Novi Zakon o zaštiti državne granice stupio je na snagu u studenom 2003. godine, ali je potrebna priprema daljnjih provedbenih mjera. Hrvatska također mora izvršiti obveze koje je preuzela u ovom području unutar okvira Foruma "EU - Zapadni Balkan" kao što je definirano na sastanku ministara pravosuđa i unutarnjih poslova u studenom 2003. godine.

Uprava za granicu Ministarstva unutarnjih poslova formirana je kao zasebna jedinica policije u srpnju 2002. godine, dok granična policija još uvijek funkcionira kao dio općih policijskih snaga na regionalnoj razini. Zbog preustrojstva koje je u tijeku nije jasno koliko djelatnika radi na upravljanju granicom. Međutim njihov broj nije dovoljan, posebno s obzirom da bi dijelovi hrvatske kopnene granice u budućnosti mogli postati dio vanjske granice EU. Novačenje i obuka osoblja, poboljšanje radnih metoda (analiza rizika i sposobnosti posebno) i modernizacija opreme urgentna su pitanja. U ovom kontekstu potrebno je intenzivirati specijaliziranu obuku graničara na Policijskoj akademiji. Osim toga, potrebno je dodatno poboljšati suradnju različitih tijela koja upravljaju granicom.

Dostupna tehnička oprema i infrastruktura još uvijek nisu adekvatne za učinkovit nadzor zelene granice (3 332 km) ili plave granice i potrebna su veća ulaganja. Granična policija koristi središnji informacijski sustav policije koji međutim ne ispunjava potrebe upravljanja granicom i treba biti na odgovarajući način prilagođen.

Pravna osnova za suradnju sa susjednim zemljama postoji i potrebno je staviti naglasak na odgovarajuću provedbu. To se posebno odnosi na neovlaštene prelaske granice duž granice s Bosnom i Hercegovinom, gdje se velik broj prekograničnih cesta i putova gotovo uopće ne nadzire. Ovi se prijelazi moraju nadzirati kako bi se spriječili nezakoniti prelasci granice.

Što se tiče **migracije**, postoji zakonodavstvo o dozvolama boravka, spajanju obitelji i povezanim pitanjima. Novi Zakon o strancima zamijenio je ranije zakone i primjenjuje se od siječnja 2004. godine. U prvih šest mjeseci 2003. godine u Hrvatskoj se nalazilo 34 279 trajno nastanjenih stranaca, 10 038 stranaca na odobrenom produženom boravku i 1 197 stranaca s poslovnom vizom. Velik je broj njih iz susjednih zemalja. Ne postoje konkretne mjere za integraciju državljana trećih zemalja, ali oni imaju ista osnovna prava kao i hrvatski državljani.

Hrvatska se još uvijek uglavnom smatra tranzitnom zemljom za **ilegalne migrante** na putu prema schengenskim zemljama, a ne zemljom odredišta. U prvih je devet mjeseci 2003. godine 2 915 osoba, uglavnom iz susjednih zemalja, zaustavljeno pri protuzakonitom prelasku granice. U usporedbi s prethodnim godinama, taj trend je u padu, što se može pripisati općoj stabilizaciji u regiji. Ugovori o ponovnom prihvatu potpisani su s 24 zemlje.

Pravo na **azil** garantirano je Ustavom. Međutim, trenutno nije predviđen ubrzani postupak i ne primjenjuje se koncept "sigurne zemlje podrijetla". Novi Zakon o azilu donesen je u srpnju 2003. godine i treba stupiti na snagu u srpnju 2004. godine. Ovaj zakon trebao bi ojačati žalbeni sustav i uvesti pojmove privremene zaštite, "sigurne treće zemlje", "očigledno neutemeljenih zahtjeva", uvjeta primitka i integracije izbjeglica. Novi zakon trebao bi biti usklađen s Konvencijom iz 1951. godine i Protokolom iz 1967. o statusu izbjeglica i relevantnim preporukama i Odlukama Vijeća Europe. Dokumentacijski informativni centar o zemlji podrijetla još uvijek nije uspostavljen.

Postoji evidencija otisaka prstiju tražitelja azila i nezakonitih migranata, ali još uvijek ne postoji elektronička baza podataka. S ciljem mogućeg budućeg sudjelovanja u Eurodacu, potrebno je revidirati i modernizirati sustav uzimanja otisaka prstiju. Bit će potrebno dalje uskladiti zakonodavstvo kako bi se ispunili svi kriteriji i mehanizmi za utvrđivanje odgovorne države članice (Dublin II).

U Hrvatskoj je u razdoblju između 2000. i ljeta 2003. zahtjev za azil podnijelo 214 osoba. Do sada su sve odluke o zahtjevu za azil u Hrvatskoj bile negativne. Postojeći aranžmani za privremeni prihvatni centar nisu zadovoljavajući. Potrebno je formirati Prihvatni centar za azilante, ali nije donesena konkretna odluka o njegovoj lokaciji ili dodjeli sredstava za osiguranje osoblja, plaćanje tekućih troškova i održavanje. Osim toga, potrebno je ojačati suradnju među agencijama i poboljšati suradnju s međunarodnim organizacijama kao što je UNHCR.

U području **suradnje s policijom**, novi Zakon o policiji stupio je na snagu u siječnju 2001. godine. Na temelju tog zakona, policija je demilitarizirana i reforme su u tijeku. Novo zakonodavstvo predviđa jasne zadaće i odgovornosti, ali načelo sprečavanja kriminaliteta treba dodatno razraditi. Potrebno je poboljšati opremu i infrastrukturu i formirati integrirani kompjuterizirani obavještajni sustav o kriminalitetu.

Državni odvjetnik ima ovlasti nad kriminalističkom policijom. Sve istražne djelatnosti i ostale mjere kojima se ograničavaju prava građana moraju biti dogovoreni s pravosudnim organima. Zbog ograničenih istražnih ovlaštenja ostalih službi, kao što su carinski i porezni organi, ove službe moraju blisko surađivati s policijom. Ovu suradnju potrebno je dalje razvijati i jačati. Hrvatska je potpisala ugovore o suradnji s policijom s ostalim zemljama u regiji (posebno Bosnom i Hercegovinom, Srbijom i Crnom Gorom, Mađarskom, Slovenijom i Italijom). Suradnja i razmjena informacija zadnjih se godina poboljšala. U cilju zaključenja predviđenog ugovora o suradnji s Europolom, potrebno je postići zadovoljavajuću razinu zaštite osobnih podataka.

S obzirom na **organizirani kriminal**, Hrvatska je važna tranzitna zemlja na balkanskom pravcu prema zapadnoj Europi za trgovanje ljudima, kao i za krijumčarenje oružja, droga i ukradenih automobila. Hrvatska je potpisala i ratificirala Konvenciju Ujedinjenih naroda iz 2000. godine o transnacionalnom organiziranom kriminalitetu i povezane Protokole o trgovanju ljudima i krijumčarenju migranata. Protokol o protuzakonitoj proizvodnji i trgovanju vatrenim oružjem tek treba biti potpisan. Hrvatska je također ratificirala Konvenciju Vijeća Europe iz 2001. godine o kibernetičkom kriminalu. Hrvatska treba primijeniti obveze koje je preuzela u ovom području unutar okvira Foruma EU - zapadni Balkan kao što je definirano na sastanku ministara pravosuđa i unutarnjih poslova u studenom 2003. Osim toga, još uvijek su potrebni mnogi amandmani Kaznenog zakona kako bi se postiglo potpuno usklađenje s propisima EU-a, Vijeća Europe i OESS-a.

Na nacionalnoj je razini Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminala (USKOK) glavno tijelo zaduženo za borbu protiv gore spomenutih oblika kriminaliteta, što uključuje terorizam. Međutim, upravni i operativni kapacitet Ureda je još uvijek ograničen i broj osoblja nije dovoljan. Suradnja s ostalim agencijama mora biti intenzivnija.

Konačno, potrebno je razviti strateški bolji pristup borbi protiv organiziranog kriminala. Također se potrebno boriti protiv protuzakonite proizvodnje i trgovanja vatrenim oružjem.



Osnovni pravni okvir za borbu protiv terorizma postoji. Hrvatska je ratificirala razne međunarodne instrumente o borbi protiv terorizma, kao što je Europska konvencija o suzbijanju terorizma iz 1977. godine. Protokol iz 2003. kojim se Konvencija izmjenjuje i dopunjuje također je potpisan. Međutim, Konvencija Ujedinjenih naroda o sprečavanju financiranja terorizma (1999.) tek treba biti potpisana.

Što se tiče **borbe protiv prijevара i korupcije**, Hrvatska je potpisala i ratificirala kaznenopravne i građanskopravne konvencije Vijeća Europe o korupciji. Nacionalno zakonodavstvo je djelomično usklađeno s odredbama Konvencije iz 1995. o zaštiti financijskih interesa zajednica i njezinim protokolima. Daljnja su poboljšanja potrebna u vezi definicije prijevара (u odnosu na troškove i prihode), aktivne i pasivne korupcije, kaznene odgovornosti odgovornih osoba i odgovornosti pravnih osoba. Na razini provedbe je potrebno posvetiti veću pažnju učinkovitom vođenju slučajeva vezanih za korupciju. Potrebno je razviti planove djelovanja za sprečavanje i borbu protiv korupcije u odgovarajućim agencijama (granična policija, policija, carina, pravosuđe).

U odnosu na **zaštitu eura** od krivotvorenja, Hrvatska je član Međunarodne konvencije o suzbijanju krivotvorenja iz 1929. godine. Njezine su odredbe dio hrvatskih zakona, posebno Kaznenog zakona, koji uključuje kazneno djelo krivotvorenja strane valute, što uključuje euro i koji se u pravilu čini u skladu s pravnom stečevinom Zajednice (*Vidi također Poglavlje 11 – EMU*).

