

## *Izvješće Europske komisije o napretku Republike Hrvatske iz 2007.*

*Osvrt na ocjenu stanja javne uprave*

*Tijana Vukojičić\**

Slijedom odluke Europskog vijeća iz lipnja 2004. kojom je Republika Hrvatska dobila status države kandidata, Europska komisija već treću godinu zaredom u svom godišnjem izvješću o napretku RH ocjenjuje ispunjenje političkih i ekonomskih kriterija za njezino punopravno članstvo kao i sposobnost da preuzme pravnu stečevinu Europske unije (*acquis*). Hrvatsku, na njezinu putu u Europu, očekuju sveobuhvatne reforme političkog i gospodarskog sustava i temeljita prilagodba standardima EU, a od osobite je važnosti provedba reformskih mjera u sustavu javne uprave, ističe Komisija. Članak se osvrće na još neke značajne dokumente kojima se ispituje spremnost hrvatske javne uprave da postane dijelom »europske obitelji« i zaključuje da će tek postizanjem jasnog političkog konsenzusa Hrvatska pokazati zrelost za članstvo.

*Ključne riječi:* Europska unija, pristupni pregovori, javna uprava, reforma, Izvješće Europske komisije o napretku Republike Hrvatske iz 2007.

---

\* Tijana Vukojičić, predavačica nauke o javnoj upravi na Studiju javne uprave Društvenog veleučilišta u Zagrebu (lecturer of the Administrative Science, public administration study at the Social Sciences Polytechnic, Zagreb)

Delegacija Europske komisije u Republici Hrvatskoj predstavila je javnosti 6. studenoga 2007. tzv. Paket proširenja 2007 koji se sastoji od dva dokumenta: Izvješća Europske komisije o napretku Republike Hrvatske iz 2007.<sup>1</sup> (Izvješće) i Strategije proširenja i glavnih izazova 2007. – 2008.<sup>2</sup>

Treće<sup>3</sup> po redu izvješće kojim Komisija ocjenjuje postignuti napredak u ispunjenju kriterija za ulazak u punopravno članstvo obuhvaća razdoblje od 1. listopada 2006. do 3. listopada 2007. i po strukturi je jednako izvješćima koji su mu prethodili. Podijeljen je u četiri velika poglavlja, od kojih je u prvom kratak opis odnosa između Hrvatske i Europske unije (EU), slijedi poglavlje posvećeno analizi stanja s obzirom na političke kriterije za članstvo, potom analiza s obzirom na ekonomske kriterije, dok najveći dio dokumenta razmatra sposobnost Hrvatske da preuzme obveze članstva, tj. pravnu stečevinu Europske unije (*acquis*). Potonji analizira 33 poglavlja pravne stečevine a ujedno i administrativnu sposobnost Hrvatske za provedbu te pravne stečevine. Ta su poglavlja predmet pregovora između Republike Hrvatske i EU. Kako bi se pregovori po pojedinim poglavljima otvorili, Europska komisija izrađuje analitički pregled i ocjenu usklađenosti nacionalnog zakonodavstva s pravnom stečevinom EU (*screening*), a zatim izvješća o rezultatima analitičkog pregleda. U listopadu 2006. Komisija je izradila sva 33 izvješća o *screeningu*. U razdoblju od listopada 2006. do trenutka izrade izvješća, pregovori su otvoreni za 14 poglavlja (znanost i istraživanje, obrazovanje i kultura, ekonomska i monetarna politika, politika poduzetništva i gospodarska politika, carinska unija, pravo intelektualnog vlasništva, pravo poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga, pravo trgovačkih društava, statistika, financijske usluge, financijski nadzor, informatičko društvo i mediji, zaštita potrošača i zdravlja i vanjski odnosi), a privremeno su zatvorena dva poglavlja (znanost i istraživanje te obrazovanje i kultura). Europska komisija trenutačno razmatra zadovoljenije tzv. minimalnih preduvjeta (*benchmarks*) za poglavlje Pravda, sloboda i sigurnost.

Opće ozračje Izvješća obilježeno je dobrim napretkom pregovora koji, prema riječima Komisije, ulaze u odlučujuću fazu jer se upravo u godini koja

<sup>1</sup> Croatia 2007 Progress Report, Commission of the European Communities, Brussels, 6. 11. 2007., COM (2007) 663.

<sup>2</sup> Enlargement Strategy and Main Challenges 2007–2008, Commission of the European Communities, Brussels, 6. 11. 2007., COM (2007) 663.

