

Madridski kriterij za pristupanje Europskoj uniji

*Veronika Herak**

UDK 35.071(4)
342.9(4)EU
339.923:061.1(4)EU

Stručni rad (professional paper)
Prilijeno / received: 21. 4. 2011.
Prihvaćeno / accepted: 30. 8. 2011.

Madridski kriterij formuliran je 1995. za potrebe petog kruga proširenja Europske unije. Njegove je elemente Europska komisija istaknula u godišnjim izvještajima o napretku pojedinih kandidatkinja. U osnovi traži se kapacitet javnih uprava dovoljan za ostvarenje ostalih, već prije formuliranih kriterija – političkog, ekonomskog i pravnog. Budući da je njegova uloga instrumentalna, Europska se komisija zadovoljila ostvarenjem temeljnih elemenata kriterija upravnog kapaciteta – bilo je dovoljno da se prihvati veći dio zahtjeva u pogledu donošenja i promjene zakonodavstva o određenim elementima upravnog sustava. To je potvrđeno analizom zahtijevanih i ostvarenih upravnih reformi u Češkoj i Sloveniji u pet područja: struktura javne uprave, lokalna samouprava, službenički sustav, metode upravnog djelovanja te zaštita prava građana. Slična analiza provedena za Hrvatsku pokazuje da se kriterij upravnog kapaciteta sada strože tumači: zahtijeva se i provedba novog upravnog zakonodavstva.

* Veronika Herak, Zagreb, email: v_herak@yahoo.com

Ključne riječi: Europska unija – proširenje, kriteriji za proširenje – Češka, Slovenija, Hrvatska, kondicionalnost, madridski kriterij – kriterij upravnog kapaciteta

1. Uvod

Za peto se proširenje Europske unije (EU), koje je, uz Cipar i Maltu, obuhvatilo i osam tranzicijskih država (Češka, Estonija, Latvija, Litva, Mađarska, Poljska, Slovačka i Slovenija), ne može reći da je, poput prijašnjih, izostavilo sferu javne uprave iz svojega fokusa. Dapače, za potrebe integracije istočnoeuropskih država formuliran je posebni, upravni, tzv. madridski kriterij za članstvo u EU. Za vrijeme pregovora u tom krugu (1998.–2003.) Europska je komisija (EK) započela s objavom izvještaja o napretku zemalja kandidatkinja.

U radu se analizira pojava upravnog kriterija za članstvo, druge posebnosti pregovora u petom krugu proširenja, kao i sadržaj i značenje madridskog kriterija. Temeljem analize izvještaja o napretku Češke i Slovenije utvrđuju se područja javne uprave koja su bila predmet zanimanja EK te reformske mjere i zahvati koje su spomenute države provele da bi ispunile madridski kriterij, kao i stupanj usklađenosti hrvatske javne uprave sa zahtjevima madridskoga kriterija. Naznačuju se posljedice koje je formuliranje madridskog kriterija imalo na javne uprave tranzicijskih država te se oblikuju neke pouke za razvoj hrvatske javne uprave.

2. Formuliranje madridskog kriterija

Na sastanku Europskog vijeća (EV) u Kopenhagenu u lipnju 1993., na kojem su se čelnici država i vlada EU očitovali o mogućnosti proširenja na istočnoeuropske tranzicijske države, definirana su tri kriterija za prijam u članstvo. Bila je riječ o političkom, gospodarskom i pravnom kriteriju.¹

¹ Oni traže stabilnost institucija koje osiguravaju demokraciju, vladavinu prava, poštovanje ljudskih prava i manjinskih prava te prihvaćanje političkih ciljeva EU; postojanje djelotvornog tržišnog gospodarstva te sposobnost tržišnih čimbenika da se nose s konkurentskim pritiscima i tržišnim zakonitostima unutar EU, sposobnost i obvezu prihvaćanja cjelokupne pravne stečevine (*acquis*) te prihvaćanje ciljeva političke, gospodarske i monetarne unije.

Potkraj 1995. isto je tijelo u Madridu formuliralo i upravni kriterij, koji zahtijeva prilagodbu upravnih struktura s ciljem osiguravanja uvjeta za postupnu i skladnu integraciju, jačanje upravne sposobnosti, stvaranje učinkovitog sustava državne uprave, itd. Ispunjavanje madridskog kriterija, prema stajalištu EV, nužno je za učinkovitu primjenu i provedbu *acquisa*.

Koje je interese EU zaštitila formuliranjem tih kriterija?

U dotadašnja četiri kruga proširenja EU je obuhvatila gotovo sve zapadnoeuropske države. Prestanak hladnog rata one su dočekale organizirane u Europsku ekonomsku zajednicu (EEZ), s konsenzusom o njegovanju predstavničke demokracije i tržišnog gospodarstva, kao i vladavine prava, zaštite ljudskih prava te o provedbi dotada usvojenog *acquisa*. Upravo se pregovaralo o potpisivanju novog osnivačkog ugovora kojim bi se vertikalna dioba vlasti još značajnije pomakla u korist supranacionalne razine.

Tada je došlo do urušavanja komunističkih režima i raspada Sovjetskog Saveza, kao glavne sile istočnog bloka. U toj se situaciji EU odlučila integrirati dio tranzicijskih zemalja istočne Europe. Poanta integracije je stvaranje velikog europskog tržišta, a ne »Velike Europe« kao političkog entiteta. Politička integracija, s tijelima EU-a i *acquisom*, postoji da bi se osigurala trajnost ekonomske integracije. Ekonomsku je integraciju uistinu lakše postići nego političku, ali trajnosti ekonomske integracije nema bez političke integracije.

No, ako je poanta integracije stvaranje velikog europskog tržišta, uvjetovanje članstva može se činiti kontraproduktivnim. I stvarno, prva su četiri kruga proširenja realizirana kad su sazreli rudimentarni politički uvjeti za proširenje (bilo u državama kandidatkinjama bilo u EEZ). Zašto je EU u petom krugu odlučila igrati istu igru po strožim pravilima? Početkom 1990-ih bilo je lakše nabrojiti razlike no pronaći sličnosti između zapadnoeuropskih i istočnoeuropskih država. Jednopartijski sustav i višestranački parlamentarizam, tržišno gospodarstvo i planska privreda, vladavina prava i instrumentalnost prava glavne su dimenzije razlikovanja. EU je formulirala kriterije za članstvo da bi istočnoeuropske države postale »prikladne« za članstvo. Iz perspektive EU i starih država članica, kriteriji su osigurač da integracijski proces neće biti ugrožen zbog proširenja na države s nekompatibilnim političkim, gospodarskim, pravnim i upravnim sustavima. Osim toga, željelo se više prava i pravnog postupanja, a manje politike u pitanjima proširenja, dok je napredak u provođenju reformi trebalo učiniti mjerljivim.

Istočnoeuropske države u razdoblju poslije II. svjetskog rata prihvatile su ideju da su država i uprava glavno oruđe za gradnju socijalizma. Područja

života nezavisna od države nisu se priznavala. Političke odluke donosila je jedina i vladajuća politička stranka, a uprava je te odluke izvršavala. Vladavina prava kao ni dioba vlasti nisu postojale. Upravni službenici, u prvom redu njihov vodeći sastav, birani su iz nomenklature, tj. popisa osoba koje su po odanosti ideološkim ciljevima dolazile u obzir za imenovanje. Upravljalo se po načelu demokratskog centralizma, bez lokalne i regionalne samouprave. Po načelu dvostruke podređenosti, upravni organi na svakoj teritorijalnoj razini odgovarali su izabranim tijelima na svojoj razini, ali u isti mah upravnim organima više razine; u praksi je prevladavala okomita podređenost nad vodoravnom. Tijela državne vlasti i uprave smatrala su se transmisijom volje stranačkih organa (Pusić, 2007: 311).

3. Sadržaj madridskog kriterija

EK je preuzela zadaću da relativno općenito formuliranim kriterijima dade opipljiviji sadržaj, u okviru godišnjih izvještaja o napretku za svaku državu kandidatkinju.² U njima je utvrđivala kretanje stupnja usklađenosti u odnosu prema stanju detektiranom u mišljenjima o zahtjevima za članstvo iz 1997. Može se reći da je EV formuliralo kriterije za članstvo, ali ih je tek EK definirala, premda ne u doslovnom logičkom smislu. EK je inzistirala na individualnom pristupu u pregovorima pa je svaki kriterij imao nešto drugačije značenje za različite zemlje. Tek se pomnijom analizom može utvrditi značenje madridskoga kriterija za pojedine segmente javne uprave: strukturu, lokalnu samoupravu, službenički sustav, metode rada i zaštitu prava građana.