Hrvatska je tranzitna zemlja za trgovinu **drogom** (uglavnom heroin) na balkanskom pravcu. Zloupotreba droga u zemlji i otkrivena i prijavljena kaznena djela povezana s drogama su u porastu. Hrvatska je potpisnica glavnih konvencija Ujedinjenih naroda o drogama. Zakon o kaznenom postupku, Kazneni zakon i Zakon o suzbijanju zlorabе opojnih droga predstavljaju glavni nacionalni zakonski okvir za borbu protiv snabdijevanja drogama. Nacionalni program suzbijanja zlorabе opojnih droga za 2003. godinu predviđa detaljnu osnovu za borbu protiv droga i utvrđuje državna tijela odgovorna za donošenje posebnih programa za definiranje konkretnih aktivnosti u svakom pojedinačnom području.

Jači naglasak potrebno je staviti na poboljšanje kooperacije i koordinacije između različitih agencija koje su uključene u borbu protiv droga. Osim toga, nadležne službe često nemaju odgovarajuću tehničku opremu. Većina ovisnika nije uključena u program odvikavanja. Potrebno je izraditi nacionalnu informacijsku mrežu i Ured za suzbijanje zlorabе opojnih droga se treba pripremiti za svoju buduću ulogu nacionalnog tijela zaduženog za potencijalnu suradnju s Europskim centrom za praćenje droga i ovisnosti o drogama (EMCDDA).

Hrvatska već neko vrijeme ulaže napore u suzbijanje **pranja novca**. Osnovni pravni okvir je donesen i razrađen u zadnjih nekoliko godina. Hrvatska je ratificirala Europsku konvenciju o pranju, traganju, privremenom oduzimanju i oduzimanju prihoda stečenih kaznenim djelom i počela je ugrađivati međunarodne konvencije i standarde EU-a u svoje nacionalno zakonodavstvo.

Ured za sprečavanje pranja novca koji je Ministarstvo financija formiralo u skladu sa Zakonom o sprečavanju pranja novca, funkcionira kao autonomna i neovisna financijska obavještajna jedinica (FIU). Ona prikuplja i analizira informacije o sumnjivom kretanju novca i o tome obavještava policiju i tužitelja. Međutim, provedba je u ovom području još uvijek slaba. Samo je jedan slučaj pranja novca do sada rezultirao osudom. FIU je potrebno dodatno

ojačati, a suradnja s policijom, Uredom državnog odvjetnika i pravosuđem treba postati učinkovitija. (*Vidi također Poglavlje 4 – Slobodno kretanje kapitala*).

Učinkovita **carinska suradnja** zahtijeva odgovarajuću razinu infrastrukture i opreme, što uključuje informatizaciju i istražna sredstva, te stvaranje učinkovite carinske organizacije s dovoljnim brojem kvalificiranih i motiviranih djelatnika koji pokazuju visok stupanj integriteta.

Ima mjesta za poboljšanje u suradnji između policije, carine i ostalih graničnih agencija. Do sada između njih nije zaključen niti jedan Memorandum o razumijevanju (MoU). Bilo bi korisno za Hrvatsku da izradi program Memoranduma o razumijevanju s poslovnim organizacijama i između carine i policije s ciljem suzbijanja trgovanja drogom. Također je potrebno razmotriti zakonodavne promjene u skladu s relevantnim konvencijama EU-a (Napulj II i informacijska tehnologija), stvaranje specijalne istražne službe unutar carinske uprave i osnivanje sustava carinske obuke.

U pogledu **pravosudne suradnje u građanskim i kaznenim pitanjima**, priznanje i ovrha stranih sudskih odluka su uključeni u Zakon o rješavanju sukoba zakona, a opći sustav građanskih i komercijalnih pitanja sličan je onom iz zakonodavstva EU-a. Pravila o pozitivnom pravu, postupci vezani uz naloge za plaćanje, odluke o pitanjima osobnog statusa i međunarodni postupci insolventnosti su također uglavnom u skladu sa zakonodavstvom Zajednice i njezinim načelima. Dvostrane konvencije su potpisane s većim brojem susjednih zemalja. Nekoliko važnih konvencija je ratificirano ili su u postupku ratifikacije, uključujući Europsku konvenciju o transferu postupaka u kaznenim stvarima iz 1972. godine, Konvenciju o međusobnoj pravnoj pomoći u kaznenim pitanjima iz 1959. godine, Europsku konvenciju o izručenju iz 1957. godine i Hašku konvenciju o građanskim aspektima međunarodne otmice djece iz 1980. godine. Hrvatska nije potpisnica Haške konvencije o uručenju sudskih i izvansudskih dokumenata u građanskim i trgovačkim predmetima u inozemstvu iz 1965. godine i postojeće metode su vrlo različite od onih koje utvrđuje u EU. Nadalje, nije potpisnica Haške konvencije o uzimanju dokaza u građanskim i trgovačkim predmetima u inozemstvu iz 1970. godine. Zakonodavstvo koje predviđa naknadu za žrtve terorističkih činova i javnih demonstracija treba također obuhvatiti žrtve kriminala općenito. Potrebno je poboljšati obuku sudaca u područjima kao što je međunarodna suradnja i novi istražni postupci.

## **Zaključak**

Hrvatska je uložila napore da uskladi svoje zakone s pravnom stečevinom Zajednice u području pravosuđa i unutarnjih poslova i zamjetan je napredak u provedbi reformi u institucijama kao što su policija, granična policija i financijska obavještajna jedinica. Međutim, još je uvijek potrebno mnogo rada kakobi se zakonodavstvo dalje uskladilo s pravnom stečevinom Zajednice i agencije za provedbu zakona transformirale u učinkovite institucije sposobne suočiti se sa zadaćama koje im predstoje. Osim toga, bit će potrebno izvršiti velika ulaganja u opremu i infrastrukturu, kao i u jačanje upravnog kapaciteta. Geografski položaj Hrvatske na raskrižju migracijskih tokova predstavlja poseban izazov. Sve u svemu, Hrvatska će trebati uložiti velike i koordinirane napore kako bi uskladila svoje zakonodavstvo s pravnom stečevinom Zajednice i kako bi ga u srednjoročnom razdoblju učinkovito primijenila i provela u području pravosuđa i unutarnjih poslova.

## ***Poglavlje 25: Carinska unija***

Pravna stečevina carinske unije sastoji se isključivo od, za države članice, obvezujućeg zakonodavstva koje ne zahtijeva prenošenje u nacionalno pravo. To zakonodavstvo uključuje Carinski kodeks EU-a i njegove provedbene odredbe, kombiniranu nomenklaturu, zajedničku carinsku tarifu i odredbe o tarifnoj klasifikaciji, oslobođenju od plaćanja carina, suspenziji carine i određenim carinskim kvotama, te neke druge odredbe, kao npr. one o carinskom nadzoru krivotvorene i piratske robe, prekursora droge i kulturnih dobara, te o uzajamnoj upravnoj pomoći u carinskim stvarima, kao i ugovore Zajednice u predmetnim područjima, uključujući i provoz. Države članice moraju osigurati postojanje nužnih kapaciteta za provedbu, uključujući i veze s relevantnim kompjuteriziranim carinskim sustavima EZ-a.

*Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju/Privremeni sporazum o trgovini i njoj srodnim pitanjima* obuhvaćaju uspostavu zone slobodne trgovine sa Zajednicom i trenutačno ili postupno ukidanje carina na vrlo široku paletu proizvoda. Ti Sporazumi sadržavaju i pravila o podrijetlu koja treba poštivati kako bi se iskoristile dane trgovinske povlastice.

**Hrvatski Carinski zakon** i njegove provedbene odredbe modelirane su prema Carinskom kodeksu EU-a i njegovim provedbenim odredbama. Oni uključuju carinski postupak i odredbe kao što su one o obvezujućem mišljenju o razvrstavanju robe u carinsku tarifu, obvezujućem mišljenju o podrijetlu robe, carinskoj procjeni, carinskim postupcima s gospodarskim učinkom i slobodnim zonama. U Hrvatskoj postoji 14 slobodnih zona. One će se trebati prilagoditi kako bi se uskladile s pravnom stečevinom (*vidi i Poglavlja 6 i 10 - Tržišno natjecanje i Oporezivanje*). Bit će potrebno dodatno razviti pojednostavljene postupke, uključujući i ovlašćivanje subjekata utemeljeno na odgovarajućim sustavima revizije.

Hrvatska redovito ažurira svoje carinsko zakonodavstvo kako bi obuhvatila izmjene i dopune Carinskog kodeksa EU-a i njegove provedbene odredbe. Međutim, izmjene i dopune Carinskog kodeksa EU-a iz 2000. još nisu prenesene; one među ostalim obuhvaćaju odredbe o carinskim postupcima s gospodarskim učinkom, slobodnim zonama i slobodnim skladištima, korištenju elektronske deklaracije i nastanku carinskog duga. Bit će potrebni veliki naponi za prilagodbu hrvatskog postupka provoza zahtjevima novoga kompjuteriziranog sustava provoza. Odredbe o carinskom nadzoru krivotvorene i piratske robe, koje dopuštaju carini intervenciju i na zahtjev i po službenoj dužnosti, već se primjenjuju. Sustavi carinskog nadzora uvoza i izvoza kulturnih dobara i prekursora već su na snazi. Neke pristojbe za carinjenje, koje se trenutačno primjenjuju po Zakonu o upravnim pristojbama, Tarifi Zakona o upravnim pristojbama i Zakonu o carinskoj tarifi čine se suprotnima pravnoj stečevini i morat će se ukinuti.