<sup>3</sup> Prvo izvješće objavljeno je u studenom 2005.: Croatia 2005 Progress Report, Commission of the European Communities, Brussels, 9. 11. 2005., COM (2005) 561, a drugo u studenom 2006.: Croatia 2006 Progress Report, Commission of the European Communities, Brussels, 8. 11. 2006., COM (2006) 649.

slijedi očekuje znatan napredak u pristupnim pregovorima s Hrvatskom. Međutim, kao najvažnija, ističe se potreba za ubrzanjem reforme javne uprave i pravosuđa te borbe protiv korupcije.

Članak će se u svom zadnjem dijelu osvrnuti upravo na naglaske i reformske prioritete na području javne uprave opisane u još dva važna dokumenta, Pristupnom partnerstvu i Strategiji proširenja i glavnim izazovima za razdoblje 2007. – 2008. Čini se kako je ta godina »plodna« glede donošenja dokumenata o hrvatskom ispunjavanju kriterija za članstvo, a svakako se treba osvrnuti i na trud Republike Hrvatske u određivanju prioriteta i konkretnih mjera za njihovo ostvarenje kroz Nacionalni program Republike Hrvatske za pristupanje Europskoj uniji.

Prije nego što se koncentriramo na dijelove Izvješća koji se posebno odnose na javnu upravu, treba spomenuti jednu bitnu novinu u pogledu financijske pomoći, a to je uvođenje novog integriranog instrumenta koji zamjenjuje program CARDS te pretpristupne programe Phare, ISPA i Sapard. Riječ je o Instrumentu za pomoć u pretpristupnom razdoblju, tzv. IPA,<sup>4</sup> kroz koji Hrvatska ostvaruje pravo na 141 milijun eura tijekom 2007. za jačanje institucija i pripremu za provedbu zajedničke poljoprivredne politike i kohezijske politike Europske unije. Pored toga, Hrvatska se nastavlja koristiti postojećim programima pomoći. No, dio Izvješća u kojem Komisija progovara o financijskoj pomoći sadržava i ozbiljnu kritiku upućenu hrvatskim vlastima. Naime, Hrvatska u okviru Decentraliziranoga sustava provedbe (DIS – *Decentralised Implementation System*) počevši od 2006. upravlja programima pretpristupne potpore uz prethodnu kontrolu od strane lokalne delegacije EK-a. Komisija u Izvješću naglašava da Hrvatska pokazuje »ozbiljne slabosti« u implementaciji potpora EU, na što treba obratiti posebnu pozornost.

\* \* \*

Dio Izvješća koji se posebno bavi javnom upravom i ocjenjuje postignuti napredak u razdoblju na koje se odnosi u prvom je poglavlju koje analizira stanje s obzirom na političke kriterije za članstvo, ispunjavanje tzv. Kopenhaških kriterija.<sup>5</sup> To se poglavlje dalje dijeli u tri cjeline: Demokracija

<sup>4</sup> Instrument for Pre-accession Assistance (IPA).

<sup>5</sup> Kriteriji iz Kopenhagena ili Kopenhaški kriteriji definirani su na sastanku Europskog vijeća 1993. Mora ih ispunjavati svaka država koja želi postati punopravnom članicom EU. U okviru Kopenhaških posebno su definirani politički kriteriji, a to su: stabilnost insti-

i vladavina prava, Ljudska prava i zaštita manjina te Regionalna suradnja i međunarodne obveze. Javna uprava i reformski naponi Republike Hrvatske nešto se detaljnije ocjenjuju u dijelu Demokracija i vladavina prava, no u gotovo svakom poglavlju *acquis* naglašava se potreba jačanja upravnog kapaciteta kao bitnog preduvjeta za provedbu pravne stečevine EU.

