

Hrvatska uprava u izvještajima europskih tijela

*Goranka Lalić**

U članku se donosi prikaz dijela Izvješća Europske komisije o napretku Republike Hrvatske za 2008. i Izvješća SIGME o napretku reforme hrvatske javne uprave. Oba izvješća bilježe vrlo ograničen napredak u reformi javne uprave i naglašavaju potrebu za postojanjem jasne političke volje za provedbom reforme, kao i nužnost daljnjih napora u njezinoj provedbi.

Ključne riječi: Europska unija, pristupni pregovori, javna uprava – Hrvatska, upravna reforma, SIGMA

1. Napredak u reformi javne uprave u Izvješću Europske komisije¹

Općenito, u izvješću o napretku Europska komisija predstavlja napredak koje su države kandidatkinje i potencijalne države kandidatkinje napravile na putu prema članstvu u EU na temelju triju ključnih kriterija: političkom, ekonomskom i sposobnosti za preuzimanje obveza koje proizlaze iz članstva. U okviru procjene sposobnosti za preuzimanje pravne stečevine Europske unije analizira se 33 poglavlja pravne stečevine, a ujedno i administrativna sposobnost Hrvatske za provedbu pravne stečevine. Nap-

* Goranka Lalić, predavačica nauke o javnoj upravi te europskog upravnog prostora na Studiju javne uprave Društvenog veleučilišta u Zagrebu (lecturer of Administrative Science, and European Administrative Space, Public Administration Study at the Social Sciences Polytechnic, Zagreb)

¹ Croatia 2008 Progress Report, Commission of the European Communities, Brussels, 5. studenoga 2008. SEC(2008) 2694 final. Izvješće je dostupno na www.delhrv.ec.europa.eu/images/article/File/Progres%20report%202008%20engl.pdf.

redak se mjeri na temelju odluka koje su donesene, zakonodavstva koje je prihvaćeno i mjera koje su provedene. U pravilu se ne uzima u obzir zakonodavstvo ili mjere koje su u pripremi ili čekaju odobrenje Sabora. Takav pristup osigurava jednak postupak kroz sva izvješća i dopušta objektivnu ocjenu.

Izvješće kojim Komisija ocjenjuje postignut napredak Republike Hrvatske u ispunjenju kriterija za ulazak u punopravno članstvo Europske unije obuhvaća razdoblje od 1. listopada 2007. do 3. listopada 2008.²

Do 3. listopada 2008. otvoreni su pregovori o dvadeset i jednom poglavlju (znanost i istraživanje, obrazovanje i kultura, ekonomska i monetarna politika, gospodarska politika, carine, pravo intelektualnog vlasništva, usluge, pravo trgovačkih društava, statistika, financijske usluge, financijski nadzor, informatičko društvo i mediji, zaštita potrošača i zdravlja, vanjski odnosi, financijske i proračunske odredbe, transeuropske mreže, prometna politika, energetika, sloboda kretanja radnika, socijalna politika i zapošljavanje, sloboda kretanja robe), a provizorno su zatvoreni pregovori o četiri poglavlja (znanost i istraživanje, obrazovanje i kultura, poduzetništvo i industrijska politika, vanjski odnosi).

Izvješće je popraćeno Strategijom o proširenju i glavnim izazovima 2008.–2009. (dalje: Strategija)³ koja predstavlja politiku proširenja Europske komisije u odnosu na države kandidatkinje Hrvatsku i Tursku te potencijalne države kandidatkinje na zapadnom Balkanu (Albanija, Bosna i Hercegovina, Bivša Jugoslavenska Republika Makedonija, Crna Gora i Kosovo). Za svaku zemlju, Strategija razmatra učinjeni napredak, strategiju pristupanja i pretpristupanja te podršku reformama, uključujući pomoć EU i financijske instrumente, te zacrtava put ostvarenja perspektive zemalja zapadnog Balkana za članstvo u EU, utvrđivanje faza i uvjeta za svaku od godina.