3.1. Struktura javne uprave

Češka. EK je u Mišljenju iz 1997. ustanovila da Češka ima 14 ministarstava i osam drugih upravnih organizacija (npr. Ured za statistiku i Češka narodna banka). Bila je podijeljena na 75 upravnih okruga, na čelu kojih su bili predstavnici koje je imenovala Vlada. Svako je ministarstvo u upravnom okrugu imalo ured. Za koordinaciju poslova u vezi s pristupanjem EU 1994. osnovan je Vladin Ured za europsku integraciju, na čelu kojeg je bio predsjednik Vlade. K tome, svako je ministarstvo osnovalo poseban

² Mišljenja o zahtjevu za članstvo i izvještaji preuzeti su sa <http://ec.europa.eu>

odjel za pitanja u vezi s proširenjem. EK je zaključila da je struktura češke državne uprave već tada bila uglavnom slična onoj u EU-15, a kao najveći nedostatak navela je nepostojanje središnjeg tijela za upravljanje službeničkim sustavom.

Izveštaj iz 1998. ističe da je na čelu Ureda za europsku integraciju zamjenik predsjednika Vlade. Godine 1999. primijećeno je da je u Ministarstvu unutarnjih poslova (MUP) osnovano novo radno mjesto – zamjenik ministra za reformu javne uprave. On je bio na čelu skupine od 36 službenika raspoređenih u tri odjela (Odjel za reformu javne uprave, Odjel za ljudske potencijale i Odjel za informatizaciju javne uprave), koji su pripremili opsežan pravni okvir za reformu teritorijalnog ustrojstva države i za usavršavanje javnih službenika.

Prema Izveštaju iz 2000. Ured za europsku integraciju osnovao je Odjel za javne službenike (trebao je evoluirati u Središnji ured za javne službenike), a u svim su ministarstvima osnovane posebne organizacijske jedinice za reformu službeničkog sustava. EK je zaključila da koordinacija poslova nije poboljšana. Izveštaj iz 2001. kao novinu spominje samo odluku o osnivanju Instituta za državnu upravu zaduženog za kontinuirano usavršavanje državnih službenika. Do narednog je izvještaja (2002.) Institut počeo s radom. Češka je na kraju pregovora imala 15 ministarstava i 11 agencija kao središnjih upravnih tijela. Hijerarhičnost, izražena karakteristika češke uprave, predstavljala je prepreku uspješnijoj koordinaciji poslova.

Slovenija. U Mišljenju o slovenskom zahtjevu za članstvo EK je utvrdila da 1997. postoji 15 ministarstava, Ured predsjednika Vlade i nekoliko ministara bez lisnice na središnjoj razini. Postojala je mogućnost osnivanja međuministarskih odbora za rješavanje specifičnih pitanja (članovi tih odbora bili su ministri i/ili državni tajnici). EK je već tada smatrala da struktura državne uprave pridonosi učinkovitom obavljanju poslova, ali da bi trebalo unaprijediti komunikaciju unutar ministarstava i između njih. Slovenija je bila podijeljena na 58 upravnih okruga, nadležnih za provođenje odluka središnje vlasti na lokalnoj razini te za nadziranje lokalnih samoupravnih jedinica. Čelnike upravnih okruga imenovala je Vlada na prijedlog ministra unutarnjih poslova. U MUP-u je otvoreno radno mjesto državnog tajnika za upravu, zaduženog za provođenje, koordinaciju i nadzor reforme javne uprave.

Početnih godina pregovora izvještaji spominju da je potrebno detaljnije regulirati nadležnost i odgovornost upravnih tijela te da je popunjeno mjesto državnog tajnika za upravu (1988.), da nije donesen Zakon o Vladi

te da je 1998. osnovano Vijeće za reformu javne uprave, koje nije bilo počelo s radom (1999.).

U Izvještaju iz 2000. godine EK je navela da su Zakon o Vladi i Zakon o javnim agencijama u parlamentarnoj proceduri. Ravnateljstvo za organizaciju i razvoj uprave, u sklopu MUP-a, sa svega četiri zaposlena, bilo je odgovorno za reformu javne uprave. Unutar MUP-a osnovana je Upravna akademija, odgovorna za usavršavanje službenika. Izvještaj iz 2001. ističe da su doneseni Zakon o Vladi te novela Zakona o organizaciji i djelokrugu ministarstava. Broj ministarstava smanjen je sa 16 na 14, predviđena je mogućnost imenovanja najviše dva ministra bez lisnice, a osnovano je novo Ministarstvo za informacijsko društvo. Donesen je nov Poslovnik Vlade, koji je uveo e-komunikaciju između upravnih tijela, s ciljem postizanja njihove učinkovitije suradnje.

Izvještaj iz 2002. ističe donošenje Zakona o državnoj upravi, koji je regulirao odgovornosti i dužnosti tijela državne uprave te uredio odnose između Vlade, ministarstava, upravnih jedinica i lokalnih vlasti. Definirao je nadležnosti ministarstava, a sadržavao je i odredbe o osnivanju organizacija u sastavu ministarstava. Donesen je i Zakon o javnim agencijama, kojim je predviđeno da javne agencije postupno prestanu obavljati djelatnosti koje se ne bi trebale smatrati javnima, a mogućnost osnivanja novih agencija je ograničena. Odredbama o imenovanju službenika, izvješćivanju Vlade i financiranju nastojalo se javne agencije učiniti što manje podložnima političkom utjecaju. Izvještaj iz 2003. naglašava da nije došlo do bitnih promjena u strukturi javne uprave, ali je smanjen broj organizacija u sastavu ministarstava s 53 na 45. U planu je bilo smanjivanje broja vladinih Ureda s 21 na 16 prenošenjem njihovih ovlasti na ministarstva. Koordinaciju poslova između ministarstava EK je ocijenila zadovoljavajućom, što se u prvom redu imalo zahvaliti uspješnom provođenju projekta e-uprave.

Utjecaj EK na strukturu javnih uprava tranzicijskih država bio je višestruk, premda ne previše eksplicitan. EK nije odredila koliko bi ministarstava i drugih upravnih tijela trebala imati pojedina država. No, zahtijevala je da koordinacija poslova i suradnja ministarstava budu poboljšane, kao i da nakon završetka pristupnih pregovora svaka zemlja ima adekvatne resurse (uključujući organizacijske) za učinkovitu primjenu *acquisa*. Budući da je lakše koordinirati manji broj subjekata, moglo bi se pretpostaviti da će EK bila sklona smanjenju broja tijela državne uprave. Podupiru li izvještaji takav zaključak?

Slovenija je za vrijeme trajanja pregovora smanjila broj ministarstava sa 16 na 14, broj vladinih Ureda s 21 na 16 i broj organizacija u sastavu

ministarstava s 53 na 45. Suradnja između ministarstava je poboljšana zbog provođenja projekta e-uprave. Češka je, međutim, povećala broj svojih središnjih upravnih tijela s 22 na 26. Takvo bi se postupanje moglo objasniti lošim početnim uvjetima, tj. slabim kapacitetima za obavljanje javnih poslova na početku pregovora. Poanta je u stvaranju javnog sektora optimalne veličine, onakve koja će zadovoljiti interes uspješnog obavljanja javnih poslova te interese štedljivosti i učinkovitosti.

Intervencija EK na strukturu javne uprave očitovala se i u utvrđivanju potrebe za osnivanjem potpuno novih upravnih tijela prilikom analize svakog pojedinog poglavlja *acquisa*. Također, obje su zemlje u pretprijetnom razdoblju osnivale (javne) agencije. Češka je svoje državne upravne organizacije preimenovala u agencije. Slovenija je 2002. donijela relativno restriktivan Zakon o javnim agencijama.

Češka je za koordinaciju poslova u vezi s pristupanjem EU 1994. osnovala vladin Ured za europsku integraciju. Slovenski pandan, Ravnateljstvo za organizaciju i razvoj uprave, bio je smješten u okviru MUP-a, kao i Upravna akademija. U obje zemlje upravo je MUP imao važnu ulogu u reformi javne uprave.