Dio o javnoj upravi započinje s ne osobito ohrabrujućom tvrdnjom da je u reformi javne uprave ostvaren ograničeni napredak. U nastavku se posebno ocjenjuju pojedine inicijative hrvatskih vlasti. Reforma postojećeg Zakona o općem upravnom postupku (ZOUP) na dnevnom je redu i ovog i prošlogodišnjeg izvješća. Naime, u prošlogodišnjem izvješću stoji da je hrvatska Vlada je u rujnu 2006. prihvatila dokument kojim se obvezuje da će do srpnja 2007. sastaviti revidirani ZOUP. No, umjesto revidiranog ZOUP-a, imamo nov dokument; ovoga puta Vlada je prihvatila smjernice za izradu novog zakona, dokument kojim su obuhvaćena glavna načela za planirani novi ZOUP. U izostanku novoga zakona, Komisija gotovo u riječ ponavlja kritiku na račun postojećeg, između ostalog postojanje mnogobrojnih specijalnih upravnih postupaka reguliranih sektorskim zakonodavstvom. Jednako tako, ponavlja se tvrdnja da raspon diskrecijskih ocjena u pravosuđu dovodi do neučinkovitosti i pravne nesigurnosti te pogoduje korupciji. Preopterećenost Upravnog suda nastavlja biti metom kritike, ovoga puta dodatno pojačanom presudom Europskog suda za ljudska prava iz 2006. o nepostojanju učinkovitog pravnog lijeka za predugačke upravne postupke.<sup>6</sup> Iako je u prošlogodišnjem izvješću pozitivno ocijenjeno donošenje novog Zakona o državnoj službi kao važan korak u procesu reforme i smanjenju broja političkih imenovanja u državnoj upravi, ovogodišnji ističe da još nisu prihvaćeni svi provedbeni propisi<sup>7</sup> unatoč tome što je Zakon stupio na snagu još u siječnju 2006. Nastavno na isticanje potrebe donošenja svih provedbenih propisa toga zakona, Izvješće se bavi i potrebom depolitizacije državne službe što je, pregledom ostalih važnijih dokumenata Komisije koji se tiču pretprijetnih pregovora s Hr-

tucija koje jamče demokraciju, vladavinu prava, poštovanje ljudskih prava i prava manjina te prihvaćanje političkih ciljeva Unije

<sup>6</sup> Riječ je o predmetima *Božić protiv Hrvatske* (presuda od 29. lipnja 2006.), *Počuča protiv Hrvatske* (presuda od 29. lipnja 2006.) i *Vajagić protiv Hrvatske* (presuda od 20. srpnja 2006.) zbog kojih je »Ustavni sud izmijenio pravno stajalište o ispitivanju razumne duljine upravnih postupaka u smislu da sada u obzir uzima razdoblje trajanja upravnog spora zajedno s razdobljem trajanja prethodnog upravnog postupka u istoj upravnoj stvari, od dana podnošenja žalbe protiv prvostupanjskog rješenja.«

<sup>7</sup> Za potpunu provedbu Zakona o državnim službenicima potrebno je donošenje 13 podzakonskih propisa, od kojih dva još nisu donesena.

vatskom, ozbiljan izazov reformskog procesa. Pa se tako kad je riječ o službenicima bilježi opći otpor prema politici vrednovanja osoblja prema zaslugama i planiranju karijere u mnogim državnim institucijama. Zamjetan je još uvijek neprimjereni politički utjecaj prisutan u državnoj službi, osobito uočljiv u provedbi politike koja, prema mišljenju Komisije, i dalje ostaje uglavnom u rukama političkih savjetnika, ali i u postupku zapošljavanja osoblja, čak i tehničkog. Zaključno, tvrdi se da je državna služba i dalje politizirana. Gotovo jednake ocjene nalazimo i u prošlogodišnjem izvješću, pa se sam po sebi nameće zaključak da je još uvijek vrlo visoka razina politizacije upravnog sustava problem s kojim se hrvatske vlasti moraju ozbiljnije pozabaviti. No, kad je riječ o upravljanju ljudskim resursima, nazire se i pozitivna ocjena u Izvješću. Napredak je postignut u obuci i boljoj centraliziranoj koordinaciji i vođenju. Zabilježena je provedba programa obuke službenika u okviru Centra za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika pri Središnjem državnom uredu za upravu koji je za te potrebe osigurao dostatna sredstva. Time bi se, dugoročno gledano, barem djelomično trebao riješiti problem nedostatka stručnog osoblja, ali ostaje pitanje na koji način smanjiti (pre)velik broj zaposlenih u državnoj upravi. Komisija nastavlja pratiti i reformu policije, no dok prošlogodišnje izvješće uglavnom pozitivno ocjenjuje reformska nastojanja,<sup>8</sup> ovo je vrlo suzdržano glede provedbe reforme. Uglavnom se ističe da su potrebna daljnja unapređenja, osobito u odnosu prema građanima, razvitka svojevrsne profesionalne službe okrenute građanima. Pučki pravobranitelji našli su svoje mjesto u ovom izvješću. Poteškoće na koje nailaze pučki pravobranitelji, pravobranitelj za djecu i pravobranitelj za jednakost spolova uglavnom su slične prirode. To su pretežito neodgovarajući smještaj i nedostatak osoblja i sredstava, iako su sredstva koja se dodjeljuju za rad pučkog pravobranitelja u ovoj godini povećana. Ti se nedostaci posebno odražavaju na nemogućnost djelovanja u područjima izvan Zagreba. Od posebnih inicijativa hrvatskih vlasti još je zabilježeno i pokretanje projekta Hitrorez<sup>9</sup> s ciljem pojednostavnjenja ili uklanjanja određenih regulatornih postupaka. Pitanju procesa decentralizacije, posebno u kontekstu pripreme lokalnih vlasti za preuzimanje odgovornosti u okviru *acquis*, više je pos-