U Strategiji se prvi put spominje da bi do kraja 2009. bilo moguće doći do završne faze pristupnih pregovora s Hrvatskom, pod uvjetom da se ispune svi nužni uvjeti. Brzina pregovora ovisit će prvenstveno o reformi

² Za Izvješća o napretku za 2005., 2006. i 2007. v. Croatia 2005 Progress Report, Commission of the European Communities, Brussels, 9. studenoga 2005.; COM (2005) 561, Croatia 2006 Progress Report, Commission of the European Communities, Brussels, 8. studenoga 2006., COM (2006) 649; Croatia 2007 Progress Report, Commission of the European Communities, Brussels, 6. studenoga 2007., COM (2007) 663).

³ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Enlargement Strategy and Main Challenges 2008–2009, Brussels, 5. studenoga 2008., COM(2008)674 final.

pravosuđa i javne uprave, borbi protiv organiziranog kriminala i korupcije, državnoj pomoći hrvatskim brodogradilištima, zaštiti manjina, povratku izbjeglica te upravljanju pretpriputnim fondovima.

Europska komisija bilježi određeni napredak u reformi javne uprave. Napredak je vidljiv osobito u odnosu na usvojenu Strategiju reforme javne uprave za razdoblje 2008.–2011. te zakonodavni okvir, koji uključuje prijedlog Zakona o općem upravnom postupku, izmjene i dopune Zakona o državnim službenicima i usvojene pripadajuće podzakonske akte te Zakon o upravnoj inspekciji.

U odnosu na depolitizaciju javne uprave, kao pozitivan napredak Komisija navodi izmjene i dopune Zakona o državnim službenicima i uvođenje zaštite službenika koji prijavi sumnju na korupciju (zviždač). Međutim, proces depolitizacije još je uvijek u ranoj fazi.

Zakon o upravnoj inspekciji, kojim se predviđa viša razina neovisnosti i odgovornosti jedinica upravne inspekcije, kao i poboljšana provedba mjera nadzora, predstavlja pozitivan napredak.

U odnosu na Središnji državni ured za upravu, Komisija kao pozitivan napredak bilježi povećanje broja zaposlenih sa 120 na 144, kao i jačanje njihovih profesionalnih vještina i znanja kroz različite oblike edukacije. Također, u travnju 2008. Vlada je usvojila Plan izobrazbe državnih službenika.

Premda su projekti HITRO.HR i HITROREZ postavljeni kao prioriteti programa Vlade, pravni temelji za izgradnju moderne i profesionalne uprave još su uvijek nepotpuni. I nadalje su prisutne glavne slabosti upravnih postupaka, a potrebno je i pažljivo preispitati postojeće zakonodavstvo. Puna efikasnost tih i sličnih vladinih inicijativa počiva na ispravnoj provedbi postojećeg zakonodavstva, koja još uvijek nije potpuna niti funkcionalna.

Još uvijek nije uspostavljen novi sustav plaća, niti je usvojen nacrt zakona o plaćama državnih službenika. Općenito, Zakon o državnim službenicima ne provodi se dosljedno u cijeloj državnoj upravi, i to zbog različitih kapaciteta relevantnih odjela, premoći agencija i podređenih tijela s radnom autonomijom te nedostatnim nadzorom i praćenjem.

I nadalje problem predstavlja ograničeno prenošenje odgovornosti za odlučivanje s rukovodećih razina na državne službenike. Slabosti u rukovodećim i upravnim kapacitetima u tijelima državne uprave i nadalje predstavljaju problem, kao i nedostatak kvalificiranog osoblja i njihovi česti premještaji. Kapacitete za upravljanje ljudskim resursima Komisija ocjenjuje nezadovoljavajućim.

U odnosu na decentralizaciju, Komisija smatra da su nacionalni, regionalni i lokalni kapaciteti nedostatni, kako za njezinu provedbu, tako i za osiguranje da će decentralizacija uistinu ispuniti zadane ciljeve. Na lokalnom nivou uprava nije pravilno organizirana, a njihova interesna organizacija, Savez Udruge gradova i Udruge općina, i nadalje je slaba.

Općenito, Komisija smatra da je postignut određeni napredak u reformi javne uprave; međutim javna je uprava i nadalje slaba, a njezina reforma predstavlja jedan od najvećih izazova za Hrvatsku. Za takvu reformu, zaključuje Komisija, potrebni su daljnji naponi i jasna politička volja.