3.2. Lokalna samouprava

Češka. U Mišljenju iz 1997. navodi se da je češki Ustav predvidio dvostupanjsku lokalnu samoupravu: općine kao jedinice prvog i regije kao jedinice drugog stupnja. Češka je u to vrijeme imala 6.233 općine, dok su u tijeku bile rasprave o broju regija koje treba osnovati (između osam i trinaest). Lokalne vlasti nisu bile financijski neovisne, otprilike dvije trećine sredstava dobivale su iz državnog proračuna.

Izveštaj iz 1998. bilježi donošenje ustavnog zakona kojim je osnovano 14 regija, drugostupanjskih samoupravnih jedinica. Nova razina vlasti trebala je početi djelovati nakon održavanja izbora za regionalna predstavnička tijela u studenom 2000. EK je primijetila da Češka nije ratificirala Europsku povelju o lokalnoj samoupravi (EPLS). Do Izveštaja iz 1999. to je ipak učinjeno. Osim toga, uspostavljena su upravna tijela u regijama.

Izveštaj iz 2000. navodi niz poduzetih decentralizacijskih mjera. Javne su ovlasti u području obrazovanja, zdravstva, kulture, prometa, regionalnih poslova i poljoprivrede u znatnoj mjeri prenesene sa središnje države na regije. Ipak, EK je upozorila da ciljevi decentralizacije time nisu potpuno ispunjeni te da preostaje donijeti posebne zakone o financiranju poslova

iz samoupravnog djelokruga i statusu lokalnih službenika, kao i osnovati tijela za upravljanje ljudskim potencijalima na lokalnoj razini. Zakonom o lokalnim službenicima, smatrala je, trebalo je odrediti ujednačene kriterije za odabir pri zapošljavanju te za plaćanje službenika kao pretpostavku jačanja profesionalizma. Time bi se ispravile nepravilnosti u uvjetima za zapošljavanje i standardu obavljanja javnih poslova koji su se razlikovali od regije do regije. U Izvješčaju iz 2001. primijećeno je da regije nisu potpuno počele obavljati dodijeljene im javne poslove u sektoru obrazovanja, regionalnog razvitka, socijalnih poslova, prometa, kulture, okoliša i zdravlja. Upozoreno je na neriješenost financijskog aspekta decentralizacije.

Prema Izvješčaju iz 2002. Češka je regijama zajamčila fiksni dio određenih poreza, čime su povećani njihovi prihodi i financijska autonomija, a proširen im je i samoupravni djelokrug. Također, donijela je poseban zakon o statusu službenika na lokalnoj i regionalnoj razini, koji je EK ocijenila kao adekvatan pravni okvir za jačanje profesionalizma (uveden je transparentni postupak i stroži kriteriji pri imenovanju u službu). Zakon je istaknuo važnost kontinuiranog usavršavanja službenika te je utvrdio visoke standarde za obavljanje službe. U Izvješčaju iz 2003. EK je konstatirala da je Češka bila uspješna u decentralizaciji države. Upravni okruzi su ukinuti, njihovo osoblje i imovina pripali su samoupravnim jedinicama. Ovlasti središnje države koje su bile u nadležnosti upravnih okruga uglavnom su prenesene na 205 novoosnovanih općina (npr. socijalna sigurnost, izdavanje građevinskih dozvola, upravljanje građenjem, okoliš i zaštita okoliša, upravljanje šumama, lovom i ribolovom, zbrinjavanje otpada, trgovina na malo, registri motornih vozila). EK je smatrala da još preostaje uspostaviti jasniji sustav nadzora zakonitosti obavljanja poslova iz samoupravnog djelokruga regija te dodatno poboljšati sustav financiranja samoupravnih jedinica.

Slovenija. U Mišljenju iz 1997. EK je konstatirala da Slovenija nema razvijenu lokalnu samoupravu. Glavna funkcija općina bila je osiguravanje javnih službi građanima. Broj općina je 1994. povećan sa 62 na 147, a u planu je bilo osnivanje novih 20 općina. Vladine dotacije bile su im glavni izvor prihoda. Opisana se situacija trebala promijeniti, jer je u parlamentarnoj proceduri bio prijedlog zakona o reformi sustava lokalne samouprave, kojim je javne ovlasti trebalo transferirati na lokalnu (samoupravnu) razinu te osigurati veću financijsku neovisnost općina.

Izvješčaj iz 1998. navodi da su se građani Slovenije na lokalnim referendumima izjasnili za osnivanje 35 novih općina (182 ukupno). Naredni Izvješčaj iz 1999. ističe da je proces prenošenja ovlasti na općine dovršen poslije

održavanja lokalnih izbora u studenom 1998. Prema Izvještaju iz 2000. naglašava se da u Sloveniji ne postoji regionalna razina samoupravljanja, a Ustavom predviđena mogućnost samoinicijativnog udruživanja općina se ne koristi. Izvještaj iz 2002. navodi da u Sloveniji postoje 193 općine te da su parlamentu upućeni zahtjevi za osnivanjem više od 50 novih općina.

S obzirom na to da socijalistički sustavi nisu poznavali pravu lokalnu samoupravu, a ona se u zapadnoeuropskim državama tijekom druge polovine 20. stoljeća iskristalizirala kao neizostavni dio demokratskog društva, EK je inzistirala na decentralizaciji. Predlagala je uspostavljanje dvostupanj-ske lokalne samouprave u objema državama kao sredstvo prevladavanja problema koji proizlaze iz usitnjenosti njihove teritorijalne podjele.³ Osim toga, upozoravala je da prenošenje javnih ovlasti na niže razine vlasti mora biti praćeno odgovarajućim financijskim kapacitetima lokalnih i regionalnih jedinica, kao i da treba urediti status lokalnih službenika na način koji će potaknuti razvoj profesionalizma.

Češka je pod pritiskom EK ratificirala EPLS. Za vrijeme pregovora uspostavila je regionalnu razinu samoupravljanja, proširila samoupravni djelokrug regija i općina, donijela posebno zakonodavstvo o lokalnim službenicima te pokušala osigurati veću financijsku autonomiju lokalnih i regionalnih vlasti. Smanjila je broj općina sa 6.223 na 205. Slovenija nije izmijenila Ustavnu odredbu da se pokrajine formiraju na temelju samoinicijativnog udruživanja općina. Za takve odluke nije bilo nikakve političke volje (Trpin, 2003: 56). Gotovo je svaki izvještaj bio negativno intoniran, ponajviše zbog težnji za daljnjim usitnjavanjem teritorijalne strukture.

3.3. Službenički sustav

Češka. U Mišljenju iz 1997. EK je prije svega istaknula da u Češkoj ne postoji zakon koji bi uređivao pitanja službeničkog sustava, već se na javne službenike primjenjuju pravila općeg radnog zakonodavstva. Plaće su u privatnom sektoru otprilike tri puta veće nego u javnom, što uzrokuje odlazak najkompetentnijeg osoblja u privatni sektor. Posljedično, obavljanje javnih poslova nije najkvalitetnije, a otežana je i borba protiv korupcije. Kao drugo, istaknuto je da je Češka 1991. donijela Zakon o lustraciji prema kojem članovi ili suradnici bivših komunističkih službi nisu mogli

³ Slovenija je 1998. imala 192 općine, od kojih je pola imalo manje od 5.000 stanovnika. Među općinama se nalazilo i jedanaest većih gradova koji su imali nešto šire funkcije, ali ne i poseban status (Ivanišević, 2009: 709).

biti zaposleni u državnoj upravi, vojsci, sigurnosnim službama i policiji, pravosuđu, na radiju i televiziji te u javnim poduzećima.⁴ Temeljem tog zakona oko 300.000 osoba bilo je podvrgnuto provjeri, a za njih je 9.000 (ili 3%) utvrđeno da ne mogu nastaviti raditi u nabrojenim tijelima. Protiv takvih odluka uloženo je 580 žalbi, polovina je usvojena. Kao treće, EK je obavljanje javnih poslova ocijenila kao uglavnom politički neovisno. Položaji zamjenika ministra popunjavani su članovima vladajuće stranke ili koalicije, iako se zapravo trebalo raditi o najvišim upravnim položajima. Država je zapošljavala oko 250.000 osoba, od toga 30.000 u vojsci i 40.000 u policiji. Ministarstvo vanjskih poslova imalo je posebno velikih problema s premalim brojem osoblja, a u većini je ministarstava nedostajalo pravnika.

