

## *Hrvatska uprava u izvješćima Europske komisije i SIGME 2010.: ograničen napredak u reformi javne uprave*

*Goranka Lalić Novak\**

UDK 35.07(4EU:497.5)

Europska komisija šestu godinu za redom u svom Izvješću o napretku za 2010. ocjenjuje ispunjavanje političkih, ekonomskih, pravnih i administrativnih (upravnih) kriterija kao preduvjeta za punopravno članstvo Republike Hrvatske u Uniji. Na njen zahtjev, kao svojevrsan dodatak godišnjem izvješću o napretku zemalja kandidatkinja i potencijalnih kandidatkinja, izvješće o napretku u području javne uprave objavljuje i SIGMA. Prikazuju se oba ta izvješća, u pogledu ocjene stanja hrvatske javne uprave. Premda je opće ozračje Izvješća Europske komisije pozitivno, a napredak zabilježen u mnogobrojnim ključnim područjima pristupnog partnerstva, u reformi javne uprave bilježi se tek ograničen napredak. Znatni su naponi potrebni za uspostavu koherentnog i sveobuhvatnog zakonskog okvira i njegovu efikasnu implementaciju na svim razinama. SIGMA bilježi znatan napredak u usporedbi s prethodnim izvješćima u određenim područjima poput javne nabave i borbe protiv korupcije, dok je u ostalim područjima napredak procije-

---

\* Mr. sc. Goranka Lalić, predavačica nauke o javnoj upravi i europskog upravnog prostora na Društvenom veleučilištu u Zagrebu (lecturer of Administrative Science and European Administrative Space at the Zagreb Social Sciences Polytechnic)

njen kao ograničen ili nedostatan. U tom smislu, reforma javne uprave i nadalje je jedan od najvećih izazova za Hrvatsku, a za njezinu je dosljedniju provedbu, kako navodi Izvješće Europske komisije, potrebna jača politička volja te bolja suradnja između ključnih dionika na centralnoj, regionalnoj i lokalnoj razini.

*Ključne riječi:* Europska unija, pristupni pregovori, javna uprava, reforma, SIGMA, Izvješće o napretku za 2010., administrativni (upravni) kriterij za pridruživanje

## 1. Opći pregled Izvješća Europske komisije o napretku iz 2010.

Šesto po redu godišnje Izvješće Europske komisije o napretku Republike Hrvatske u procesu pristupanja Uniji<sup>1</sup> objavljeno je 9. studenoga 2010. i odnosi se na razdoblje od listopada 2009. do kraja rujna 2010. Izvješće o napretku Hrvatske dio je »paketa proširenja« Europske komisije koji sadržava Strategiju proširenja i glavne izazove za razdoblje 2010.–2011., mišljenje o zahtjevima za članstvo Crne Gore i Albanije i izvješća o napretku ostalih zemalja kandidatkinja i potencijalnih kandidatkinja.

Opće ozračje Izvješća za 2010. je pozitivno. Hrvatska ispunjava kopenhauške kriterije, napredak se bilježi u svim područjima pregovora te se zaključuje da je Hrvatska na dobrom putu ispunjavanja svih kriterija koji proizlaze iz pravne stečevine EU. Također, u Izvješću se ističe da je Hrvatska poboljšala sposobnost preuzimanja obveza iz članstva te da u velikom broju područja postoji visok stupanj usklađenosti s europskom pravnom stečevinom. »Hrvatska je u završnoj i odlučujućoj fazi pregovaračkog procesa, a ovo Izvješće o napretku to i potvrđuje.«<sup>2</sup>

U odnosu na političke kriterije, u Izvješću se navodi kako su Hrvatski sabor i Vlada nastavili učinkovito djelovati. Premda su predsjednički izbori provedeni uredno i u skladu sa standardima OESS-a, ističe se potreba za

<sup>1</sup> Commission of the European Communities, Croatia 2010 Progress Report, SEC(2010) 1326, 9. studenoga 2010. Za prikaze prijašnjeg stanja v. Lalić, 2009; Lalić, 2008; Vukojičić, 2007; Đulabić, 2006.

<sup>2</sup> Veleposlanik Vandoren predstavio je Izvješće o napretku Hrvatske za 2010. godinu. Delegacija EU u RH, 10. studenoga 2010. URL: [www.delhrv.ec.europa.eu](http://www.delhrv.ec.europa.eu).

dotatnim naporima u rješavanju otvorenih pitanja, uključujući učvršćivanje i usklađivanje zakonodavnog okvira, reformu izborne administracije i ažuriranje popisa birača.