U okviru svojih postojećih sporazuma o slobodnoj trgovini, uključujući i Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju/Privremeni sporazum o trgovini i njoj srodnim pitanjima sklopljenih sa Zajednicom, Hrvatska primjenjuje **pravila o povlaštenom podrijetlu**. Određeni problemi, nastali nedavno u vezi s potvrđama o povlaštenom podrijetlu šećera, potakli su Europsku komisiju na davanje formalne obavijesti uvoznicima tog proizvoda. Ovaj je slučaj otkrio bitne slabosti hrvatskih sustava upravljanja i nadzora potvrda o povlaštenom podrijetlu. Hrvatske vlasti su naknadno utvrdile poboljšanja koja treba uvesti u ovaj aspekt carinskog nadzora. Bit će važno osigurati da Hrvatska u cijelosti primijeni mjere nužne za sprečavanje ponavljanja ove vrste problema. U tom pogledu bit će bitno osigurati da je Hrvatska potpuno provela mjere potrebne za sprečavanje ponovnog pojavljivanja ovakve vrste problema.

Od 2002., sukladno zahtjevima Privremenog sporazuma, **hrvatska carinska tarifa** temelji se na kombiniranoj nomenklaturi. Elektronska verzija tarife dostupna je javnosti putem Interneta. Ona će predstavljati dobru osnovu za uspostavljanje integrirane tarife, usklađene s integriranom tarifom Zajednice. Hrvatska ne koristi tarifna ograničenja. Hrvatska ne primjenjuje Opći sustav povlastica.

Uz pomoć tehničke potpore Zajednice, Hrvatska poboljšava **upravne i operativne kapacitete** svoje carinske službe. Na snazi je Zakon o carinskoj službi, koji regulira hrvatsku Carinsku upravu. Zakonski uvjeti i organizacijska struktura hrvatske carinske službe morat će se preispitati kako bi ih se učinilo potpuno sukladnima zahtjevima i standardima EU-a. Carinskoj upravi bi posebice trebalo omogućiti više fleksibilnosti u raspodjeli proračunskih i ljudskih resursa.

Trebalo bi razviti sustav izobrazbe koji bi obuhvatio čitav spektar carinskih problema, uključujući i one vezane uz pristupanje EU-u, te koji bi bio dostupan svom carinskom osoblju. Hrvatska bi prilikom pristupanja trebala ukinuti carinski nadzor na granicama s državama članicama EU-a. Prilikom strateškog planiranja trebalo bi u obzir uzeti i resurse potrebne za pojačanje pograničnih postaja duž hrvatskih granica s državama nečlanicama EU-a. Trebalo bi poboljšati funkciju unutarnje revizije. Trebat će poboljšati unutarnju komunikaciju kako bi diljem zemlje bila zajamčena ujednačena provedba carinskog zakonodavstva. Odnosi s krajnjim korisnicima, posebice što se tiče komunikacije, zahtijevaju dodatna poboljšanja. Carinska služba ima internetsku stranicu samo na hrvatskom jeziku.

Etički kodeks carinske službe još je uvijek nedostatan i bit će ga potrebno doraditi i primijeniti. Kako bi se ubrzali carinski postupci, čine se naponi za uspostavu carinskog nadzora na temelju procjene rizika. Osniva se novi odjel za analizu rizika, zadužen za izgradnju ujednačenog sustava analize rizika. Taj bi odjel tek trebao započeti s radom. Hrvatska već primjenjuje mjere nadzora nakon puštanja robe, ali njih treba preispitati. Bit će potrebno unaprijediti tri postojeća hrvatska carinska laboratorija kako bi postali sukladni zahtjevima EU-a.

Izgleda da je upotreba informacijske tehnologije u hrvatskoj carinskoj službi raširena putem stabilne mreže. Osim toga, u funkciji je i veza trgovaca sa sustavom obrade carinskih deklaracija. Čini se da informatičke aplikacije namijenjene provožu, tarifni, unutarnjoj obradi, (obvezujućim) mišljenjima o razvrstavanju robe u carinsku tarifu i uvoznim kvotama u Hrvatskoj funkcioniraju. Kako bi u slučaju pristupa bila zajamčena mogućnost međusobnog povezivanja, bit će potrebno osigurati sukladnost s EZ-ovim kompjuteriziranim carinskim sustavima.

## **Zaključak**

Hrvatska je započela s naporima kako bi se pripremila za ispunjenje zadaća carinske uprave u EU-u, te za preuzimanje odgovornosti nužnih za zaštitu i nadzor vanjskih granica EU-a. Hrvatska će morati učiniti dodatne napore kako bi svoje zakonodavstvo uskladila s pravnom stečevinom Zajednice, te ga srednjoročno djelotvorno primijenila i provela. Posebice je potrebno procijeniti kapacitete njene uprave. Posebnu pozornost treba posvetiti modernizaciji i ojačanju carinske uprave osiguravajući joj, među ostalim, dostatne proračunske, informatičke i ljudske resurse, kao i daljnju izobrazbu.

## ***Poglavlje 26: Vanjski odnosi***

Pravna stečevina Zajednice se u ovom području sastoji uglavnom od izravno obvezujućeg zakonodavstva EU-a koje ne zahtijeva preuzimanje u nacionalne propise. To zakonodavstvo EU-a rezultat je multilateralnih i bilateralnih trgovinskih obveza Zajednice kao i niza autonomnih preferencijalnih trgovinskih mjera. U području humanitarne pomoći i razvojne politike, država koja je podnositelj zahtjeva za kandidaturu, dužna je provesti usklađenje sa zakonodavstvom EU-a i međunarodnim obvezama u ovom području, te osigurati kapacitete za sudjelovanje u razvojnim i humanitarnim politikama EU-a.

*Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju/Privremeni sporazum o trgovinskim i s trgovinom povezanim pitanjima* uključuju odredbe u određenom broju područja kojima se traži od dotičnih stranaka da djeluju u skladu s načelima WTO-a ili ostalih mjerodavnih međunarodnih obveza.

Hrvatska je član **Svjetske trgovinske organizacije** (World Trade Organisation) od 30. studenoga 2000. Preuzela je ambiciozan plan obveza nakon pristupanja, na čijem izvršavanju postepeno radi. Hrvatska još nije započela s pregovorima o pristupanju Sporazumu o javnoj nabavi WTO-a. Nakon pristupanja EU-u, Hrvatska će trebati primjenjivati sve obveze koje proizlaze iz multilateralnih i plurilateralnih sporazuma WTO-a koje je Zajednica potpisala. To se naročito odnosi na Zajedničku carinsku tarifu Zajednice i vanjske odredbe Zajedničke poljoprivredne politike. Dogovoreno prijelazno razdoblje za Hrvatsku primjenu njenog WTO-ovog rasporeda koncesija i obveza u trgovini robama završava do 2007. Do tog datuma Hrvatska će primjenjivati jednostavnu prosječnu carinu na industrijske proizvode od otprilike 5,3% te 15,5% na poljoprivredne proizvode. Carine za iste proizvode u EU-u su 3,6% za industrijske proizvode, 12,4% za ribarske proizvode i 16,2% za poljoprivredne proizvode.

Nakon pristupanja EU-u, Hrvatska bi se obvezala na pridržavanje **zajedničke trgovinske politike Zajednice** i različitih preferencijalnih trgovinskih sporazuma Zajednice. Također bi postala dio Europskoga gospodarskoga prostora. Nadalje, Hrvatska bi trebala primjenjivati autonomne preferencijalne trgovinske režime koje Zajednica odobrava određenim trećim državama, poput, na primjer, Opće sheme preferencijala. S druge strane, Hrvatska bi trebala raskinuti sve preferencijalne trgovinske sporazume koje je sklopila s trećim zemljama, te uskladiti sve ostale sporazume, uključujući i nepreferencijalne trgovinske sporazume s obvezama koje proističu iz članstva u EU-u. Trenutačno, uz Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju/Privremeni sporazum sa Zajednicom, Hrvatska ima važeće sklopljene sporazume o slobodnoj trgovini s Albanijom, Bosnom i Hercegovinom, Makedonijom, Švicarskom, Lihtenštajnom, Norveškom, Islandom i Turskom. Hrvatska je sklopila sporazume o slobodnoj trgovini sa šest od deset zemalja pristupnica (Slovenija, Mađarska, Poljska, Češka Republika, Slovačka Republika i Litva) koji će prestati važiti nakon pristupanja tih zemalja EU-u 1. svibnja 2004. Hrvatska je članica CEFTA-e te će nakon proširenja EU-a nadalje održavati svoje preferencijalne CEFTA sporazumne odnose s Bugarskom i Rumunjskom. Sporazum o slobodnoj trgovini sa Srbijom i Crnom Gorom tek treba stupiti na snagu.

U području usluga, obveze Hrvatske prema **GATS-u** nisu u potpunosti u skladu s onima Zajednice. Nakon pristupanja, Hrvatska je dužna osigurati najveću moguću razinu usklađenosti svojih multilateralnih obaveza koje proizlaze iz GATS-a s onima Zajednice. U

tom bi cilju Hrvatska trebala usko surađivati i koordinirati svoje aktivnosti s Europskom komisijom, posebno vezano uz pregovore uz Plan razvoja iz Dohe.

Hrvatska je u procesu usvajanja provedbenog zakonodavstva u području **instrumenata trgovinske zaštite**. Nakon pristupanja, ona će trebati staviti izvan snage sve nacionalne propise i mjere iz ovog područja, s obzirom da će zakonodavstvo Zajednice postati izravno primjenjivo na njenom teritoriju.

Hrvatska trenutačno provodi programe **osiguranja i financiranja izvoznih kredita**. Po pristupanju, Hrvatska treba osigurati usklađenost njenog sustava osiguranja kratkoročnih izvoznih kredita s pravilima Zajednice o tržišnom natjecanju. Što se tiče srednjoročnih i dugoročnih izvoznih kredita, propisi će se trebati dalje usklađivati kako bi se postigla potpuna usklađenost sa zakonodavstvom Zajednice i međunarodnim obvezama.