U Izvještaju iz 1998. EK je ustanovila da Zakon o javnim službenicima (ZJS), za koji je bilo predviđeno da stupi na snagu početkom 2000., još nije u parlamentarnoj proceduri. Nakon pobjede na izborima 1998. nova je Vlada povišila plaće u javnom sektoru te detaljnije uredila sustav odgovornosti za obavljanje javnih poslova. U Izvještaju iz 1999. EK je identificirala četiri glavna nedostatka češke javne uprave, od kojih su tri bila povezana sa službeničkim sustavom: nepostojanje središnjeg tijela za upravljanje službeničkim sustavom, nepostojanje programa usavršavanja za službenike te niske plaće.⁵ Primijećeno je da je Vlada produžila rok za stupanje na snagu ZJS-a na početak 2002.

Prema Izvještaju iz 2000. češki službenički sustav prije svega je bio opterećen činjenicom nepostojanja ZJS-a. Kriteriji za razlikovanje političkih dužnosnika od profesionalnih javnih službenika nisu postojali, a ni zakonska definicija javnog službenika, što je poticalo kratkoročna zapošljavanja, a onemogućavalo razvoj profesionalizma. Plaće su u javnom sektoru i dalje bile niske. Iste se godine počelo s provođenjem programa obrazovanja o EU te učenjem stranih jezika. U ministarstvima su osnovane »jedinice za reformu službeničkog sustava«. Provođenje lustracije produženo je do stupanja na snagu ZJS-a. U Izvještaju iz 2001. EK je istaknula da je donošenje ZJS-a nuždan preduvjet za uspostavljanje neovisne, profesionalne, stabilne i odgovorne javne uprave. Osnovan je Odjel za javne službenike u sklopu Ureda za europsku integraciju sa zadaćom koordiniranja reforme

⁴ Svaka je osoba mogla zatražiti izdavanje »potvrde« o aktivnim sudionicima komunističkog režima na temelju podataka iz arhiva sigurnosnih službi. Od 1996. svaka je zainteresirana osoba mogla razgledati dokumente tih službi, tj. pravo uvida više nije bilo ograničeno na sudove.

⁵ Četvrti se nedostatak odnosio na slabu koordinaciju poslova između ministarstava.

službeničkog sustava, a usvojena je i odluka o osnivanju Instituta za državnu upravu za kontinuirano usavršavanje državnih službenika.

Prema Izvještaju iz 2002. Češka je nakon dugotrajne rasprave, tijesnom većinom u parlamentu, donijela ZJS. Zakon je uspostavio specifičan (u odnosu prema općem radnopravnom režimu) i sveobuhvatan pravni okvir službeničkog sustava te je znatno izmijenio dotadašnje uređenje u ključnim područjima. Depolitizaciji je trebalo pridonijeti osnivanje Glavnog ravnateljstva za javne službenike. Ono bi bilo odgovorno za ujednačenu primjenu odredbi ZJS-a u cijeloj upravi, a surađivalo bi s višim službenicima u ministarstvima i drugim tijelima. ZJS-om je predviđena racionalizacija broja osoblja nakon provođenja sistematizacije radnih mjesta. Također, uvedeni su testovi pri imenovanju u službu i popunjavanju privremeno ispraznjenih mjesta kao glavno sredstvo za jačanje profesionalizma.⁶ Uveden je sistematičniji sustav ocjene rada službenika i jasniji kriteriji za napredovanje. Platni sustav predviđen ZJS-om EK je ocijenila jasnim i standardiziranim, ali je upozorila da se ZJS-om željelo utjecati na porast plaća u javnom sektoru, što nije njegova zadaća. *Vacatio legis* zakona bio je dug, a sve su se njegove odredbe trebale primjenjivati tek od 2006. Institut za državnu upravu počeo je s radom. U Izvještaju iz 2003. EK je zaključila da ZJS predstavlja pogodan temelj za uspostavljanje politički neovisne, transparentne, stabilne, odgovorne, učinkovite i profesionalne javne uprave. U međuvremenu, češki je parlament usvojio vladin prijedlog o odgodi stupanja na snagu ZJS-a do 1. siječnja 2005. Plaće su i dalje bile niže nego u privatnom sektoru.

Slovenija. EK je u Mišljenju ustanovila da ne postoji *lex specialis* koji bi uređivao pitanja službeničkog sustava. Osoblje zaposleno u javnom sektoru okarakterizirala je kao politički neovisno; npr. nekarijerni službenici mogli su biti imenovani državnim tajnicima, dok važniji članovi političkih stranaka nisu. Bio je primjetan manjak službenika, Slovenija ih je imala tek oko 25.000. Tek diplomirane osobe rijetko su se zapošljavale u javnom sektoru, nedostajalo je i viših i srednjih menadžera. Ako se izuzmu slobodne profesije, plaće su u javnom sektoru bile kompetitivne s onima u privatnom, iako malo niže. EK je bila zadovoljna stupnjem profesionalizma u upravi. Donošenje ZJS-a bilo je u pripremi, a postojali su i planovi o intenziviranju programa usavršavanja za službenike.

⁶ Predviđeno je da postojeći državni »zaposlenici« u prijelaznom periodu moraju položiti test da bi bili imenovani za javne službenike.

U Izvještaju iz 1998. EK je konstatala da je Slovenija povećala broj službenika, ali da je potrebno i dalje zapošljavati što kvalificiranije osoblje te općenito poboljšati vještine službenika. U Izvještaju iz 1999. EK je napomenula da Vlada još uvijek nije usvojila prijedlog ZJS-a. Odluka o zapošljavanju 247 novih službenika nije bila provedena u cijelosti. Također, nije donesena strategija usavršavanja javnih službenika.

Izvještaj iz 2000. konstatira da prijedlog ZJS-a još nije u parlamentarnoj proceduri. Vlada je usvojila Strategiju usavršavanja javnih službenika. U Upravnoj akademiji počeli su se izvoditi programi obrazovanja o europskoj integraciji. Akademija je zapošljavala 26 osoba i imala preko stotinu vanjskih predavača. Do Izvještaja iz 2001. prijedlog ZJS-a bio je u parlamentarnoj proceduri. Nastavljena je provedba Strategije usavršavanja javnih službenika, više od 500 službenika dotada je sudjelovalo u programima usavršavanja. Broj službenika povećan je na oko 30.000.

Prema Izvještaju iz 2002. Slovenija je donijela ZJS, koji je EK ocijenila pozitivno. Bilo je predviđeno da stupi na snagu u lipnju 2003. ZJS-om je uvedeno razlikovanje između službenika i politički imenovanih dužnosnika, uvedene su sheme za razvoj karijere i uređena je disciplinska odgovornost službenika. Zakon je predvidio osnivanje upravnog vijeća (12 članova), čija bi zadaća bila osiguranje političke neutralnosti pri imenovanju u službu. Usvojen je i Zakon o plaćama u javnom sektoru, koji je predvidio određeni broj platnih razreda, ali i mogućnost dobivanja bonusa na plaću na temelju ostvarenih rezultata rada. Nekoliko se važnih sindikata nije slagalo s pristupom ZPJS-a te su sklopili pojedinačne ugovore s Vladom. ZPJS se, posljedično, nije primjenjivao u cijelom javnom sektoru. Ukupno je 2.600 službenika prošlo kroz različite programe usavršavanja Upravne akademije. Broj službenika je povećan, ali nisu postojali službenici podaci o broju novozaposlenih.

U Izvještaju iz 2003. EK je ponovila intencije ZJS-a, posebno istaknuvši da otpust iz službe može uslijediti tek nakon provedenog (pravno uređenog) postupka. U međuvremenu su doneseni podzakonski akti za primjenu zakona. Njime je predviđen jedinstveni sustav radnih mjesta u različitim upravnim tijelima, uspostavljeno je 16 razina karijere, specificirani su nazivi javnih službenika te je navedeno radno iskustvo potrebno za svako od njih. Upravno vijeće započelo je s radom. U planu je bilo uspostavljanje funkcije inspektora za javne službenike, koji bi nadzirali provođenje ZJS-a.

Iz izvještaja proizlazi da je EK isticala nužnost donošenja posebnog zakona za javne službenike, implicitno izražavala sklonost prema uteme-

ljenju karijernog sustava, podržavala potrebu za stvaranjem javne službe neovisne o političkoj vlasti te naglašavala važnost reforme platnog sustava (tako da se plaće u javnom sektoru bolje usklade s plaćama u privatnom sektoru) i utemeljenje sustava osposobljavanja (Fournier, cit. u: Marčetić, 2005: 175). Ako se uzmu u obzir menadžerske i modernizacijske reforme koje su od 1980-ih nadalje provodile zapadnoeuropske države, preporuke EK mogu se smatrati donekle zastarjelima. Međutim, EK je primijetila da tranzicijske države nemaju razvijenu klasičnu upravu, koja počiva na profesionalizmu službenika i načelu zakonitosti u njihovu postupanju. Njezini su zahtjevi bili u skladu s tvrdnjom: bitno je da tranzicijski službenik bude efikasan i štedljiv, ali još je važnije da bude stručan i politički neovisan.