U borbi protiv korupcije Komisija bilježi napredak. Poboľšane su provedba i koordinacija mjera za suzbijanje korupcije, uključujući djelovanje Ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminala, a vidljivo je i povećanje broja procesuiranih slučajeva. Međutim, korupcija i dalje prevladava u mnogim područjima. I u prevenciji korupcije navodi se ograničen napredak. Uvedene su zakonske odredbe za depolitizaciju prilikom imenovanja nadzornih odbora u državnim poduzećima, no te mjere još nisu operacionalizirane. Ograničen je napredak zabilježen i u sprječavanju pojave sukoba interesa, uz nedovoljne zakonske sankcije. Implementacija Zakona o pristupu informacijama i dalje ne zadovoljava, a u provedbi ugovora o javnoj nabavi vidljiv je nedostatan nadzor i nedostatak transparentnosti. Financiranje političkih aktivnosti i izbornih kampanja, posebice u pogledu transparentnosti i neovisnog nadzora, i dalje je aktualno.

U kontekstu zaštite manjina bilježi se određen napredak, no određeni važni izazovi i dalje postoje, uključujući poteškoće s kojima se pripadnici srpske manjine suočavaju u zapošljavanju, posebice u ratom pogođenim područjima, te diskriminaciju u javnom sektoru na lokalnoj razini. Pitanje pristupa pravosuđu i dalje je aktualno, posebno u kontekstu reforme upravnog sudovanja i previše složene procedure za odobravanje besplatne pravne pomoći.

Zakon o suzbijanju diskriminacije još je relativno nepoznat građanima i tijelima javne vlasti, što rezultira malim brojem pokrenutih postupaka pred sudovima. Sloboda izražavanja, uključujući slobodu i pluralizam medija, uglavnom se poštuje. Međutim, urednici i novinari i dalje izvješćuju o neprimjerenom političkom pritisku, a ostaje i problem neovisnosti lokalnih medija.

U Izvješću se navodi da Hrvatska aktivno sudjeluje u regionalnoj suradnji. Poboľšani su odnosi sa susjednim zemljama, iako i dalje postoje otvorena pitanja, posebice pri rješavanju određenih graničnih sporova i povratka izbjeglica.

U odnosu na ekonomske kriterije u Izvješću se navodi da bi Hrvatska trebala biti sposobna nositi se s pritiscima konkurencije i tržišnim snagama unutar Unije, ako odlučno provede opsežne strukturne reforme. Međutim, u praksi se provedba planiranih strukturnih reformi odvija presporo. Sposobnost Hrvatske za preuzimanje obveza iz članstva i upravna (administrativna) sposobnost za provedbu pravne stečevine analizirane su u skladu sa 33 poglavlja pravne stečevine. U svakom sektoru procjena

Komisije obuhvaća napredak ostvaren tijekom izvještajnog razdoblja te sažima ukupnu razinu spremnosti države. Osim toga, u svakom poglavlju izražava se snažna potreba za odgovarajućom upravnom sposobnošću kao jamstvom da će postojati primjerena i potrebna struktura koja će provoditi i izvršavati utvrđena pravila i propise.

## 2. Izvješće i hrvatska javna uprava

### 2.1. Politički kriteriji i hrvatska javna uprava

Procjena stanja javne uprave u Hrvatskoj u najvećem je dijelu sadržana u poglavlju Izvješća koje se odnosi na političke kriterije za pristupanje. U reformi javne uprave, kao jednom od ključnih prioriteta u pristupnom partnerstvu, Komisija bilježi tek ograničen napredak. Izvješće se posebno referira na zakonodavni okvir, javnu službu i službenike, organizacijske i upravne kapacitete te stručno usavršavanje.

Zakonodavni okvir za razvoj moderne i profesionalne javne uprave još je uvijek nepotpun. Primjerice, još nije donesen zakon o plaćama službenika u regionalnoj i lokalnoj samoupravi,<sup>3</sup> a općenito je prisutan i neuravnotežen pristup sustavu plaća. Registar zaposlenika javnog sektora još nije uspostavljen. Premda je novim Zakonom o općem upravnom postupku (ZUP) predviđeno uspostavljanje profesionalnog upravnog postupanja i daljnji razvoj upravnog sustava na temelju pojednostavnjenog i transparentnog postupka, objektivna ocjena Zakona bit će moguća tek nakon određenog perioda provedbe u praksi. Međutim, u praksi se već kasni u usklađivanju pojedinih specijalnih postupovnih zakona sa ZUP-om. Općenito, da bi se osigurala provedba zakonodavnog okvira, potrebna je bliža suradnja između Ministarstva uprave i Ministarstva pravosuđa.