**Izvoz oružja** trenutačno je kontroliran. Osim toga, Hrvatska priprema zakon kojim bi robu dvostruke namjene podvrgnula izvoznju kontroli. Nakon pristupanja, Hrvatska bi se trebala u potpunosti pridržavati mjerodavnog zakonodavstva EU-a u tom području.

Što se tiče **administrativnih kapaciteta**, sudjelovanje u mehanizmima trgovinskog odlučivanja EU-a, primjene i provedbe pravne stečevine zahtijevat će jačanje Uprave za trgovinsku politiku i međunarodne gospodarske odnose Ministarstva gospodarstva Hrvatske.

Hrvatska je sklopila **bilateralne ugovore o ulaganju** s 50 država. Prije pristupanja EU-u, Hrvatska će trebati osigurati punu kompatibilnost tih sporazuma s obvezama koje proizlaze iz članstva u EU-u i pravne stečevine EU-a. U tom cilju, ona treba osigurati pravovremeno poduzimanje potrebnih postupaka bilo za izmjenu ili za raskid, prema potrebi, predmetnih ugovora kako bi osigurala usklađenost s obvezama EU-a do datuma pristupanja. U tom procesu Hrvatska treba uzeti u obzir i dugo početno razdoblje na koje su sklopljeni određeni ugovori, koje se u pojedinim slučajevima može protezati i do 20 godina.

Što se tiče **razvojne politike i inicijativa za humanitarnu pomoć**, Hrvatska nema pravni okvir za razvojnu suradnju. Osim skupine dijelova projekata na kojima zajednički rade pojedina ministarstva, čini se da se jedina pomoć takve vrste sastoji od ciljanih projekata humanitarne pomoći u slučajevima humanitarnih katastrofa. Humanitarna pomoć iz državnih robnih rezervi iznosila je 2000. godine 5,1 milijun kuna (671,000 eura), a 2001. godine 433.000 kuna (58,000 eura).

Hrvatska nema posebnu organizacijsku jedinicu unutar nekog ministarstva ili agencije nadležnu za razvojnu politiku, a čini se da ne postoji ni opća koordinacija između pojedinih ministarstava vezano uz aktivnosti povezane s razvojem.

Na ovom stupnju Hrvatska ne bi bila u mogućnosti da odigra svoju ulogu u pružanju podrške ciljevima i instrumentima, niti bi bila u mogućnosti sudjelovati u daljnjem razvoju kao i provedbi razvojne politike EU-a.

## **Zaključak**

Što se tiče vanjskih odnosa, Hrvatska bi trebala biti sposobna ispunjavati zahtjeve Zajednice u ovom području u srednjoročnom razdoblju, pod uvjetom jačanja institucionalnih kapaciteta za djelotvornu primjenu i provedbu pravne stečevine Zajednice. U cilju pripreme terena za

članstvo, Hrvatska bi trebala osigurati da se njeno djelovanje i izvršenje obveza u okviru međunarodnih organizacija i sporazuma provodi u skladu sa Sporazumom o stabilizaciji i pridržavanju kao i budućim obvezama koje proizlaze iz pravne stečevine Zajednice.

### ***Poglavlje 27: Zajednička vanjska i sigurnosna politika***

Pravna stečevina Zajednice vezana za zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku (ZVSP) temelji se na zakonskim aktima iz drugog i indirektno prvog stupa, što uključuje pravno obvezujuće međunarodne ugovore. Također se temelji na političkim izjavama i sporazumima o vođenju političkog dijaloga u okviru ZVSP-a, usklađenju s izjavama EU-a i primjeni sankcija i restriktivnih mjera.

Do stupanja na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, postojeća pravila za regularan **politički dijalog** između Europske zajednice i njezinih država članica i Republike Hrvatske nalaze se u zajedničkoj deklaraciji od 29. listopada 2001. godine. Politički dijalozi na ministarskoj razini održavani su redovito i odvijali su se glatko. Na tim sastancima Hrvatska je pokazala veliki interes da nastavi aktivno sudjelovati u političkom dijalogu s EU.

U zadnje dvije godine Hrvatska je unilateralno izjavila da pristupa nekolicini zajedničkih pozicija u Zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici i izjavama Unije vezano za, između ostalog, borbu protiv terorizma. U međuvremenu, prema Solunskoj agendi za zapadni Balkan, EU redovito poziva Hrvatsku da se uskladi s određenim EU demaršama, izjavama i zajedničkim pozicijama o Zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici. Hrvatska podržava osnivanje Međunarodnog kaznenog suda i ratificirala je Rimski statut iz 2001. godine. Nije potpisala bilateralni sporazum sa SAD-om u vezi s neizručivanjem određenih osoba Međunarodnom kaznenom sudu.

U svibnju 2002. godine, Hrvatska je pristupila Kodeksu ponašanja EU-a u pogledu izvozu oružja. Hrvatska je potpisnica većine postojećih međunarodnih sporazuma i ugovora o neširenju oružja masovnog uništenja. Još uvijek nije pristupila Wassenaarskom aranžmanu, Australskoj skupini i Režimu za kontrolu raketne tehnologije, ali je izrazila namjeru da to učini. Hrvatska sudjeluje u pripremama za Međunarodni kodeks ponašanja protiv širenja balističkih raketa. Međutim Hrvatska treba ojačati nadležne agencije za provedbu zakona koje su zadužene za unutarnju kontrolu potrebnu za punu provedbu međunarodnih režima za neširenje naoružanja i relevantnih standarda EU-a, što uključuje one koji se odnose na kontrolu trgovine malokalibarskim i lakim oružjem i robom dvojne namjene.

Vezano uz odnose sa susjednim zemljama, neki teritorijalni sporovi još uvijek nisu riješeni (*vidi Poglavlje o političkim kriterijima – bilateralni odnosi*). Hrvatska je članica Ujedinjenih naroda, OEES-a i Vijeća Europe i članica ili promatrač u mnogim drugim međunarodnim organizacijama i sporazumima i aktivna sudionica nekoliko regionalnih i podregionalnih inicijativa (*vidi Poglavlje o političkim kriterijima – multilateralni odnosi*). Međutim još uvijek nije pristupila svim relevantnim konvencijama UN-a, npr. u području borbe protiv terorizma. Hrvatska je počela sudjelovati u međunarodnim mirovnim naporima (ISAF) i poslala je svoje vojne promatrače u određene misije UN-a. Trenutno je u procesu određivanja snaga koje će sudjelovati u daljnjim mirovnim operacijama te priprema potrebne mjere preustroja. Izrazila je spremnost da podrži, sudjeluje i doprinosi civilnim i vojnim operacijama za upravljanje krizama u sklopu Europske politike sigurnosti i obrane (**ESDP**). Međutim još uvijek je potrebno izdvojiti potrebna sredstva.

U odnosu na **administrativni kapacitet**, Hrvatska ima relativno novo diplomatsko osoblje koje usprkos ograničenim sredstvima održava proširenu mrežu diplomatskih misija. Ima 55 diplomatskih misija, 22 konzularna ureda i jednu ispostavu veleposlanstva u inozemstvu i zapošljava oko 1000 djelatnika. Kako bi mogla raditi sa strukturama EU-a zaduženim za Zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku, Hrvatska treba formirati potrebne mehanizme unutar Ministarstva vanjskih poslova. U pogledu provedbe sankcija i restriktivnih mjera, također će trebati prilagoditi svoj administrativni kapacitet standardima EU-a. Iako ukupni administrativni kapacitet također mora biti povećan, Hrvatska bi s vremenom trebala postati sposobna suočiti se sa zahtjevima koji proizlaze iz Zajedničke vanjske i sigurnosne politike.

## **Zaključak**

Hrvatska je izjavila da će kao država članica aktivno i bezrezervno podržavati Zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku u duhu lojalnosti i međusobne solidarnosti.

Na temelju procjene hrvatske vanjske i sigurnosne politike do danas može se očekivati da bi Hrvatska, pod uvjetom da poduzme potrebne pravne i administrativne mjere i izvrši potrebna usklađenja, trebala biti u mogućnosti ispuniti svoje obveze u sklopu Zajedničke vanjske i sigurnosne politike u srednjoročnom razdoblju.

## ***Poglavlje 28: Financijska kontrola***

U ovom se poglavlju pravna stečevina sastoji većinom od općenitih, međunarodno prihvaćenih i s EU-om sukladnih načela unutarnjeg financijskog nadzora u javnom sektoru koje treba prenijeti u sustave nadzora i revizije cijelog javnog sektora. Pravna stečevina naročito zahtijeva postojanje djelotvornih i transparentnih sustava financijskog upravljanja i nadzora, kao i funkcionalno nezavisnih sustava unutarnje revizije; nezavisne vanjske revizije sustava unutarnjeg financijskog nadzora u javnom sektoru (vrhovna revizijska institucija); odgovarajućeg mehanizma financijskog nadzora fondova EU-a; i postojanje upravnih kapaciteta koji financijskim interesima EZ-a pružaju djelotvornu i jednakomjernu zaštitu.

Što se tiče **unutarnjeg financijskog nadzora (Public Internal Financial Control, PIFC)**, Hrvatska još nije uspostavila sveobuhvatnu strukturu nadzora utemeljenu na upravljačkoj odgovornosti i funkcionalno nezavisnoj unutarnjoj reviziji. Primarno zakonodavstvo koje definira koncepciju unutarnje revizije je Zakon o proračunu. Nadzor ex-ante provodi se putem provedbenih propisa sustava državne riznice (jedinstveni račun riznice). Trenutačno stanje karakterizira određena podijeljenost odgovornosti, slabosti u komunikaciji i izvještavanju, nepostojanje obveznog, ex-ante financijskog nadzora unutarnjih prihodovnih i rashodovnih centara i nepostojanje usklađenog zakonodavstva vezanog uz nadležnosti nadzora i revizije. Uprava za unutarnju reviziju i nadzor u Ministarstvu financija odgovorna je za razvitak i usklađivanje koncepcija PIFC-a. Uspostava funkcionalno nezavisnih, operativnih jedinica unutarnje revizije bit će glavni izazov upravi na ovom području.