Češka i Slovenija prihvatile su poseban pravni režim za javne službenike, različit od općeg radnog zakonodavstva, unatoč snažnim otporima. Obje su to učinile u zadnjoj fazi pregovora, a Češka je čak postala članicom prije no što je ZJS stupio na snagu. EK uglavnom nije kritizirala sadržaj zakona, ali je naglasila da će se željeni učinci postići samo ako se budu provodili. Obje su države smanjile broj političkih imenovanja u upravi, uvele testove prije imenovanja u službu, osnovale središnja tijela za upravljanje službeničkim sustavom te institucije za usavršavanje službenika. Češka je istim zakonom uredila i platni sustav, dok je Slovenija donijela poseban Zakon o plaćama u javnom sektoru, koji se nije mogao pohvaliti širokom primjenom. Češka je, općenito gledajući, uvela više elemenata karijernog sustava nego Slovenija, posebno u vezi s napredovanjem. Obje su države provodile programe obrazovanja o EU za službenike. Slovenija je 2003. osnovala i Fakultet za upravu.

Češka je 1990-ih provela lustraciju, zbog koje je oko 9.000 službenika izgubilo mogućnost rada u upravi, dok Slovenija nije provela sličan postupak. Obje su države povećale broj službenika u pretpristupnom razdoblju. Također, u objema su državama plaće javnih službenika porasle za vrijeme trajanja pregovora, iako su u trenutku pristupanja i dalje bile niže nego u privatnom sektoru.

3.4. Metode rada

Češka. EK je u Mišljenju konstatirala da je povjerenje građana u upravu variralo, više zbog činjenice što su u njoj bile zaposlene iste osobe kao i u komunističkom razdoblju nego zbog nekih recentnih zloupotreba ovlasti. U Izvještaju iz 2000. istaknuto je da je učinkovitost obavljanja javnih poslova smanjena zbog nepostojanja mehanizama koji bi poticali ispunjava-

nje zadataka. U Izvještaju iz 2001. ocijenjeno je da je nepostojanje ZJS-a glavni uzrok neučinkovitosti rada češke uprave. Iste je godine donesen Etički kodeks za javne službenike. Usprkos njegovu postojanju, u Izvještaju iz 2003. EK je navela da otvorenost i transparentnost i dalje nisu karakteristike češke uprave. Očekivala je da u međuvremenu doneseni ZJS, koji je uveo obvezu transparentnog postupanja službenika, posluži kao poticaj u tom smjeru.

Slovenija. U Mišljenju iz 1997. EK je ocijenila da postoji prostor za poboljšanje učinkovitosti u radu slovenske uprave. Kao glavna sredstva za to navela je poboljšanje komunikacije između ministarstava i unutar njih te unapređenje sposobnosti i vještina službenika u području općeg i financijskog menadžmenta, analize politike i nadzora. Nisu postojali dokazi o značajnijoj korupciji.

U Izvještaju iz 1999. EK je mogla utvrditi da je Slovenija donijela nov Zakon o upravnom postupku (ZUP), kojim je uredila nadležnost i postupak za odlučivanje u upravnim stvarima. U Izvještaju iz 2000. ocijenila je da postoje problemi u primjeni upravnog nadzora te da upravni postupci predugo traju. Izvještaj iz 2001. konstatira da je donesen Kodeks ponašanja javnih službenika, koji, između ostaloga, sadržava odredbe o političkoj neutralnosti službenika i situacijama u kojima se smatra da su službenici u sukobu interesa. Vlada je donijela uredbu radi povećanja transparentnosti upravnih postupaka te podizanja kvalitete javnih usluga. Donesen je i novi Poslovnik Vlade, radi postizanja učinkovitije suradnje među upravnim tijelima, prije svega uvođenjem e-komunikacije.

U Izvještaju iz 2002. EK je primijetila da je Slovenija prihvatila novelu ZUP-a da bi upravni postupak bio učinkovitiji i ugodniji za građane, prije svega ubrzanjem razmjene podataka između državnih institucija te povećanom primjenom IT-a (projekt e-uprava). Izvještaj iz 2003. konstatira usvajanje Zakona o inspekcijском nadzoru. U planu je bilo uspostavljanje funkcije inspektora za javne službenike, koji bi nadzirali zakonitost i transparentnost upravnih postupaka.

Tranzicija je pred službenike u istočnoeuropskim državama stavila zadatke na koje nisu bili navikli, za koje najčešće uopće nisu bili obrazovani. EK je tražila da obavljanje javnih poslova bude učinkovito, da se razviju mehanizmi koji bi poticali ispunjavanje zadataka u cijeloj upravi, da upravni postupci budu transparentni, da javne usluge budu kvalitetne, a u slučaju Slovenije bila je i neobično specifična tražeći da se unaprijede sposobnosti i vještine službenika u području općeg i financijskog menadžmenta, analize politika te nadzora.

Obje su države za vrijeme pregovora usvojile etičke kodekse za javne službenike, kojima se željelo postići otvorenost i transparentnost u radu službenika, riješiti situacije sukoba interesa, osigurati najveći stupanj zakonitosti u postupanju, kao i kvalitetu javnih usluga. Slovenija je revidirala svoje zakonodavstvo o upravnom postupku te povećala primjenu IT-a u državnim institucijama.

3.5. Zaštita prava građana

Češka. Nadzor zakonitosti upravnih akata je 1997., u vrijeme izdavanja Mišljenja, bio u nadležnosti sudova opće nadležnosti, iako je češki Ustav tu kontrolu namijenio Vrhovnom upravnom sudu. Taj još nije bio osnovan. Češka nije imala ombudsmana. U Izvještaju iz 1998. spomenuto je da Vrhovni upravni sud još uvijek nije osnovan. U narednom se izvještaju tvrdi da je češka Vlada bila sklona osnivanju upravnih odjela regionalnih sudova. Prema Izvještaju iz 2002. ipak je uspostavljen moderni sustav upravnog sudovanja. Sastojao se od upravnih odjela regionalnih sudova kao prvostupajnskih sudova za sve upravne stvari te Vrhovnog upravnog suda, za koji je bilo predviđeno da bude sud drugog stupnja. Zakon o postupku pred upravnim sudovima proširio je mogućnost pružanja besplatne pravne pomoći i na upravne sporove. Prema Izvještaju iz 2003. Vrhovni upravni sud počeo je s radom u siječnju 2003., čime je stvarno stanje usklađeno s ustavnim odredbama.

Slovenija. U Mišljenju je EK ustanovila da slovenski Ustav jamči pravo na sudsku kontrolu upravnih akata. U praksi je, međutim, jedino kontrolno tijelo bio specijalizirani odjel Vrhovnog suda, koji je već tada bio opterećen velikim brojem neriješenih predmeta. Postupak nije udovoljavao načelima javnosti i usmenosti. U parlamentarnoj je proceduri bio prijedlog zakona kojim bi se reformirao sustav upravnog sudovanja. Sastojao bi se od četiri prvostupajnska suda protiv čijih bi se presuda, donesenih poslije javne i usmene rasprave, mogla podnositi žalba Vrhovnom sudu. U Izvještaju iz 1998. stoji da je Zakon o upravnim sudovima u siječnju iste godine stupio na snagu. Njime je osnovan Upravni sud kao specijalizirani sud i njegova tri odjela, u Mariboru, Celju i Novoj Gorici. Vrhovni sud postao je i drugostupajnski upravni sud. Smjeralo se prema povećanju učinkovitosti odlučivanja u upravnim sporovima, skraćivanju sudskih postupaka te sprečavanju nerazumnog sudskog kašnjenja. S druge strane, tako se u odlučivanje o upravnim stvarima uveo četverostupajnski postupak, koji

obuhvaća dva upravna i dva sudska stupnja odlučivanja, čak i u nevažnim predmetima (Jerovšek, 2006: 64–65).