U kontekstu javne službe, kao pozitivan pomak Komisija navodi usvajanje Strategije razvoja ljudskih potencijala u državnoj službi 2010.–2013. s pripadajućim akcijskim planom. Strategijom je predviđen razvoj novih metoda privlačenja i zadržavanja najboljih kandidata za državnu službu te razvijanja pozitivne slike državne službe u javnosti i promicanje prednosti rada u državnoj službi. Međutim, Strategija se odnosi samo na državne službenike, čime je utjecaj reforme na svim razinama javne uprave, oso-

<sup>3</sup> Vrijedi zabilježiti da je u međuvremenu donesen i da je stupio na snagu Zakon o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 28/10.

bito u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, osjetno limitiran. Potrebni su znatni naponi usmjereni usvajanju i provedbi zakonskih akata na koje se Strategija odnosi da bi u praksi zaživio sustav napredovanja i razvoja karijere zasnovan na *merit* načelu te da bi se ubrzala depolitizacija i stvorili uvjeti za privlačenje i zadržavanje kvalitetnih službenika u državnoj službi. Pozitivnim pomakom u Izvješću navodi se započinjanje s pripremom reforme sustava plaća u javnom sektoru, uključujući i onih u agencijama i ustanovama, kao i provedba detaljne analize funkcioniranja agencija radi detektiranja područja nedjelotvornosti.

Za decentralizaciju se u Izvješću navodi da je potrebno znatno ojačati kapacitete centralne, regionalne i lokalne javne uprave za provedbu reforme. Nadalje, potrebno je usvojiti strategiju za provedbu decentralizacije te ojačati ulogu Akademije lokalne demokracije u pogledu stručnog usavršavanja službenika u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

U Izvješću se problematizira i pitanje kapaciteta Ministarstva uprave za provedbu reforme javne uprave. Premda je u načelu zapošljavanje u javnoj službi zaustavljeno zbog gospodarske krize, novi su službenici zaposleni u Ministarstvu uprave, a kao dio obveze u procesu pristupanja Uniji i u drugim upravnim organizacijama. Međutim, i nadalje postoje strukturni problemi pri zadržavanju u službi. Problem osoblja naznačen je i za ured pučkog pravobranitelja, pa je potrebno uvažiti preporuke pravobranitelja za daljnje jačanje njegove institucionalne uloge i kapaciteta u zaštiti ljudskih prava i borbi protiv loše uprave.

S obzirom na stručno usavršavanje javnih službenika, potrebno je ojačati kapacitete Centra za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika.

Sve navedeno govori u prilog ocjeni Komisije da su u reformi javne uprave postignuti tek polovični rezultati. Da bi se postigao veći napredak, potrebna je snažnija politička volja za provedbom reformi te bolja suradnja između ključnih dionika na centralnoj, regionalnoj i lokalnoj razini. Znatni su naponi potrebni za uspostavu koherentnog i sveobuhvatnog zakonskog okvira i njegovu učinkovitu provedbu na svim razinama.

## 2.2. Ekonomski kriteriji, sposobnost preuzimanja obveza iz članstva i javna uprava

U odnosu na ispunjavanje ekonomskih kriterija u procesu pridruživanja EU, hrvatska javna uprava navodi se kao važna za postojanje učinkovitog tržišnog gospodarstva i ulazak na tržište i tržišni izlaz.

Mnogi nedostaci u poslovnom okruženju, koje je jedno od ključnih prioriteta u pristupnom partnerstvu, negativno utječu na strana ulaganja u Hrvatsku. Na poslovno okruženje, navodi se u Izvješću, utječe i neučinkovita javna uprava. Premda je postignut napredak u pojednostavnjivanju procedure za registraciju poduzeća, regulativno opterećenje i brojni parafiskalni nameti ne pridonose stvaranju pozitivne ulagačke klime.