Temeljem Zakona o državnoj reviziji iz 1993., **vanjsku reviziju** provodi Državni ured za reviziju (DUR, u daljnjem tekstu: DUR). Revizije obuhvaćaju svu javnu potrošnju financiranu iz državnog proračuna, državnih fondova i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Zakon o državnoj reviziji bi trebao, što za sada nije slučaj, predviđati i vanjsku reviziju fondova EU-a. Revizije koje provodi DUR obuhvaćaju financijske revizije, revizije sustava i revizije poslovanja. DUR je autonomno tijelo; međutim, kako je njegov proračun



sastavni dio državnog proračuna, potrebno je uložiti napore za povećanje njegove proračunske nezavisnosti. Trebalo bi pojačati upravne kapacitete DUR-a, naročito u pogledu ljudskih resursa.

Što se tiče **nadzora fondova EU-a**, trebat će razviti djelotvorne mehanizme praćenja, nadzora i revizije fondova EU-a. Još nije uspostavljen sustav koji uređuje vrijednosne papire, dugove i naplatu.

Hrvatska je, također u ranoj fazi zakonodavnih i upravnih priprema za **zaštitu financijskih interesa EU-a**. Postojeće procedure i podjela nadležnosti između različitih, u to uključenih tijela, većinom obuhvaćaju kaznenopravne postupke obrade slučajeva prijevare i sumnje u istu, a u manjem opsegu ostale nepravilnosti. Ne postoji posebna institucija niti tijelo za istraživanje i/ili obradu tih nepravilnosti, ali nekolicina postojećih tijela ima odgovornost u tom pogledu. Bit će potrebno uspostaviti i na odgovarajući način provesti djelotvorne postupke otkrivanja, obrade i financijskog i upravnog/sudskog praćenja nepravilnosti, kao i uspostaviti nužne metode koordinacije u tu svrhu.

## **Zaključak**

U ovo području Hrvatska mora razviti općenite politike i usklađeni zakonodavni okvir. Treba uspostaviti ili ojačati upravne kapacitete, uključujući i funkcionalno nezavisne jedinice unutarnje revizije u državnim institucijama, te usavršiti potrebno osoblje. Državni ured za reviziju ima potrebnu zakonsku i organizacijsku osnovu za daljnji razvoj u odgovarajuće tijelo vanjske revizije, ali ga treba ojačati. U području nadzora fondova EU-a bit će potrebno razviti djelotvorne mehanizme praćenja, nadzora i revizije fondova EU-a. Povrh toga, bit će potrebno osigurati da hrvatska uprava raspolaže kapacitetima za pružanje djelotvorne i jednakomjerne zaštite financijskih interesa EZ-a.

Pod uvjetom da Hrvatska učini dodatne napore u preustroju i ojačanju svojih kapaciteta za unutarnji financijski nadzor u javnom sektoru, vanjsku reviziju i borbu protiv prijevare, srednjoročno bi trebala biti sposobna zadovoljiti zahtjeve EU-a u ovom području.

## ***Poglavlje 29: Financijske i proračunske odredbe***

U ovom području pravna stečevina Zajednice obuhvaća pravila o financijskim resursima potrebnim za financiranje proračuna EU-a (u daljnjem tekstu: vlastiti resursi). Vlastite resurse većinom čine doprinosi država članica koji se temelje na tradicionalnim vlastitim resursima od carina i poljoprivrednih davanja i poreza na šećer, resursa koji se temelje na porezu na dodanu vrijednost, te resursa koji se temelje na razini bruto nacionalnog dohotka (BND). Države članice moraju zajamčiti stvaranje odgovarajućih upravnih kapaciteta koji bi adekvatno koordinirali i zajamčili točan izračun, ubiranje, plaćanje i nadzor vlastitih resursa i izvješćivali EU o provedbi pravila o vlastitim resursima. Pravna je stečevina u ovom području izravno obvezujuća i ne zahtijeva prenošenje u nacionalno pravo.

Na temelju Carinskog zakona, Hrvatska svake godine donosi Uredbu o carinskoj tarifi, koju primjenjuje Carinska uprava. Uprava ubire carinska davanja, PDV prilikom uvoza i posebne poreze na uvoz. Nenaplaćeni i naplaćeni dugovi bilježe se u odvojenim evidencijama. Ministarstvo financija snosi cjelokupnu odgovornost za financijska i proračunska pitanja.

Državno računovodstvo i statistika BNP/BND-a vodi se prema definicijama i računovodstvenim pravilima Europskog sustava integriranih gospodarskih računa 95 (ESA 95). Državno računovodstvo nije potpuno prilagođeno da bi uzelo u obzir sivu ekonomiju.

## **Zaključak**

Između hrvatskog i sustava EU-a nema značajnih razlika u pogledu osnovnih načela i institucija u dotičnim političkim područjima, vezanima uz primjenu sustava vlastitih resursa. Ako nastavi s naporima za usklađenje s relevantnim poglavljima pravne stečevine Zajednice, a posebno u području carina, oporezivanja, statistike i financijskog nadzora, Hrvatska srednjoročno ne bi trebala imati naročitih teškoća u ispunjavanju zahtjeva sustava vlastitih resursa.

## **C. SAŽETAK I ZAKLJUČCI**

Hrvatska je podnijela zahtjev za članstvo u Europskoj uniji 21. veljače 2003. godine.

U skladu s odredbama članka 49. Ugovora o osnivanju Europske unije, Komisija je na zahtjev Vijeća pripremila Mišljenje o hrvatskom zahtjevu za članstvo.

Hrvatska se priprema za članstvo na temelju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju koji je potpisan dana 29. listopada 2001. i Privremenog sporazuma koji je stupio na snagu u ožujku 2002. godine.

U pripremi Mišljenja, Komisija je uzela u obzir “Solunsku agendu za Zapadni Balkan” koju je usvojilo Europsko vijeće u lipnju 2003. godine, a u kojem je EU izjavila “*da zemlje Zapadnog Balkana same određuju tempo približavanja Europskoj uniji, a on ovisi o rezultatima svake pojedine zemlje u provedbi reformi, poštujući na taj način kriterije koje je postavilo Europsko vijeće u Kopenhagenu 1993. godine i uvjete Procesu stabilizacije i pridruživanja*”.

U lipnju 1993., Europsko vijeće je u Kopenhagenu izjavilo da će zemlje kandidatkinje iz Srednje i Istočne Europe koje žele postati članicama Unije to i postati ukoliko ispune sljedeće uvjete:

- stabilnost institucija koje osiguravaju demokraciju, pravnu državu, poštovanje ljudskih prava i manjina;
- postojanje djelotvornog tržišnog gospodarstva, kao i sposobnost poduzeća da izdrže konkurenciju i tržišni pritisak unutar Unije;
- sposobnost preuzimanja obveza koje proizlaze iz članstva, uključujući provedbu ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije.

U procjeni napretka u ovim područjima, Komisija je uzela u obzir sposobnost hrvatskih administrativnih i pravnih sustava da primijene i provode pravnu stečevinu Zajednice u praksi.

Komisija je također uzela u obzir uvjete Procesu stabilizacije i pridruživanja koje je Vijeće definiralo 29. travnja 1997. godine. Oni uključuju suradnju s Međunarodnim kaznenim sudom za bivšu Jugoslaviju, regionalnu suradnju i ostala povezana pitanja.

Način pripreme ovog Mišljenja isti je kao onaj koji se koristio u pripremi prethodnih Mišljenja. Komisija je analizirala postojeću situaciju i srednjoročne izgledе. U sastavljanju preporuke o otvaranju pregovora o pridruživanju, Komisija je posebnu pažnju obratila na postojeće mogućnosti Hrvatske da ispuni političke kriterije.

## **1. POLITIČKI KRITERIJI**

Hrvatska ima stabilne demokratske institucije koje uredno funkcioniraju u skladu sa svojim ovlastima i koje međusobno surađuju. Izbori 2000. i 2003. godine bili su slobodni i pravedni. Opozicija igra normalnu ulogu u funkcioniranju ovih institucija.

Ne postoje značajniji problemi u pogledu osiguranja vladavine prava i poštivanja osnovnih prava. Međutim, Hrvatska mora poduzeti mjere kako bi osigurala da se u potpunosti poštuju prava manjina, a posebno srpske manjine. Hrvatska bi trebala ubrzati provedbu Ustavnog zakona o nacionalnim manjinama i ubrzati napore kojima bi se olakšao povratak srpskih izbjeglica iz Srbije i Bosne i Hercegovine. Hrvatska treba bitno poboljšati funkcioniranje pravosudnog sustava. Borba protiv korupcije treba biti još učinkovitija.

Suradnja Hrvatske s Međunarodnim kaznenim sudom za bivšu Jugoslaviju bitno se poboljšala zadnjih mjeseci. U travnju 2004. godine, Tužiteljica je izjavila da Hrvatska sada u potpunosti surađuje sa Sudom. Hrvatska i dalje treba u potpunosti surađivati i poduzimati sve potrebne korake kako bi osigurala da se preostali optuženik pronađe i prebaci na Međunarodni kazneni sud za bivšu Jugoslaviju. Hrvatska je predana regionalnoj suradnji. Potrebni su kontinuirani naporі u ovom području, posebno pri rješavanju pitanja granice sa susjednim zemljama, a u skladu s međunarodnim standardima za rješavanje sporova, te pitanja koja proizlaze iz unilateralne deklaracije o zaštićenoj "Ekološkoj i ribarskoj zoni" na Jadranu.