Češka i Slovenija uvele su za vrijeme trajanja pregovora dvostupanjsko specijalizirano upravno sudovanje, ali s različitim organizacijskim rješenjima. Češka je osnovala specijalizirani Vrhovni upravni sud kao sud druge instancije, dok je u Sloveniji Vrhovni sud zadržao ulogu žalbenog suda u upravnom sporu. Uloga prvostupanjskih sudova u Češkoj je namijenjena upravnim odjelima regionalnih sudova, a u Sloveniji su u tri različita grada formirani odjeli novoosnovanog Upravnog suda.

4. Utjecaj pristupnih pregovora na hrvatsku javnu upravu

4.1. Hrvatska javna uprava do 2004.

Zakonodavstvo kojim je uredila sve glavne elemente javne uprave⁷ Hrvatska je donijela 1990-ih, ali se nije puno odmakla od demokratskog centralizma i nomenklature. Uz to, 1990-ih je došlo do intenzivnog procesa zamjenjivanja službenika novim osobljem prema nestručnim, političkim kriterijima. Isti su metastručni kriteriji bili presudni i za mogućnost napredovanja, dobivanja bolje plaće ili rukovodećeg mjesta (Koprić, 2006: 349–350).

Nova ustavna regulacija donesena 2000. predviđjela je ograničenje vlasti središnje države pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Sljedeće su godine doneseni Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (ZLPRS), novela Zakona o sustavu državne uprave (ZSDU) te Zakon o državnim službenicima i namještenicima (ZDSN). ZLPRS je bio početak usklađivanja normativnog uređenja lokalne samouprave s Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi – samoupravni djelokrug svih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (JLPRS) određen je metodom opće klauzule, a linije podređivanja lokalne samouprave središnjoj državnoj upravi i vlasti nastojale su se prekinuti preoblikovanjem uloge župana, koji je sveden na lokalnog izvršnog dužnosnika. Novelom ZSDU-a reducirana je broj tijela državne uprave na razini županija, tako da

⁷ Godine 1993. doneseni su Zakon o sustavu državne uprave te Zakon o lokalnoj upravi i samoupravi. Godinu poslije doneseni su Zakon o državnim službenicima i namještenicima i plaćama nositelja pravosudnih dužnosti te Zakon o plaćama službenika i namještenika u javnim službama.

je u svakoj županiji umjesto prijašnjih 8 do 10 županijskih ureda osnovan samo jedan ured državne uprave (Koprić, 2006: 189). Glavne su intencije ZODSIN-a bile: prijelaz s klasifikacije službenika na klasifikaciju radnih mjesta prema složenosti poslova, unifikacija platnog sustava za državne službenike i namještenike u svim tijelima državne uprave i drugim državnim tijelima te pokušaj da se plaća određuje tako da što bolje odrazi složenost službenikova rada. Broj državnih službenika se smanjio (najviše u resorima obrane i unutarnjih poslova, u uredima državne uprave te zbog prijelaza dijela dotad državnih upravnih poslova na JLPRS) (Koprić, 2006: 350–351). Nakon parlamentarnih izbora održanih potkraj 2003. nova je Vlada provela reformu državne uprave: broj ministarstava smanjen je s 19 na 14 te je uvedena nova kategorija središnjih upravnih tijela pod nazivom središnji državni uredi (4) (Koprić, 2006: 352). Jedan od njih bio je i Središnji državni ured za upravu (SDUU), koji se, među ostalim, trebao baviti pitanjima planiranja zapošljavanja u državnoj upravi, stručnog osposobljavanja i usavršavanja te radnopravnim položajem zaposlenih u državnoj upravi i JLPRS (Musa, 2006: 111). Pozicija ministara unutar ministarstva je oslabljena uvođenjem po nekoliko politički imenovanih državnih tajnika u svakom ministarstvu. Time se razina politizacije uprave nije smanjila, nego se broj politički imenovanih dužnosnika još i povećao (Koprić, 2006: 352).

4.2. Stanje hrvatske javne uprave prema izvještajima Europske komisije

Hrvatska je 2004. dobila status države kandidatkinje za članstvo u EU. Pregovori su dovršeni 2011. Struktura izvještaja EK ostala je ista. Oni se bave strukturom javne uprave, lokalnom samoupravom, službeničkim sustavom, metodama rada te zaštitom prava građana. EK je ostala pri svojim zahtjevima glede svih aspekata reforme javne uprave, a to su: optimalizacija veličine javnog sektora, decentralizacija, posebno službeničko zakonodavstvo temeljeno na *merit*-načelu i depolitizaciji, uspostavljanje sustava usavršavanja za službenike, učinkovitost i transparentnost u radu javne uprave te visoki standardi zaštite prava građana. Ispunjavanje elemenata madridskog kriterija može se, u osnovi, utvrditi analizom stanja u hrvatskoj javnoj upravi prema Mišljenju EK o zahtjevu za članstvo i dosad publiciranih šest izvještaja EK.⁸

⁸ Mišljenje o zahtjevu za članstvo i izvještaja preuzeti su sa stranice <http://www.delhrv.ec.europa.eu>

Struktura. EK je u Mišljenju ustanovila da su tijela državne uprave ministarstva, državne upravne organizacije te uredi državne uprave. Godine 2004. bilo je, prema EK, 14 ministarstava i 5 državnih upravnih organizacija. Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija definirao je ustrojstvo i zadatke državne uprave. Primijećeno je osnivanje SDUU-a. Ministarstvo europskih integracija odgovorno je za koordinaciju pitanja vezanih uz europsku integraciju. Sva su ministarstva imala mrežu europskih koordinatora, a u nekim su ministarstvima osnovane i posebne jedinice za europsku integraciju.

U Izvještaju iz 2005. spominje se smanjenje broja ministarstava s 14 na 13, do čega je došlo zbog spajanja Ministarstva vanjskih poslova i Ministarstva europskih integracija, ali i povećanje broja državnih upravnih organizacija s 5 na 9. Primijećeno je da je SDUU počeo s radom. Izvještaji iz 2006. i 2007. ocjenjuju nedostatnim upravni i menadžerski kapacitet institucija zaduženih za reformu javne uprave, posebno SDUU-a. U Izvještaju iz 2008. EK je pozitivno ocijenila jačanje kapaciteta SDUU (povećanje broja radnih mjesta sa 120 na 144 te jačanje profesionalnih vještina i znanja službenika kroz različite oblike edukacije). U Izvještaju iz 2009. naglašava se daljnje poboljšanje kapaciteta novoosnovanog Ministarstva uprave (prijašnjeg SDUU-a). Politička i tehnička koordinacija poslova između ministarstava ocijenjena je kao nedostatna.

Lokalna samouprava. EK je u Mišljenju opisala ustavno i zakonsko uređenje sustava lokalne samouprave. Ustanovila je da su odgovornosti JLPRS definirane ZLPRS-om, a uključivale su: gospodarenje vodama i otpadnim vodama, primarnu zdravstvenu zaštitu, predškolski odgoj, osnovno školstvo itd. Financiranje JLPRS uglavnom se temeljilo na sudjelovanju u porezima i raznim neporeznim prihodima.

U Izvještaju iz 2005. konstatira se da prenošenje javnih ovlasti na subnacionalne razine nije bilo osobito opsežno u razdoblju nakon izdavanja Mišljenja. EK je primijetila i slab odaziv birača na lokalnim izborima. Povjerenstvo za decentralizaciju, osnovano sa zadatkom izrade nacрта strategije decentralizacije za period 2004.–2007., sastalo se samo dva puta. U Izvještaju iz 2006. primijećeno je donošenje zakona o neposrednom izboru lokalnih čelnika. EK je tom zakonu uputila kritiku zbog nejasno uređenih odnosa između tih čelnika i lokalnih vijeća. Povjerenstvo za decentralizaciju nije steklo status glavnog tijela za provođenje i koordinaciju decentralizacije.

U Izvještaju iz 2007. EK je primijetila da je novelom Zakona jasnije uređen odnos između izravno biranih čelnika te lokalnih vijeća. U Izvješta-

ju iz 2008. ističe se da je Hrvatski sabor ratificirao i preostale odredbe EPLS-a, čime je omogućena potpuna provedba Povelje. S druge strane, ocijenjeno je da nema dostatnih kapaciteta za provedbu decentralizacije ni na jednoj razini vlasti. Smatra se da uprava na lokalnoj razini nije pravilno organizirana. Savez Udruge gradova i Udruge općina, interesna organizacija lokalnih samoupravnih jedinica, ocijenjen je kao slab.