Kod procjene sposobnosti za preuzimanje pravne stečevine EU analiziraju se oni dijelovi Izvješća koji se posebno referiraju na napredak upravne sposobnosti u pojedinom području.

U poglavlju 5. Javne nabave navodi se da je Uprava za sustav javne nabave, u okviru Ministarstvu gospodarstva, rada i poduzetništva, nadležna za stvaranje usklađene politike, koordinaciju i provedbu sustava javne nabave, znatno ojačala međuinstitucijsku koordinaciju, a to je osiguralo i učinkovitiju provedu politike javne nabave. Vidljiv je napredak i s obzirom na dodjelu ugovora o javnoj nabavi, budući da od 1. siječnja 2010. u postupak mora biti uključena bar jedna osoba koja je završila specijalistički program izobrazbe u području javne nabave i položila ispit. Također, pozitivnim napretkom navodi se održavanje intenzivnih tečaja obuke za službenike na centralnoj i lokalnoj razini. Međutim, potrebno je ojačati kapacitete ugovornih strana za pravilnu, učinkovitu i transparentnu primjenu zakonodavnog okvira u praksi.

U poglavlju 22. Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata Komisija navodi da je postignut napredak u odnosu na zakonodavni okvir, strateške dokumente i određivanje nadležnih tijela za provedbu kohezijske politike. Međutim, za provedbu u praksi potrebno je znatno ojačati upravne kapacitete, uključujući i tijela nadležnih za provedbu IPA programa. Implementacija projekata predviđenih u okviru IPA zaostaje zbog niske kvalitete projektnih prijedloga i natječajne dokumentacije. Kako bi se osiguralo prijelaz iz IPA prema obuhvatnijem financiranju unutar strukturnih i kohezijskih fondova EU, potrebno je uložiti dodatne napore u razvoj stručnosti i prijenos znanja između nadležnih tijela. U tom smislu potrebno je dodatno razviti predanost nadležnih ministarstava, ojačati politiku osoblja i zadržavanje u službi kvalitetnih službenika.

Pitanje upravne sposobnosti u poglavlju 23. Pravosuđe i temeljna prava navodi se u vezi s provedbom mjera za suzbijanje korupcije. Da bi se spriječila korupcija, nužno je povećati transparentnost u javnoj upravi, posebno s obzirom na javnu potrošnju.

### 2.3. Napredak hrvatske javne uprave od Izvješća za 2009.

U usporedbi stanja hrvatske javne uprave prema izvješćima EK za prethodne godine vidi se da je napredak skroman. Premda je u Izvješću za 2009. Komisija ocijenila da je postignut određeni napredak u reformi javne uprave, dijelovi Izvješća koji se kritički odnose spram stanja u hrvatskoj javnoj upravi brojniji su od onih pozitivnih. Pitanja upravljanja ljudskim potencijalima, politike plaća, politiziranosti, efikasnosti i provedbe decentralizacije javne uprave u Hrvatskoj posebno su istaknuta u razdoblju od listopada 2008. do rujna 2009., a vidljiva su i u Izvješću za 2010. Međutim, i u Izvješću za 2008. istaknuti su različiti problemi koji postoje i danas: nedostatak kvalificiranog osoblja, pitanje adekvatnih plaća i efikasnosti rada, politiziranost uprave i pitanje provedbe decentralizacije.

Usporedbom izvješća EK za prethodne tri godine vidi se da je u određenim područjima – poput politike plaća, decentralizacije i učinkovite implementacije zakonodavstva – napredak iz godine u godinu vrlo ograničen. U tom je smislu reforma javne uprave i nadalje jedan od najvećih izazova za Hrvatsku, a za njezinu je dosljedniju provedbu, kako navodi Izvješće iz 2010., potrebna jača politička volja.

## 3. Izvješće SIGME o napretku reforme hrvatske javne uprave

Ovogodišnje izvješće<sup>4</sup> objavljeno je 12. studenoga 2010., a odnosi se na sljedećih šest područja: demokracija i vladavina prava; javna služba (*civil service*) i upravno pravo; integritet; upravljanje javnim rashodima i kontrola; javne nabave; razvoj i koordinacija javnih politika.

Opće ozračje Izvješća je mješovito: premda se u određenim područjima, poput javne nabave i borbe protiv korupcije, bilježi znatan napredak u usporedbi s prethodnim izvješćima, u ostalim područjima taj je napredak procijenjen kao ograničen ili nedostatan.