## **2. GOSPODARSKI KRITERIJI**

Hrvatska se može smatrati zemljom sa djelotvornom tržišnom ekonomijom. Trebala bi biti u stanju nositi se sa pritiscima konkurencije i tržišnih snaga unutar Unije u srednjoročnom razdoblju, pod uvjetom da nastavi provoditi program reformi čiji je cilj uklanjanje preostalih slabosti.

U Hrvatskoj postoji sve jači politički konsenzus o osnovama ekonomske politike. Hrvatsko gospodarstvo postiglo je značajan stupanj makroekonomske stabilnosti s niskom inflacijom. Snažnija ekonomska stabilnost i poduzete strukturne reforme omogućavaju rad tržišnih mehanizama. To se prvenstveno odnosi na liberalizaciju cijena i trgovine, kao i na privatizaciju, iako u manjoj mjeri. Hrvatska ima relativno dobro obrazovanu radnu snagu i dobru cestovnu, prometnu i telekomunikacijsku infrastrukturu. Zemlja ima dobro razvijeni bankarski sektor i konkurentnu turističku industriju. Hrvatsko gospodarstvo je već dobro integrirano u gospodarstvo EU.

Međutim, i dalje treba raditi na poboljšanju tržišnih mehanizama. To se posebno odnosi na poboljšanje rada pravosudnog sektora i rješavanje pitanja velikog administrativnog tereta i nedovršenih sustava katastra i zemljišnih knjiga. Pretvorba i privatizacija poduzeća je sporija nego što se očekivalo, a određena velika državna, bivša društvena, poduzeća još uvijek imaju važnu ulogu u gospodarstvu. Poglavitо brodogradnja i poljoprivreda moraju biti modernizirani. Potrebne reforme fiskalnog sustava i sustava socijalnog osiguranja, kao i javne uprave još uvijek nisu dovršene i potrebno je aktivno provoditi fiskalnu konsolidaciju. Potpuna integracija u jedinstveno tržište i usvajanje pravne stečevine Zajednice bi u ovoj fazi

uzrokovali poteškoće u određenom broju sektora u njihovoj prilagodbi na konkurenciju unutar jedinstvenog tržišta. Rješavanje identificiranih slabosti trebalo bi doprinijeti intenzivnijem ulaganju i rastu, a to bi pak doprinijelo većoj konkurentnosti Hrvatske.

### 3. SPOSOBNOST PREUZIMANJA OSTALIH OBVEZA KOJE PROIZLAZE IZ ČLANSTVA

Sposobnost Hrvatske da preuzme ostale obveze koje proizlaze iz članstva procijenjena je prema sljedećim pokazateljima:

- Obveze iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, posebno one koje su već na snazi temeljem Privremenog sporazuma i koje se odnose na područja kao što je slobodno kretanje roba, konkurencija i prava intelektualnog i industrijskog vlasništva;
- Napredak u donošenju, provedbi i izvršavanju pravne stečevine Zajednice.

Proces ratifikacije Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju s Hrvatskom još uvijek nije dovršen. Hrvatska je napravila napredak u primjeni Privremenog sporazuma iako je još uvijek potrebno dužnu pažnju posvetiti poštivanju tamo navedenih rokova. Hrvatska je također poduzela važne korake prema poštivanju budućih obveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

Hrvatska je uložila značajne napore da uskladi svoje zakonodavstvo s pravnom stečevinom Zajednice, posebno u područjima vezanim uz Unutarnje tržište i trgovinu. Potrebno je i nadalje nastaviti s tim nastojanjima. Administrativni kapacitet nije ujednačen i potrebno je poboljšati provedbu zakonodavstva. Hrvatska treba nastaviti s usklađivanjem zakonodavstva i u isto vrijeme jačati administrativne i pravosudne strukture potrebne za učinkovitu primjenu i provedbu pravne stečevine Zajednice.

Ako ustraje u svojim nastojanjima, Hrvatska ne bi trebala imati značajnijih poteškoća da u srednjoročnom razdoblju primijeni pravnu stečevinu Zajednice u sljedećim područjima: Gospodarska i monetarna unija, Statistika, Industrijska politika, Malo i srednje poduzetništvo, Znanost i istraživanje, Obrazovanje i usavršavanje, Kultura i audio-vizualna politika, Vanjski odnosi, Zajednička vanjska i sigurnosna politika, Financijske i proračunske odredbe.

Hrvatska će trebati i dalje ulagati napore da uskladi svoje zakonodavstvo s pravnom stečevinom Zajednice te da ga u srednjoročnom razdoblju učinkovito primjenjuje i provodi u sljedećim područjima: Slobodno kretanje kapitala, Trgovačko pravo, Ribarstvo, Promet, Energija, Zaštita potrošača i zdravlja, Carinska unija, Financijska kontrola.

Hrvatska će trebati uložiti značajne i kontinuirane napore da uskladi svoje zakonodavstvo s pravnom stečevinom Zajednice i da ga u srednjoročnom razdoblju učinkovito primjenjuje i provodi u sljedećim područjima: Slobodno kretanje roba, Slobodno kretanje osoba, Slobodno pružanje usluga, Tržišno natjecanje, Poljoprivreda, Oporezivanje, Socijalna politika i zapošljavanje, Telekomunikacije i informacijska tehnologija, Regionalna politika, Pravosuđe i unutarnji poslovi.

Bit će potrebno uložiti velike napore u pitanja vezana uz zaštitu okoliša, što uključuje velika ulaganja i jačanje administrativnog kapaciteta za provođenje zakonodavstva. Potpuno usklađivanje s pravnom stečevinom Zajednice moguće je samo u dugoročnom razdoblju i za njega su potrebna veća ulaganja.

## ZAKLJUČAK

Hrvatska je funkcionalna demokracija sa stabilnim institucijama koje garantiraju vladavinu prava. Ne postoje veći problemi vezani uz poštivanje osnovnih prava. U travnju 2004. godine, Tužiteljica Međunarodnog kaznenog suda za bivšu Jugoslaviju izjavila je da Hrvatska sada u potpunosti surađuje sa Sudom. Hrvatska treba nastaviti s punom suradnjom i poduzeti sve potrebne korake da bi osigurala da se preostali optuženik pronađe i prebaci na Međunarodni kazneni sud za bivšu Jugoslaviju. Hrvatska treba uložiti dodatne napore u području manjinskih prava, povratka izbjeglica, reforme pravosuđa, regionalne suradnje i borbe protiv korupcije. Na toj osnovi, Komisija potvrđuje da Hrvatska ispunjava političke kriterije koje je 1993. utvrdilo Europsko vijeće u Kopenhagenu kao i uvjete Procesu o stabilizaciji i pridruživanju koje je 1997. godine odredilo Vijeće.

Hrvatska se može smatrati zemljom s djelotvornom tržišnom ekonomijom. Trebala bi biti u stanju nositi se sa pritiscima konkurencije i tržišnih snaga unutar Unije u srednjoročnom razdoblju, pod uvjetom da nastavi provoditi svoj program reformi za uklanjanje preostalih slabosti.

Hrvatska će biti u poziciji da u srednjoročnom razdoblju preuzme svoje obveze koje proizlaze iz članstva, pod uvjetom da uloži značajne napore pri usklađivanju svojeg zakonodavstva s pravnom stečevinom Zajednice i osiguravanju njegove primjene i provedbe. Međutim, puno poštivanje pravne stečevine Zajednice u području zaštite okoliša moguće je postići samo dugoročno i za njega bi bila potrebna velika ulaganja.

U svjetlu gore navedenog, Komisija preporuča otvaranje pregovora s Hrvatskom za pristupanje Europskoj uniji.

Kako bi se Hrvatskoj pomoglo u pripremi pregovora o pristupanju, potrebno je provesti sveobuhvatan screening. Osim toga, Komisija preporuča da EU razvije strategiju koja bi prethodila pristupanju Hrvatske i u ovom smislu priprema potrebne prijedloge.

Sastavni dio ovog Mišljenja je nacrt Europskog partnerstva za Hrvatsku koji identificira prioritete kojima je potrebno posvetiti pažnju u fazi priprema za pristupanje. Komisija će redovito obavještavati Vijeće o napretku Hrvatske u njezinim priprema za članstvo u EU.

## DODATAK I. - STATISTIKE

Ukoliko nije drugačije navedeno, podatke iz ovog Dodatka skupio je Državni zavod za statistiku.

Pri kompiliranju niže iznesenih podataka u najvećoj mogućoj mjeri slijedilo se definicije i standarde Europske unije. Time se u manjem broju slučajeva odstupilo od nacionalne prakse prikupljanja podataka što je na nekim mjestima rezultiralo razlikama između ovdje iznesenih podataka u odnosu na podatke iznesene u drugim poglavljima Mišljenja koji se većim dijelom baziraju na hrvatskom odgovoru na Upitnik poslan u srpnju 2003.

Metodološke bilješke objašnjavaju sadržaj i posebnosti statističkih podataka podastrih u ovom Dodatku. Podaci se odnose na situaciju zatečenu u siječnju 2004.

### OSNOVNI PODACI

	1998	1999	2000	2001	2002
	u 1000				
Broj stanovnika (na dan 30. lipnja)	4501.0	4554.0	4381.0	4437.0	4443.2
	u km <sup>2</sup>				
Ukupna površina	56542	56542	56542	56542	56542

Podaci o stanovništvu iz 2001. bazirani su na popisu stanovništva koji je proveden 31. ožujka 2001.