U Izvještaju iz 2009. EK je izrazila mišljenje da iz nedonošenja strategijskih dokumenata na ovom području proizlazi da ne postoji politička volja za decentralizacijom. Vlada je usvojila samo Nacionalnu strategiju za izobrazbu službenika i namještenika u JLPRS za razdoblje 2009.–2013. Lokalni izbori 2009. protekli su mirno i uz povećan odaziv birača. Dijalog tijela s državne i lokalne razine EK je ocijenila nedostatnim. U Izvješću iz 2010. navedene su mjere koje bi RH trebala provesti u narednom razdoblju: jačanje kapaciteta centralnih, regionalnih i lokalnih organa za provedbu decentralizacije, donošenje strategijskog dokumenta te poboljšanje kapaciteta Akademije lokalne demokracije za usavršavanje službenika u JLPRS.

Službenički sustav. U vrijeme objave Mišljenja, ZDSN je bio pravni temelj za regulaciju statusa državnih službenika. EK ga je kritizirala zbog nepostojanja kriterija za razlikovanje državnih dužnosnika i državnih službenika. Ostali su se nedostaci odnosili na: postupak i uvjete za prijam u službu, sustav napredovanja, odredbe o mobilnosti i udaljavanju iz službe, stegovne mjere te regulaciju situacija sukoba interesa Također, broj pravilnika (unutarnjih dokumenata u kojima su za svako ministarstvo definirani opisi poslova, potreban broj djelatnika itd.) i nedosljednosti među njima stvarali su uvjete za postojanje mnoštva standarda upravljanja službeničkim sustavom. Plaće državnih službenika bile su preniske da bi privukle mlade i obrazovane stručnjake u državnu upravu. Nije postojala ustanova za usavršavanje državnih službenika, kao ni vladin program njihova usavršavanja.⁹ Ministarstvo nadležno za europske integracije organiziralo je stručno usavršavanje državnih službenika iz područja europskih integracija.

U Izvještaju iz 2005. EK spominje usvajanje Zakona o državnim službenicima (ZDS), kojim su se, ocijenila je, pokušali ispraviti nedostaci na koje je upozorila u Mišljenju. Bilo je predviđeno da Zakon stupi na snagu u siječnju 2006., premda je primjena većine odredbi ovisila o donošenju brojnih provedbenih propisa. Dapače, odredbe o depolitizaciji trebale su

⁹ Ova tvrdnja EK nije potpuno točna, jer je u listopadu 2004., nekoliko mjeseci nakon što je Hrvatska dobila status kandidatkinje za članstvo, Vlada donijela Strategiju stručnog osposobljavanja i usavršavanja službenika za razdoblje 2005.–2009. (Ljubanović, 2006: 11).

stupiti na snagu tek nakon održavanja narednih parlamentarnih izbora. EK (s malim zakašnjenjem) primjećuje da je u sklopu SDUU-a osnovan Centar za stručno osposobljavanje i usavršavanje državnih službenika. Zapošljavao je četiri osobe te zapravo još nije bio počeo s radom. Nastavlja se provedba programa usavršavanja iz europskih integracija. U Izvještaju iz 2006. EK je kritizirala ZDS jer je prepustio regulaciju mnogobrojnih ključnih pitanja provedbenom zakonodavstvu (dotada je bilo prihvaćeno samo sedam od trinaest predviđenih provedbenih propisa). ZDS je predvidio osnivanje Odbora za državnu služnu, neovisnog tijela koje je trebalo rješavati o pitanjima vezanim uz položaj državnih službenika. EK je smatrala da je Hrvatska opterećena velikim brojem osoblja i nedostatkom stručnih službenika. Ocijenila je da je vođenje javnih politika primarno u rukama političkih, a ne profesionalnih upravnih savjetnika. Osim toga, i rad državnih službenika ocijenjen je kao politiziran. Centar još uvijek nije počeo provoditi programe usavršavanja za službenike.

Izvještaj iz 2007. ističe da još nisu prihvaćeni svi provedbeni propisi potrebni za primjenu ZDS-a. Rad državnih službenika ocijenjen je kao duboko politiziran. Neprimjereni politički utjecaj bio je uočljiv u provedbi javnih politika, ali i u postupku zapošljavanja osoblja. Primijećen je otpor prema politici vrednovanja osoblja prema zaslugama i planiranju karijere u mnogim institucijama. Centar je počeo provoditi programe usavršavanja.

U Izvještaju iz 2008. navodi se da je proces depolitizacije rada još uvijek u ranoj fazi. Pozitivno je ocijenjena dopunom ZDS-a uvedena zaštita službenika koji prijavi sumnju na korupciju. Ocijenjeno je da se ZDS ne provodi dosljedno u cijeloj državnoj upravi, zbog nedovoljnih i neujednačenih kapaciteta relevantnih odjela te neadekvatnog praćenja njegove primjene. Novi sustav plaća nije bio uspostavljen (Vlada nije prihvatila Nacrt Zakona o plaćama državnih službenika). Nedovoljni kapaciteti rukovodećeg osoblja te općenito nedostatak kvalificiranog osoblja i njihovi česti premještaji predstavljali su problem. Vlada je donijela Plan izobrazbe državnih službenika.

EK je u Izvještaju iz 2009. kao glavne nedostatke službeničkog sustava navela politiziranost, niske plaće, nedostatak jasnih pokazatelja vrednovanja rada te slabo planiranje i upravljanje ljudskim resursima. Da bi se ublažili učinci financijske krize, plaće državnih službenika su smanjene te je uvedena zabrana novih zapošljavanja. Sustav napredovanja i nagrađivanja temeljen na zaslugama nije počeo djelovati. EK je upozorila na nepostojanje registra državnih službenika. Pripadnici nacionalnih manjina susretali su se s teškoćama u zapošljavanju u cijeloj javnoj upravi.

U Izvještaju iz 2010. EK je primijetila da registar zaposlenih u javnom sektoru još uvijek nije uspostavljen. Zapošljavanje u državnim tijelima je

zaustavljeno, ali su u Ministarstvu uprave i nekim drugim upravnim tijelima ipak zaposleni novi službenici upravo radi ispunjavanja obveza u procesu pristupanja. Potrebno je ojačati kapacitete Centra za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika. Kao pozitivan pomak navedeno je donošenje Strategije razvoja ljudskih potencijala u državnoj službi za razdoblje 2010.–2013. Pozitivno je ocijenjen početak pripreme reforme sustava plaća u javnom sektoru.

Metode rada. Mišljenje navodi da je Poslovník Vlade iz 2000. bio okvir za formuliranje javnih politika i koordinaciju upravnog sustava. Detektirana je tendencija k politizaciji i fragmentaciji planiranja i koordiniranja politika. Postupke i odlučivanje o pravima i dužnostima građana regulira Zakon o općem upravnom postupku (ZUP).

Izveštaj iz 2005. ističe da je pučki pravobranitelj u izvještaju Hrvatskom saboru upozorio na neučinkovitost rada državne uprave, čija tijela, u pravilu, uopće ne poštuju rokove za odlučivanje u upravnim stvarima. U Izvještaju iz 2007. upozorava se da Vlada nije ispunila obećanje o pripremi prijedloga novog ZUP-a. Pokrenut je projekt Hitrorez s ciljem pojednostavnjenja i/ili uklanjanja određenih upravnih postupaka. U Izvještaju iz 2008. EK je delegiranje odgovornosti za odlučivanje s rukovodećih razina na državne službenike ocijenila nedovoljnim. Donesen je novi Zakon o upravnoj inspekciji, kojim se pokušalo uvesti višu razinu neovisnosti i odgovornosti jedinica upravne inspekcije te poboljšati provedbu mjera nadzora u upravi.

U Izvještaju iz 2009. EK je upravno djelovanje ocijenila kao neefikasno zbog centraliziranosti donošenja odluka, tj. niske razine delegacije ovlasti na srednju i nižu razinu upravljanja. Primijećeno je donošenje novog ZUP-a te izmjena i dopuna Etičkog kodeksa državnih službenika. Ovim posljednjim definirani su uloga i odgovornosti Etičkoga povjerenstva te nadležnosti povjerenika za etiku. Novi je ZUP trebao pojednostavniti i povećati transparentnost upravnih postupaka. EK je posebno upozorila da je potrebno poboljšati kapacitete za borbu protiv korupcije u dijelu koji se odnosi na sprječavanje sukoba interesa.¹⁰ U narednom izvještaju istaknuto je da se kasni s usklađivanjem specijalnih postupaka sa ZUP-om. U tijeku je bila detaljna analiza funkcioniranja agencija sa svrhom uklanjanja eventualnih neučinkovitosti u njihovu radu.