<sup>4</sup> SIGMA, Assessment Croatia 2010 ([www.sigmaweb.org](http://www.sigmaweb.org), 19. studenoga 2010.)

### 3.1. Demokracija i vladavina prava

S obzirom na demokraciju i vladavinu prava, SIGMA navodi da su napori Vlade usmjereni na smanjivanje posljedica recesije, stabilizaciju javnih prihoda i pristupanje EU. Budući da se očekuje skori završetak pregovora o pristupanju, aktivnosti usmjerene na upravu trebaju se sve više procjenjivati u skladu sa zahtjevima postavljenim pred članice EU, radije no na one postavljene u procesu pristupanja. Međutim, SIGMA procjenjuje da za provedbu reforme javne uprave nedostaje puna podrška, a razmjeri reforme su previše ograničeni.

Premda aktivnosti usmjerene jačanju svih grana vlasti pokazuju pozitivne rezultate, sustav horizontalnog upravljanja još je nedovoljno čvrst, pa ostaje vidjeti hoće li te aktivnosti omogućiti promjene u sustavu upravljanja općenito. Također, upitna je i provedba Zakona o pristupu informacijama – Hrvatska zaostaje za zemljama regije u uspostavi učinkovitog sustava pristupa informacijama.

Zakonodavni okvir nije dovoljno kvalitetan i pretjerano je formalističan, što smanjuje učinkovitost, povećava troškove za građane i upravu te dovodi do mnogih i stalnih izmjena i dopuna pojedinih zakona. Na takvo stanje, između ostalog, utječu i nedostatni kapaciteti za pripremu propisa u ministarstvima i drugim upravnim tijelima, neadekvatno konzultiranje sa zainteresiranim akterima, nedovoljno uzimanje u obzir pitanja koja se mogu pojaviti u provedbi pojedinog prijedloga propisa te ograničene mogućnosti Hrvatskog sabora da temeljito prouči prijedloge Vlade. Takvim postupanjem dovodi se u pitanje poštovanje načela vladavine prava.

SIGMA kao primjere pozitivnog pomaka u javnoj upravi navodi stupanje na snagu novog ZUP-a te osnivanje Ministarstva uprave, čime su stvoreni bolji uvjeti za reformu javne uprave. Pozitivnim se ocjenjuju i provedene reforme u upravljanju javnim rashodima i u sustavu unutarnjih financijskih kontrola, kao i poduzete mjere u borbi protiv korupcije.

### 3.2. Javna uprava i upravno pravo

U ovom području SIGMA bilježi napredak u usporedbi s Izvješćem iz 2009. Kapaciteti Ministarstva uprave u pogledu osoblja, organizacije i funkcioniranja kao i pozicioniranja kao ključnog aktera u provedbi reforme još se uvijek razvijaju.



S obzirom na novi ZUP potrebno je uložiti dodatne napore u edukaciju i informiranje kako bi se poduprla provedba Zakona u praksi, uz potrebu hitnog usklađivanja posebnih postupaka s novim Zakonom.

Donošenjem novog Zakona o upravnim sporovima (ZUS), koji će stupiti na snagu 1. siječnja 2012., stvoreni su preduvjeti za učinkovitije upravno sudovanje, uključujući bolju kontrolu zakonitosti upravnih akata i upravnih ugovora te ojačanu zaštitu prava građana. U razdoblju do stupanja na snagu potrebno je uspostaviti nove upravne sudove te zaposliti i educirati nove suce i administrativno osoblje. Za to su potrebna znatna sredstva, koja će biti teško osigurati uzimajući u obzir trenutačnu ekonomsku situaciju. U tom smislu, bit će potrebna jasna politička volja u određivanju prioriteta.

U decentralizaciji, navodi SIGMA, nije zabilježen nikakav napredak u usporedbi s prethodnim godinama.

Kad je riječ o reformi službeničkog sustava, SIGMA ističe da će rješavanje pitanja plaća državnih službenika u trenutačnoj situaciji biti vrlo zahtjevno, no racionalizacija sustava plaća je nužna, iako je u 2009. zabilježeno smanjivanje plaća. Zakon o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz veljače 2010. donesen je prvenstveno kao odgovor na trenutačnu ekonomsku krizu prije nego kao pokušaj stvaranja jasnog sustava plaća.