### DEMOGRAFIJA

	1998	1999	2000	2001	2002
	<b>na 1000 stanovnika</b>				
Stopa prirodnog prirasta Konačna stopa migracije (uključujući ispravke)	-1.2	-1.5	-1.5	-1.9	-2.4
Stopa smrtnosti dojenčadi	9.8	4.1	5.3	3.8	1.9
	<b>na 1000 živorođenih</b>				
Vjerojatno trajanje života :	8.2	7.7	7.4	7.7	7.0
	<b>pri rođenju</b>				
Muškarci:				71.1	71.2
Žene:				78.1	78.3
<b>Dobna struktura</b>	<b>kao % ukupnog stanovništva</b>				
stanovništvo mlađe od 15 stanovništvo između 15 i 64 - - stanovništvo sa 65 godina starosti ili iznad	19,9	19,8	19,8	17,0	16,7
	67,8	67,9	67,7	66,9	67,2
	12,3	12,4	12,5	15,6	16,1
<b>Međunarodna migracija</b>	<b>u 1000</b>				
Imigracija, ukupno -	51,8	32,9	29,4	24,4	20,4
Emigracija, ukupno	7,6	14,3	6,0	7,5	11,8

## NACIONALNI RAČUNI

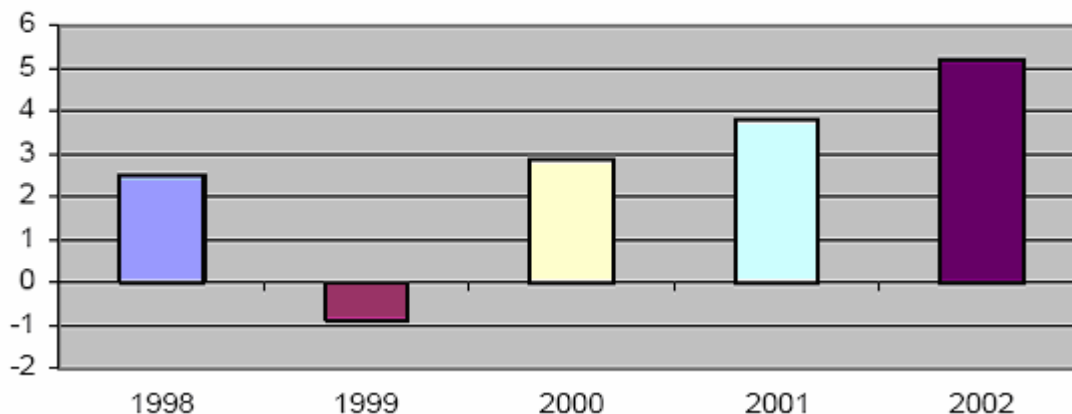
	1998	1999	2000	2001	2002
	<b>1000 milijuna kuna</b>				
Bruto domaći proizvod (tekuće cijene) Bruto domaći proizvod (tekuće cijene) Bruto domaći proizvod per capita (tekuće cijene)	137.6	141.6	152.5	162.9	176.4
	<b>Mio ECU/euro</b>				
Bruto domaći proizvod (stalne cijene)	19281.4	18543.5	19976.3	21811.5	23820.0
Rast zaposlenosti Rast radne produktivnosti	ECU/euro				
Bruto domaći proizvod (nacionalna valuta, tekuće cijene)	4,283.8	4071.9	4501.7	4915.3	5367.9
	<b>promjena u odnosu na prošlu godinu (u postocima)</b>				
Struktura proizvodnje - Poljoprivreda A;B) - - Industrija	2.5	-0.9	2.9	3.8	5.2
(osim građevinarstva (C,D,E) - Građevinarstvo - Usluge (G-Q)	0.1	-1.5	-1.7	0.5	0.8
	11.02	4.42	9.62	8.01	5.67
	<b>prema standardima kupovne moći (PPP)</b>				
Struktura potrošnje - Finalna potrošnja - Kućanstva i neprofitne institucije koje služe kućanstvima - Opća država	7,575	7,509	8,085	8,618	9,266
- Bruto investicije u stalna sredstva - Promjene u stanju zaliha- Izvoz dobara i usluga - Uvoz dobara i usluga					
	<b>Bruto dodana vrijednost (u postocima)</b>				
	9.4	9.8	9.0	9.1	8.2
	25.0	24.6	24.7	24.3	23.4
	6.7	5.3	4.6	4.9	5.3
	59.0	60.4	61.9	61.8	63.2
	<b>% BDP-a</b>				
	85.5	85.4	84.9	83.6	82.1
	60.1	58.9	60.1	60.0	60.1
	25.4	26.5	24.8	23.6	22.0
	23.3	23.3	21.8	22.9	24.8
	0.7	-0.3	-1.6	1.6	2.1
	39.6	40.9	47.1	49.1	45.9
	49.2	49.3	52.3	54.7	54.9

Za 2002., podaci odgovaraju zbroju kvartalnih iznosa.

Prema posljednjim službenim podacima iznesenim u PPP, BDP za 1999. je iznosio 8267 \$. Procjenu je napravio OECD te ju objavio u svojoj publikaciji "Purchasing Power Parities and Real Expenditure", pri čemu je 1999. uzeta kao referentna godina. Sljedeći službeni podaci odnosit će se na godinu 2002. Publikacije "Purchasing Power Parities and Real Expenditure" za zemlje koje nisu članice Europske unije izdaju se svake tri godine, a u godinama između dva izdanja rade se procjene, najčešće od strane međunarodnih organizacija. U ovom slučaju, ti su podaci procijenjeni od strane Državnog zavoda za statistiku.

Promjene u stanju zaliha za 2002. je privremena procjena. Konačni iznos bit će dostupan kad se dovrši izračun BDP-a za 2002.

### BDP (razlika u odnosu na prethodnu godinu u %)



## STOPA INFLACIJE

	1998	1999	2000	2001	2002
	% promjena u odnosu na prethodnu godinu				

### Index maloprodajnih cijena (razlika u odnosu na prethodnu godinu u %)



## BILANCA PLAĆANJA

	1998	1999	2000	2001	2002
	u milijunima ECU/euro				
	-1,295	-1313	-510	-810	-1778
	-3,636	-3112	-3495	-4596	-5570
	4,082	4139	4965	5314	5283
	-7,718	-7251	-8461	-9910	-10852
-Tekući račun -Trgovinska bilanca	1,861	1538	2461	3255	3204
Izvoz dobara Uvoz dobara -Neto usluge	-150	-333	-435	-547	-570
-Neto dohodak-Neto tekući transferi - od kojih : državni transferi - FDI (neto)	630	594	959	1079	1157
priljev	-8	-123	24	64	39
	750	1337	1147	1566	384

Zbog ograničenja vezanih uz izvor podataka, Hrvatska narodna banka izračunava hrvatsku platnu bilancu u dolarima i hrvatskim kunama. Iznosi predočeni u ovoj tabeli rezultat su konverzije kunki izračunate hrvatske platne bilance u eure.



## JAVNE FINACIJE

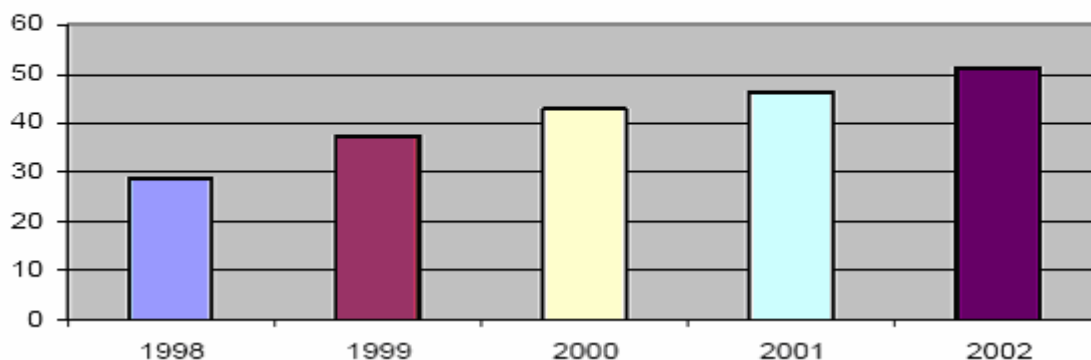
	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.
	u % Bruto domaćeg proizvoda				
Deficit/suficit opće države	-0,92	-6,58	-6,96	-5,49	-2,96
Dug opće države	28,50	37,50	42,80	46,24	51,20
Javna potrošnja	u % Bruto domaćeg proizvoda				
Zdravstvo	5,7	5,7	5,5	5,0	4,8
Socijalna zaštita	14,5	16,5	16,4	19,3	21,2
Obrazovanje	3,8	4,2	4,5	4,2	4,3

Podaci o deficitu/suficitu opće države uključuju konsolidiranu opću državu, uz korištenje GFS metodologije iz 1986., bez podataka o prihodu od privatizacije koji je isključen iz prihoda i pridodan financiranju bilance.