<sup>8</sup> Prošlogodišnje izvješće navodi da se: »... reforme nastavljaju u okviru Akcijskog plana hrvatske policije za razdoblje 2004. – 2007. ...« i da je »Primjetan napredak u provedbi Akcijske strategije policije u zajednici, što je dovelo do zamjetnih poboljšanja u odnosima između policije i građana. Postoji napredak i u zapošljavanju manjina u policiji.«

<sup>9</sup> Hitrorez je projekt Vlade RH kojim će se optimizirati prevelik broj propisa za koje tzv. Posebna jedinica utvrdi da su nepotrebni ili suvišni i koji će se odlukom Vlade staviti izvan snage.

većeno pažnje i prostora u prošlogodišnjem izvješću. O radu Povjerenstva Vlade Republike Hrvatske za decentralizaciju ovogodišnje izvješće uopće ne progovara, što čudi s obzirom na činjenicu da je Povjerenstvo osnovano kao središnje tijelo za provedbu decentralizacije poslova državne uprave i da je u nj Vlada s tim ciljem imenovala dužnosnike resornih ministarstava i predstavnike lokalne i regionalne samouprave. O rezultatima njihova rada tako iz Izvješća ne doznajemo ništa. Izvješće u jednoj rečenici konstatira da u procesu decentralizacije nije ostvaren naročit razvoj.

Konačno, osnovna pretpostavka provedbe reforme javne uprave u Hrvatskoj, donošenje strategije, nije zadovoljena. Nesumnjivo je to i mišljenje Komisije koja još u prošlogodišnjem izvješću nepostojanje »strateškog okvira za rješavanje tog ključnog pitanja« ističe kao poseban problem. Izvješće 2007. također upozorava na potrebu donošenja i operacionalizacije strategije koju je Središnji državni ured za upravu počeo izrađivati u siječnju 2006. Što se samog Ureda tiče, Komisija primjećuje njegove slabe upravljačke i upravne kapacitete, nužne za reformu javne uprave kakvom je želimo vidjeti u Hrvatskoj.

Zaključna ocjena stanja javne uprave u Hrvatskoj izgleda ovako: »... ostvaren je ograničeni napredak u području reforme javne uprave, što je i dalje velik izazov za Hrvatsku. Potrebna je jasna politička volja te stalno i ozbiljno zalaganje.«

\* \* \*

Europska komisija donijela je, između ostalih, još dva važna dokumenta koji zaslužuju našu pažnju. U prvom dokumentu, pod ustaljenim nazivom Pristupno partnerstvo,<sup>10</sup> Europska unija zemljama pristupnicama daje smjernice kad je riječ o prioritetima za reforme. U drugom dokumentu Komisija iznosi detaljne zaključke o Hrvatskoj u kontekstu proširenja EU. Riječ je o Strategiji proširenja i glavnim izazovima za razdoblje 2007. – 2008. (Strategija)<sup>11</sup> koja je hrvatskoj javnosti predstavljena zajedno s Izvješćem kao tzv. Paket proširenja.

Pristupno partnerstvo prihvatilo je Vijeće EU, na prijedlog Europske komisije, u veljači 2006., a obnovljeno je i predano Vijeću na donošenje u studenom

<sup>10</sup> Proposal for a Council Decision on the principles, priorities and conditions contained in the Accession Partnership with Croatia and repealing Decision 2006/145/EC, Brussels, 6. 11. 2007., COM (2007) 658.

<sup>11</sup> Enlargement Strategy and Main Challenges 2007–2008, Brussels, 6. 11. 2007., COM (2007) 663.