Premda postoje pozitivni znakovi postojanja političke volje za reformom javne uprave, stvarna situacija je nepromijenjena u odnosu prema izvješćima iz prethodnih godina. Uprava je i nadalje politizirana, a to smanjuje privlačnost državne službe i utječe na nepovjerenje građana. Organizaciji uprave nedostaju koherentnost i jasna pravila u odnosu na modele, unutarnju organizaciju, nadležnosti i odgovornosti. Agencije su osnovane bez uspostavljanja općeg zakonodavnog okvira i stoga vrlo različite u praksi. Sposobnosti javnih službenika nisu dovoljne za obavljanje povjerenih im dužnosti, često s birokratiziranim stavovima i pristupom problemima i javnosti. Takva će situacija biti još teža, smatra SIGMA, kako će se povećavati opseg obveza javnih službenika. Stoga je nužno dalje usavršavati službenike da bi se poboljšale njihove vještine i promijenili stavovi.

Za transparentnost u radu i donošenju odluka u javnoj upravi SIGMA ne bilježi napredak.

U kontekstu reforme javne uprave zabilježen je napredak u odnosu na zakonodavni okvir i političke kapacitete, što je više stvaranje mogućnosti za promjene nego za stvarnu preobrazbu. Za provedbu reforme potrebna je veća predanost, a promjene traže vrijeme i stalne napore. SIGMA na-

vodi da postoji znatan jaz između provoditelja reformi na razini centralne uprave i u ostalim upravnim tijelima, kao i između rukovodećih i ostalih službenika u tijelima javne uprave, što priječi brže promjene i djeluje demotivirajuće. Za prevladavanje tih problema potrebna je bolja komunikacija, učinkovito sudjelovanje i stalni poticaji.

Ministarstvu uprave nedostaju kapaciteti za preuzimanje vodeće uloge u reformskim procesima. Nadalje, potrebno je potaknuti sudjelovanje organizacija civilnog društva u reformi.

### 3.3. Integritet

S obzirom na integritet (*public integrity*) SIGMA navodi da su od posljednjeg izvješća u svibnju 2008. doneseni mnogobrojni zakoni i drugi dokumenti usmjereni na borbu protiv korupcije. Zakonodavnim okvirom omogućeno je djelotvornije funkcioniranje mehanizama i instrumenata političke odgovornosti, u čemu je važnu ulogu imao vanjski pritisak kroz pristupne pregovore s EU.

SIGMA ocjenjuje da su uloženi znatni naponi u unapređenju sustava integriteta, a borba protiv korupcije jedan je od vladinih najvažnijih prioriteta. Napredak se vidi u odnosu na zakonodavni okvir, no manje u odnosu na provedbu u praksi. Implementacija i konsolidacija trebaju postati prioritet, a za to je potrebno jasno utvrditi najvažnije aktivnosti i alocirati potrebna sredstva.

Poboljšanja su vidljiva i u odnosu na etičnost u upravi, prvenstveno kroz napore uložene u implementaciju Etičkog kodeksa državnih službenika, no općenito napredak je spor. Financiranje izbornih kampanja i političkih stranaka i nadalje je problematično.

Kapaciteti javne uprave za borbu protiv korupcije i stvaranje sustava integriteta su poboljšani, no i nadalje slabi u pogledu ljudskih i financijskih resursa. Stoga potporu treba usmjeriti u one sektore u kojima je velika mogućnost korupcije, kao što su državne subvencije, EU fondovi, porezi, carine, policija i sudovi.

### 3.4. Upravljanje javnim rashodima i unutarnje financijske kontrole

SIGMA procjenjuje napredak u području upravljanja javnim rashodima kao skroman. Ministarstvo financija nastavilo je razvijati nov okvir za stra-

teško planiranje: u 2009., kada su korisnici proračuna prvi put pripremali svoje trogodišnje strategije, u fokusu su bili vizija, misija i strateški ciljevi, dok je u 2010. fokus prebačen na definiranje specifičnih ciljeva i aktivnosti. Svrha strateškog planiranja je uspostava veze između plana i državnog proračuna, s time da se osigura da aktivnosti predviđene strateškim planom budu izravno povezane s aktivnostima u proračunu.

Sustav upravljanja javnim rashodima još uvijek nije usklađen s dobrim međunarodnim praksama. Tako je broj direktnih korisnika državnog proračuna još uvijek relativno visok (45) u odnosu prema mogućnostima kvalitetnog strateškog planiranja. Prateća dokumentacija državnog proračuna i nadalje je previše detaljizirana i nerazumljiva.