*Podaci o dugu opće države za 2002. godinu uključuju podatke za središnju državnu upravu, lokalnu upravu, Hrvatsku banku za obnovu i razvoj i jamstva. Podaci iz prethodnih godina ne mogu se u potpunosti usporediti s podacima za 2002. godinu zbog metodoloških razlika. Trenutno se radi na rekonstrukciji podataka za te godine.*

*Podaci o javnoj potrošnji u 2002. godini predstavljaju preliminarnu procjenu: konačni podaci će biti dostupni kada se izračuna konačni godišnji bruto domaći proizvod za 2002. godinu.*

### Dug opće države (% BDP-a)



## FINANCIJSKI POKAZATELJI

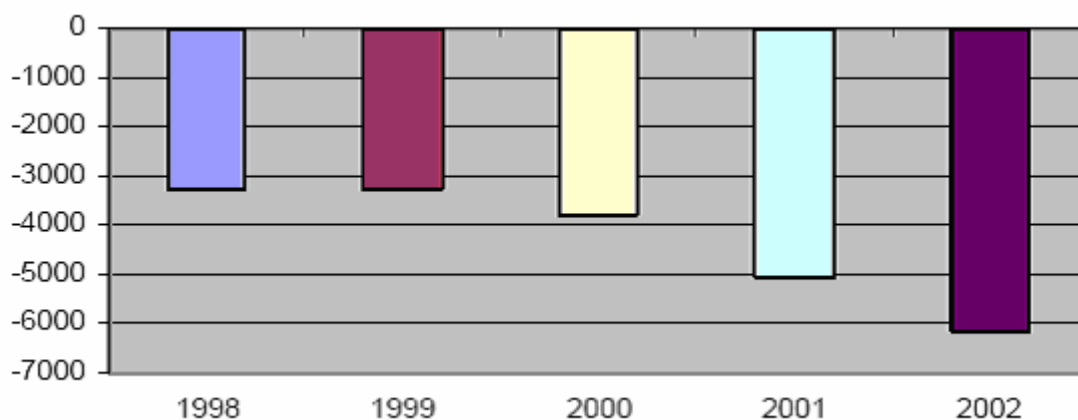
	1998	1999	2000	2001	2002
	% BDP-a				
Neto inozemni dug ukupnog gospodarstva	44.8	50.1	60.0	57.0	68.6
	% izvoza				
Neto inozemni dug cijele ekonomije Monetarni agregati	113.3	122.9	127.5	117.5	145.7
-M1	1 000 Mio ECU /euro				
-M2 -	1.8	1.8	2.4	3.2	4.1
-M3					
-M4					
Ukupni krediti Prosječna kratkoročna kamatna stopa - Dnevna stopa - Aktivna	7.8	7.4	9.6	14.4	15.6
kamatna stopa - Pasivna kamatna stopa	9.1	8.6	9.5	11.9	15.1
ECU/EUR tečaj - Prosječno trajanje - Kraj razdoblja	% godišnje				
- Efektivni tečaj indeks Rezerve -Rezerve (uključujući zlato) Rezerve (uključujući zlato)	10.9	10.1	3.0	2.3	1.7
	16.1	13.5	10.5	9.5	10.9
	4.1	4.3	3.4	2.8	1.6
	(Kuna - euro/ECU)				
	7.1	7.6	7.6	7.5	7.4
	7.3	7.7	7.6	7.4	7.4
	1995=100				
	111.91	122.6	126.0	123.0	118.6
	u milijunima ECU/euro				
	2,400	3,013	3,783	5,334	5,651
	2,400	3,013	3,783	5,334	5,651

## VANJSKA TRGOVINA

	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.
	u milijunima ECU/eura				
Vanjskotrgovinska bilanca Uvoz	-3.269	-3256	-3775	-5031	-6139
Izvoz	3.920	3999	4822	5214	5188
Uvjeti razmjene	7,189	7255	8597	10245	11327
Izvoz u EU-15	prethodna godina=1 00				
Uvoz iz EU-15	101.2	100.3	107.1	98.9	99.5
	% ukupnog iznosa				
	47,7	48,9	54,4	54,1	52,9
	59,3	56,6	55,4	57,1	55,8

Vrijednosti za izvoz, uvoz i trgovinsku bilancu za godine 1998. i 1999. izračunati su na temelju tečaja Hrvatske narodne banke na posljednji dan godine. Prema tečaju za 1998. godinu 1 EUR iznosio je 7.3291 kuna, a za 1999. godinu je 1 EUR iznosio 7.679009 kuna. Za razdoblje od 2000. do 2002. godine, vrijednosti su ponovno izračunate u eurima na temelju dnevnih tečajeva Hrvatske narodne banke (srednji tečaj) na dan kada se ubiru carine. Uvjeti razmjene izračunati su na temelju vrijednosti izvoza i uvoza izraženih u USD.

**Trgovinska bilanca (milijuni ECU/euro)**

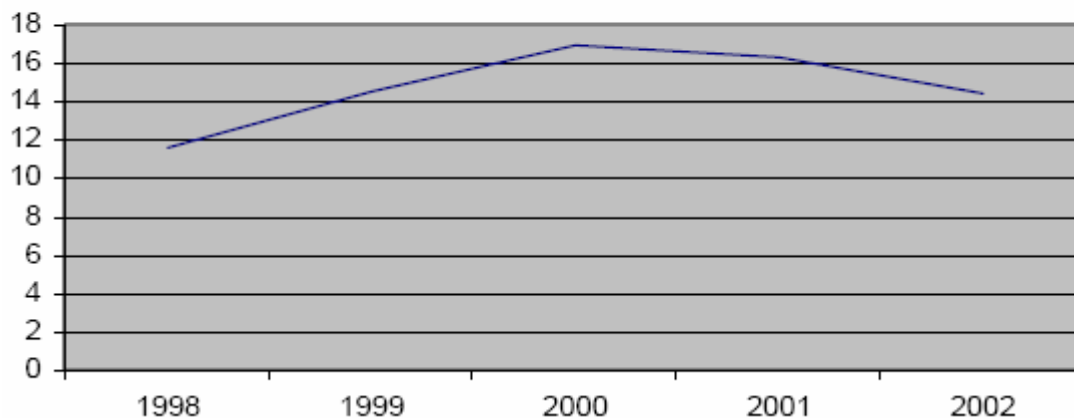


## TRŽIŠTE RADA

	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.
	% stanovništva				
Stopa gospodarske aktivnosti (15 - 64)	62,8	60,2	62,2	62,2	62,9
Stopa zaposlenosti (15-64), ukupno	55,3	53,2	51,3	51,8	53,6
Stopa zaposlenosti (15-64), muškarci	61,7	60,2	57,4	59,0	60,1
Stopa zaposlenosti (15-64), žene	49,4	47,7	45,5	44,9	47,4
	% ukupnog broja				
Prosječna zaposlenost prema granama iz NKD-a					
- Poljoprivreda i šumarstvo - Industrija	16,5	16,7	11,7	15,5	14,9
(isključujući građevinarstvo)	23,5	23,9	22,7	23,1	23,0
- Građevinarstvo	6,7	6,6	5,9	6,3	6,6
- Usluge	53,3	52,9	59,4	55,0	55,4
	% radne snage				
Stopa nezaposlenosti, ukupno	11,6	14,5	17,0	16,3	14,4
Stopa nezaposlenosti, muškarci	10,7	13,5	15,9	14,4	13,3
Stopa nezaposlenosti, žene	12,6	15,7	18,2	18,7	15,8
Stopa nezaposlenosti osoba < 25 godina	31,0	39,2	43,1	41,7	34,4
Dugoročni udio nezaposlenosti	% svih nezaposlenih				
	46,0	50,2	53,6	55,3	53,1
Stopa nezaposlenosti prema NUTS III regiji	% radne snage				
Zagrebačka županija			20,0	23,0	24,4
Krapinsko-zagorska županija			17,1	19,4	20,5
Sisačko-moslavačka županija			27,4	32,2	35,0
Karlovačka županija			31,1	33,1	32,9
Varaždinska županija			17,6	17,8	18,2
Koprivničko-križevačka županija			16,9	18,4	21,0
Bjelovarsko-bilogorska županija			27,2	28,9	31,3
Primorsko-goranska županija			18,9	19,8	18,9
Ličko-senjska županija			25,5	27,9	30,9
Virovitičko-podravska županija			26,2	28,7	32,9
Požeško-slavonska županija			26,0	27,9	29,5
Brodsko-posavska županija			33,7	34,5	36,3
Zadarska županija			31,4	32,2	33,0
Osječko-baranjska županija			28,7	30,8	32,4
Šibensko-kninska županija			36,4	38,8	39,6
Vukovarsko-srijemska županija			37,7	40,1	40,8
Splitsko-dalmatinska županija			29,1	30,1	30,8
Istarska županija			15,2	14,9	14,9
Dubrovačko-neretvanska županija			24,4	24,9	26,3
Međimurska županija			19,3	19,1	19,8
Grad Zagreb			11,6	13,3	13,9

Stopa nezaposlenosti na razini županija (NUTS III) prema administrativnim izvorima na dan 31. ožujka, te se stoga podaci ne mogu usporediti sa stopom nezaposlenosti iz ankete o radnoj snazi. Podaci na razini županija ne uključuju zaposlene u polici i vojsci.

### Stopa nezaposlenosti (% radne snage)



## INFRASTRUKTURA

	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.
	u kilometrima na 1000 km <sup>2</sup>				
Željeznička mreža	48,2	48,2	48,2	48,2	48,2
	km				
Dužina autocesta	330,4	381,6	410,6	428,8	454,9

## INDUSTRIJA I POLJOPRIVREDA

	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.
	prethodna godina =100				
Indeksi količine industrijske proizvodnje	103,7	98,6	101,7	106,0	105,4
Bruto indeksi količine poljoprivredne proizvodnje	110,1	98,8	88,7	108,5	107,7

## ŽIVOTNI STANDARD

	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.
	na 1000 stanovnika				
Broj automobila	222,2	233,5	256,8	269,4	280,1
Glavne telefonske linije	349,4	360,3	329,9	401,9	411,3
Broj pretplatnika mobilnih usluga	39,3	79,3	253,8	390,1	572,4
Broj Internet pretplatnika	8,7	16,5	33,8	53,8	83,5

Preplate za pokretne mobilne usluge uključuju prepaid i post-paid korisnike. Preplate za Internet uključuju pretplatnike putem modema i putem iznajmljenih vodova.

## VISOKO OBRAZOVANJE

	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.
	u % ukupne starosne skupine (18-24)				
Stopa participacije osoba životne dobi od 18 do 24	27,3	26,1	28,2	29,5	31,6

Brojke o visokom obrazovanju računaju se kao postotak studenata upisanih na fakultete podijeljen s ukupnim brojem stanovnika životne dobi od 18 do 24 godine. Ukupan broj stanovnika životne dobi od 18 do 24 godine (isključujući 2001. godinu) dobiven je na temelju procjene.

# PODRUČJA POSEBNE DRŽAVNE SKRBI (PPDS)