2007. Ovogodišnja verzija Pristupnog partnerstva revidirana je u skladu s Izvješćem o napretku Republike Hrvatske iz 2007., a od Hrvatske se očekuje da donese plan djelovanja za rješavanje prioriteta identificiranih u dokumentu. Strukturom se ovogodišnje pristupno partnerstvo nešto razlikuje od prošlogodišnjeg, tako da sada više nema kratkoročnih (1–2 godine) i srednjoročnih (3–4 godine) prioriteta, nego se navode samo prioriteti i ključni prioriteti. Dokument je zanimljiv za temu ovoga članka u najvećoj mjeri zato što se među ključnim prioritetima koji su istaknuti već na samom početku nalazi upravo potreba provedbe reforme javne uprave. Koliko Komisija taj problem smatra ključnim, jasno je već na prvi pogled: od ukupno osam naglašenih prioriteta, potreba provedbe reforme javne uprave nalazi se na drugom mjestu. Nešto detaljnije smjernice glede reforme nalaze se u unutar poglavlja Politički kriteriji (poglavlja su ista kao u godišnjem izvješću), a to su: provedba mjera za reformu javne uprave i upravnih postupaka te provedba reformskih mjera u zapošljavanju, napredovanju, obrazovanju i depolitizaciji, općenito upravljanju ljudskim resursima u javnoj upravi.

Zaključci izneseni u Strategiji ne razlikuju se bitno od ocjene stanja godišnjeg Izvješća za Hrvatsku. Tako Strategija bilježi postignuti napredak u pogledu ispunjenja političkih kriterija, ali kao i svi ovdje navedeni dokumenti ističe nužnost provedbe cjelovite reforme javne uprave,<sup>12</sup> kao ključnog faktora stvaranja preduvjeta za učinkovitu provedbu pravne stečevine EU.

Konačno, treba se osvrnuti i na pokušaj hrvatskih vlasti da sistematiziraju pitanja, zadaće i prioritete na putu približavanja Europskoj uniji. Na osnovi Pristupnog partnerstva, i još niza dokumenata, Hrvatska je u siječnju 2007. prihvatila peti po redu Nacionalni program za pristupanje Europskoj uniji koji svojom strukturom u potpunosti prati poglavlja iz izvješća. Uskladen je s izvješćima o rezultatima *screeninga* koji Komisija izrađuje za svako pojedino poglavlje na temelju čega se donosi ocjena spremnosti države kandidatkinje za prihvaćanje i provedbu pravne stečevine. Za svako pojedino poglavlje navode se kratkoročni i srednjoročni prioriteti i eventualne reformske mjere. Već u uvodnom dijelu poglavlja Politički kriteriji navodi se da njihovo ispunjavanje ostaje prioritet Vlade Republike Hrvatske, a na samom vrhu ključnih područja na kojima treba pojačati napore ostaju reforma pravosuđa, borba protiv korupcije, zaštita manjina i povratak izbjeglica, dok je posebno naglašena potreba reforme javne uprave. U dijelu koji se specijalno odnosi na javnu upravu, Vlada RH nabraja što je sve ostvareno tijekom proteklog razdoblja i što sve treba učiniti u na-

<sup>12</sup> Osim toga, naglašena je i reforme pravosuđa, manjinska prava, korupcija i povratak izbjeglica.

rednom. Čitatelja Nacionalnog programa ne očekuje nikakvo iznenađenje ako je prije pregledao dokumente Komisije. Istaknuti prioriteti preslika su već opisanih ocjena pa ih stoga valja samo nabrojiti (djelomično ostvareno i planirano): potreba izrade strateškog okvira za reformu javne uprave, provedba Zakona o državnim službenicima, depolitizacija, upravljanje ljudskim resursima, sustav plaća u državnoj upravi, edukacija službenika, modernizacija općeg upravnog postupka, jačanje administrativnih kapaciteta u borbi protiv korupcije, decentralizacija, jačanje kapaciteta MUP-a.

\* \* \*

Umjesto zaključka, dovoljno je parafrazirati Europsku komisiju kad kaže da bez jasne političke volje nema uspješno provedene reforme javne uprave i dodati da uspješne reforme zahtijevaju postojanje (vlastite) vizije.

THE STATE OF THE CROATIAN PUBLIC ADMINISTRATION  
ACCORDING TO THE EUROPEAN COMMISSION'S  
PROGRESS REPORT IN 2007

*Summary*

*Following the decision of the Council of Europe (June 2004), Croatia acquired the status of a candidate country. In its annual report, the European Commission has been assessing the progress of the Republic of Croatia in meeting the political and economic criteria for full membership and the country's ability to implement the EU *acquis communautaire* for the past three years. On its way to full membership, Croatia is faced with comprehensive reforms of its political and economic systems and a thorough adaptation to the EU standards. The Commission stresses that the reforms of the public administration system are of particular importance. The author discusses some other important documents that assess readiness of the Croatian public administration to become part of the »European family«. The author concludes that Croatia will show maturity required for the EU accession only after it has achieved a clear political consensus.*

*Key words: the European Union, accession negotiations, public administration, reform, European Commission's Progress Report of 2007.*