U odnosu na sustav unutarnjih financijskih kontrola, kao značajan napredak u 2009. navodi se usvajanje revidirane Strategije razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru za razdoblje 2009.–2011. i detaljnog akcijskog plana, što bi trebalo pridonijeti razumijevanju čelnika da se financijsko upravljanje može koristiti kao sredstvo za poboljšanje učinkovitosti i efektivnosti u korištenju javnim sredstvima. Kao slabost u postojećem organizacijskom uređenju navodi se povjeravanje dužnosti i odgovornosti u financijskom upravljanju višim službenicima, što dovodi do prevelike akumulacije moći u rukama jedne osobe.

S obzirom na kapacitete za reformu, SIGMA navodi da su poduzeti znatni napor u području upravljanja javnim rashodima i kontroli, putem Strategije unapređenja i modernizacije procesa u sustavu državne riznice 2007.–2011. i Strategije razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru za razdoblje 2009.–2011. Međutim, potrebni su dodatni napor u provedbi: obje strategije traže značajnu promjenu u pristupu upravljanju javnim službama i razvoj novih informacijskih sustava te prijenos ovlasti. Reforma prije svega traži promjenu u kulturi upravljanja, i to na političkoj i rukovodećoj razini.

### 3.5. Javne nabave

Promjene u sustavu javnih nabava u 2009. odnosile su se na konsolidaciju i popunjavanje praznina preostalih nakon važnih promjena u 2008. Zakon o javnoj nabavi potpuno je usklađen s pravnom stečevinom EU, a njegovu provedbu učinkovito koordinira i nadzire Uprava za sustav javne nabave u sastavu Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva. Premda su službenici za javnu nabavu u ministarstvima i manjim naručiteljima (uključujući i one u općinama) upoznati s pravilima u postupcima javnih

nabava, potrebno je dalje djelovati na podizanju razine razumijevanja i razvoja kapaciteta.

Općenito, u uređenju sustava javnih nabava dostignuta je visoka razina funkcionalnosti i kompatibilnosti sa sustavom država članica EU te je provedena edukacija radi razvoja kapaciteta na operativnoj razini. Izazov u budućem razdoblju bit će prevladavanje formalističkog pristupa u vođenju postupaka javnih nabava i stavljanje naglaska na dobivanje prave vrijednosti za uloženi novac, više no na puko zadovoljavanje formalnih zahtjeva u provedbi propisa.

### 3.6. Razvoj i koordinacija javnih politika

U ovom području SIGMA bilježi ograničen napredak u posljednje dvije godine. Ministarstvo financija u suradnji sa Središnjim državnim uredom za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova Europske unije potaknulo je razvoj sustava strateškog planiranja na ministarskoj razini, a u 2010. održalo i zajedničku radionicu s ministarstvima. Cilj je bio ocijeniti napredak s obzirom na postavljene ciljeve iz 2009. i povezati pojedinačne planove ministarstava sa širim strateškim i proračunskim ciljevima.

U 2009. iz financijskih razloga ukinut je Ured za koordinaciju sustava procjene učinka propisa, a odgovornost za procjenu učinka na gospodarstvo te socijalnog i ekološkog učinka propisa prebačena je na Ured za zakonodavstvo, koji koordinira četiri nadležna ministarstva (financija; gospodarstva, rada i poduzetništva; zdravstva i socijalne skrbi; zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva).

Napretkom SIGMA ocjenjuje donošenje Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, kojim se predviđa pravodobno informiranje o planu donošenja propisa, objavljivanje nacрта propisa uz rok za očitovanje zainteresirane javnosti ne kraći od 15 dana i objavljivanje povratne informacije o učincima provedenog savjetovanja.

Strateški okvir za razvoj 2006.–2013. istodobno postoji uz tri međusobno povezana sustava strateškog planiranja: onaj proračunski predviđen pretpristupnim ekonomskim programom, planiranje za europske integracije predviđen godišnjim nacionalnim programima za pristupanje EU i sustav strateškog planiranja na ministarskoj razini. Kao i druge vlade u regiji, hrvatska Vlada teško osigurava konzistentnost navedenih različitih sustava strateškog planiranja.