Zaštita prava građana. EK je u Mišljenju opisala sustav zaštite u upravnim stvarima – u pravilu je na svako upravno rješenje bilo moguće uložiti žal-

¹⁰ Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa Hrvatskog sabora pripremiło je upute za javne službenike. Međutim, ocijenjeno je da se načelo sukoba interesa i dalje ne razumije ili se u potpunosti zanemaruje na svim razinama javne uprave.

bu drugostupanjskom tijelu, a ako nije bila prihvaćena, stranka se mogla obratiti tužbom Upravnom sudu. Međutim, upozoreno je da se Upravni sud ne može smatrati sudbenim tijelom u smislu prakse Europskog suda za ljudska prava (ESLJP).¹¹ Pučki pravobranitelj bio je ovlašten istražiti pritužbe građana na zloporabe počinjene od strane državnih tijela i pojedinih državnih službenika. U izvještajima iz 2006. i 2007. EK je upozorila na preopterećenost Upravnog suda te, posljedično, nemogućnost učinkovitog rješavanja upravnih sporova. U Izvještaju iz 2007. kritika je bila potpomognuta presudom ESLJP protiv Hrvatske o nepostojanju učinkovitog pravnog lijeka za predugačke upravne postupke. U Izvještaju iz 2010. provedba Zakona o pristupu informacijama ocijenjena je kao zadovoljavajuća. Također, EK je primijetila da pitanje reforme upravnog sudovanja i dalje nije riješeno.

5. Zaključak

EU je tijekom petog proširenja ponajprije zaštitila svoje interese: osigurala je dominantan politički i ekonomski položaj EU na prostoru istočne Europe te opstojnost integracijskog procesa. Kriteriji za članstvo ne predstavljaju zatvaranje prema novim zemljama, nego su sredstvo kojim je EU postavila granice različitostima koje može prihvatiti. Ipak, EU je neke zemlje primila u punopravno članstvo bez potpuno provedenih reformi. Nije sasvim uspjela ni u namjeri smanjenja politiziranosti pitanja proširenja.

Europsko je vijeće naglasilo instrumentalni karakter kriterija upravnog kapaciteta, odnosno njegovu svrhu da stvori uvjete za učinkovitu primjenu i provedbu *acquisa*. Upravne reforme traže se samo u mjeri u kojoj je to potrebno da bi se ispunili ostali kriteriji, politički, gospodarski i pravni. Time se može objasniti činjenica da su i Češka i Slovenija postale članicama, a da nisu provele neke od zahtijevanih reformi.¹² U neku je ruku bilo dovoljno samo donošenje većeg dijela traženih propisa o javnoj upravi, ne i njihova puna provedba.

¹¹ Ustavni sud je utvrdio da Upravni sud nije sud pune nadležnosti, posebice zbog svoje ograničene mogućnosti neovisnog utvrđivanja činjenica i održavanja usmenih rasprava.

¹² Češka je, tako, postala članicom dok još nije stupio na snagu njezin ZJS, premda je stajalište EK bilo da je »donošenje ZJS-a nužni preduvjet za stvaranje profesionalne, nepristrane, učinkovite i odgovorne javne uprave«. Slovenija u trenutku pristupanja nije imala uspostavljenu dvostupanjsku lokalnu samoupravu, a kamoli da je osigurala financijsku autonomiju lokalnih jedinica. Itd.

I Hrvatska, slično kao i ostale zemlje kandidatkinje prije desetak godina, provodi reforme da bi ušla u EU, živeći od jednog do drugog izvještaja o napretku, bez dubljeg promišljanja vlastitih interesa i njihove zaštite. Ipak Hrvatska nije potpuni početnik glede provođenja upravnih reformi, niti su one u potpunosti koincidirale s pristupnim pregovorima. Zakonodavna rješenja iz 1990-ih bila su zastarjela, ona s početka 2000-ih možda nedovoljno napredna. Zato postoji kultura bavljenja javnom upravom, koja je omogućila da Hrvatska reformira sustav javne uprave praktično istodobno s većinom tranzicijskih zemalja koje su postale članicama EU 2004. Dotad je racionaliziran broj tijela državne uprave, donesen je ZLPRS koji je uglavnom bio usklađen s Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi, donesen je ZDS, itd.

Paradoksalno, sve to bilo je dovoljno samo za stjecanje statusa države kandidatkinje. Dapače, iz izvještaja EK proizlazi da je Hrvatska dosta daleko od ispunjenja madridskog kriterija, tj. da je za vrijeme pristupnih pregovora podbacila s provođenjem upravnih reformi. U zadnjem od tih izvještaja EK je kritizirala koordinaciju u sustavu državne uprave, politiziranost rada državnih službenika, njihovu prekobrojnost, nedostatak potrebnih vještina i otpor prema promjenama. Također, proizlazi da je vrlo malo poduzeto glede decentralizacije države i reforme upravnog sudovanja. Postignuća gotovo da i nema ili se relativiziraju (npr. ZDS zbog odgode stupanja na snagu odredbi o depolitizaciji, ZUP zbog nemogućnosti uočavanja promjena u upravnom postupanju, itd.). EK je stroža prema Hrvatskoj nego prema ostalim tranzicijskim državama, nije zadovoljna samo promjenama propisa, nego traži i rezultate u praksi. Takvom je stavu vjerojatno pridonijela činjenica da su zemlje koje su pristupile u prethodnom valu proširenja zanemarile upravne reforme poslije pristupanja.

Literatura

- Ivanišević, S. (2009) Stupnjevanje lokalnih samoupravnih jedinica. *Hrvatska javna uprava* 9(3): 655-683
- Jerovšek, A. (2006) Iskustva Slovenije u upravnom sudovanju i konceptualne promjene u regulaciji upravnog spora. U: J. Barbić (ur.) *Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja*. Zagreb: HAZU
- Koprić, I. (2006) Razvoj lokalne samouprave u Hrvatskoj – problemi i vrijednosne orijentacije. U: I. Koprić (ur.) *Javna uprava: nastavni materijali*. Zagreb: Pravni fakultet i Društveno veleučilište
- Koprić, I. (2006) Reforma javne uprave u Hrvatskoj: okviri, iskustva i perspektive. U: I. Koprić (ur.) *Javna uprava: nastavni materijali*. Zagreb: Pravni fakultet i Društveno veleučilište

- Ljubanović, D. (2006) Hrvatska državna uprava na putu uspostave cjelovitog sustava izobrazbe državnih službenika. *Hrvatska javna uprava* 6(2): 5–22
- Marčetić, G. (2005) *Javni službenici i tranzicija*. Zagreb: Društveno veleučilište i Konrad Adenauer Stiftung
- Musa, A. (2006) Europski standardi službeničkog prava i Zakon o državnim službenicima iz 2005. *Hrvatska javna uprava* 6(4): 92–131
- Pusić, E. (2007) *Javna uprava i društvena teorija*. Zagreb: Društveno veleučilište i Pravni fakultet
- Trpin, G. (2003) *Reforma javne uprave u Sloveniji*. U: I. Koprić (ur.) *Modernizacija hrvatske uprave*. Zagreb: Društveno veleučilište

THE MADRID CRITERION FOR ACCESSION TO THE EUROPEAN UNION

Summary

The Madrid Criterion was set in 1995 for the fifth EU enlargement circle. The European Commission highlighted its elements in its annual progress reports for individual candidate countries. The basic requirement is that public administrations of the candidate countries have sufficient capacity that can sustain and support the previously established criteria – political, economic, and legal. Since the criterion's role is instrumental, the European Commission was satisfied if the basic elements of the criterion of administrative capacity were implemented – it was enough to adopt a majority of requirements with regard to enacting and amending legislation in certain parts of the administrative system. This conclusion has been confirmed by an analysis of the demanded and conducted administrative reforms in the Czech Republic and Slovenia in five distinct areas: structure of the public administrations, local self-governments, civil service, administrative functioning, and the protection of citizens' rights vis-à-vis public administrative bodies. A similar analysis of the Croatian public administration and accession negotiations has shown that the criterion of administrative capacity is now rather stricter – additional requirement is the implementation of the new administrative legislation.

Key words: The European Union – enlargement, enlargement criteria – the Czech Republic, Slovenia, Croatia, conditionality, the Madrid Criterion – criterion of administrative capacity