SIGMA navodi da je centar vlade i nadalje slab i fragmentiran, premda postojanje procedura rada, skupina stručnjaka i koordinacija na određeni način kompenzira tu fragmentiranost. Međutim, tajništvu Vlade nedostaju adekvatne pravne kompetencije ili kapaciteti za koordinaciju javnih politika, za planiranje rada Vlade, monitoring provedbe odluka, odnosno za pružanje *policy* i strateške potpore premijerki i Vladi u cjelini.

Općenito, zakonodavni okvir za *policy* proces je uspostavljen. Postoje i učinkovite strukture za koordinaciju aktivnosti u pogledu europske integracije, kao i postupci za osiguravanje transparentnosti i obavješćivanje javnosti.

U odnosu na kapacitete za reformu, SIGMA navodi da nadležnim ministarstvima u pravilu nedostaju kapaciteti za razvoj javnih politika i pripremu propisa. Premda Centar za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika provodi edukaciju službenika u ministarstvima radi razvoja njihovih vještina u *policy* procesu i nomotehnici, broj tečajeva usavršavanja je ograničen, uz nedovoljno često održavanje. Na kapacitete negativno utječe i fragmentacija obveza i odgovornosti, na primjer institucionalno i fizičko odvajanje Središnjeg državnog ureda za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU od ostalih koordinativnih tijela ili prenošenje odgovornosti za procjenu učinka propisa na četiri nadležna ministarstva koje koordinira Ured za zakonodavstvo. Navedene slabosti utječu na provedbu Strategije reforme državne uprave iz 2008., odnosno na ispunjavanje određenih obveza iz Strategije, kao što je obveza oblikovanja sektorskih ili drugih politika (programa), koje treba odobriti Vlada, kao odvojenog procesa ili kao dijela procesa izrade propisa odnosno obveze praćenja provedbe propisa i analiziranje njihovih učinaka u odnosu prema očekivanim rezultatima.

## Literatura

- Commission of the European Communities, Croatia 2010 Progress Report, SEC(2010) 1326, 9. studenoga 2010.
- European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Enlargement Strategy and Main Challenges 2010–2011, Brussels, COM(2010) 660, 9. studenoga 2010.
- Đulabić, Vedran (2006) Ocjena stanja hrvatske uprave u Izvještaju Europske komisije o napretku Republike Hrvatske iz 2006. Hrvatska javna uprava 6(4): 51–55.
- Lalić, Goranka (2009) Stanje javne uprave prema Izvještaju Europske komisije o napretku Hrvatske iz 2009. godine. Hrvatska javna uprava 9(4): 941–948.

- Lalić, Goranka (2008) Hrvatska uprava u izvještajima međunarodnih tijela. Hrvatska javna uprava 8(4): 917–929.
- SIGMA, Assesment Croatia 2010 (URL: <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/28/38/46401742.pdf>, 19. studenoga 2010.)
- Treaty on European Union (consolidated text), Official Journal C 325 of 24. prosinca 2002.
- Vukojičić, Tijana (2007) Stanje hrvatske javne uprave prema Izvješću Europske komisije o napretku Hrvatske iz 2007. Hrvatska javna uprava 7(4): 867–874.

*CROATIAN PUBLIC ADMINISTRATION IN THE 2010 REPORTS  
OF THE EUROPEAN COMMISSION AND SIGMA – LIMITED  
PROGRESS IN PUBLIC ADMINISTRATION REFORM*

*Summary*

In its 2010 Progress Report, the European Commission has assessed the fulfilment of economic, legal and administrative criteria that are preconditions for Croatian accession to the European Union for the sixth time. At Commission's request, SIGMA has also published its own report as an annex to EC's Progress Report. Both reports are commented with regard to the assessment of the situation in the Croatian public administration. Although general tone of the EC Report is positive and there has been progress reported in numerous key areas of the accession partnership, public administration reform has made only limited headway. Considerable effort still needs to be made to establish a comprehensive and coherent legal framework and to ensure its successful implementation at all levels. In comparison to its previous reports, SIGMA has recorded considerable progress in certain areas, such as public procurement and anticorruption efforts, while other areas have been assessed as making limited or insufficient progress. Thus, public administration reform continues to be one of the greatest challenges for Croatia. The EC Report has stressed that stronger political will and better cooperation of the key actors at central, regional, and local levels are required in order to launch and implement a more consistent administrative reform.

*Key words:* European Union, pre-accession negotiations, public administration, reform, SIGMA, 2010 Progress Report, administrative accession criteria