2. Izvješće SIGME o napretku reforme hrvatske javne uprave⁴

Proritet programa SIGMA jest pružanje podrške reformama državama partnerima u osmišljavanju i implementaciji programa reformi, vanjskoj reviziji, financijskoj kontroli, uspostavi pravnog okvira, državnoj službi i pravosuđu, upravljanju javnim rashodima, javnim nabavama te u stvaranju javnih politika.

Općenito, SIGMA procjenjuje napredak u reformi hrvatske uprave kao ograničen u gotovo svim područjima koje izvješće obuhvaća. U odnosu na posljednju procjenu iz 2007., SIGMA bilježi određeni napredak, premda upitan u praksi. Premda je usvojeno novo zakonodavstvo, primjena je i nadalje upitna, a depolitizacija državne službe više je želja nego stvarnost. Pritom, potrebna je jača volja i resursi za povećanje profesionalnosti državne službe i poboljšanje sustava upravljanja ljudskim resursima.

Zakon o državnim službenicima (ZDS) stupio je na snagu u siječnju 2006. a Zakon o državnim službenicima i namještenicima ostao je na snazi za plaće i druge naknade do donošenja novog zakona o plaćama. Do završetka izvješća SIGME u svibnju 2008. poseban propis koji bi regulirao plaće nije bio donesen (nije ni do sada). Uredba o klasifikaciji radnih mjesta u državnoj službi usvojena je u srpnju 2007. i izmijenjena u veljači 2008.

Zapošljavanje državnih službenika na rukovodeće položaje započelo je, no i nadalje ostaju sumnje na efikasnost procesa depolitizacije s obzirom na

⁴ Croatia Public Service and the Administrative Framework: Assessment June 2008 (dostupno na www.sigmaweb.org/dataoecd/48/0/41637118.pdf). Izvješće je pripremljeno u svibnju 2008.

to da političko usmjerenje i dalje ima odlučujuću ulogu. Štoviše, stvorene su različite nove političke funkcije koje su zamijenile one koje su trebale biti depolitizirane: tako su u siječnju 2008. imenovana 34 državna tajnika, dok ih je 60 imenovano nakon formiranja Vlade. Stoga, premda depolitizacija predviđena ZDS-om predstavlja pozitivan napredak, njezina provedba u praksi nije dovoljno uspješna.

Od svog posljednjeg izvješća SIGMA bilježi određeni napredak s obzirom na kadrove u Središnjem državnom uredu za upravu (SDUU). Međutim, SDUU-u treba educiranije osoblje, kao i sredstva za upravljanje ljudskim resursima (na primjer, središnji registar). Kapaciteti su i nadalje slabi s obzirom na to da su stručno usavršavanje i donošenje relevantnih zakona (kao na primjer zakona o plaćama i novog zakona o općem upravnom postupku) osnovni preduvjeti za uspješnu provedbu ZDS. Za promjenu kulture u državnoj upravi nužna je jasna i jaka volja za reformom kao i dodatno ulaganje u stručno osposobljavanje.

Odjeli za upravljanje ljudskim resursima osnovani su u većini ministarstava i drugih upravnih tijela, ali njihov je utjecaj općenito slab. Odjeli obavljaju prvenstveno administrativne poslove, a manje one iz svoje nadležnosti upravljanja resursima. Nepostojanje jedinstvenog i balansirano sustava plaća utječe i na fluktuaciju osoblja u određenim sektorima.

Donošenje odluka u radu upravnih tijela i nadalje je centralizirano, pa čak i koncentrirano na političkom nivou, što posljedično smanjuje proaktivno djelovanje državnih službenika kakvo traži moderni sustav javne uprave.

Prijedlog novog zakona o općem upravnom postupku trebao bi pridonijeti bržem odlučivanju u državnoj upravi, boljoj zaštiti prava građana, širem sudjelovanju građana u postupcima odlučivanja te pomoći u promjeni upravne kulture i pojednostavnjivanju pravnog okvira, dok bi ukidanje ili mijenjanje različitih posebnih upravnih postupaka predstavljalo sljedeći korak.

Kako bi se osigurala bolje kvaliteta zakona, Vlada je osnovala Ured za koordinaciju sustava procjene učinka propisa, koji se sastoji od dvije unutarnje ustrojstvene jedinice, Odjela za razvoj sustava i koordinaciju procjene učinka propisa i Odjela za analizu i nadzor provedbe HITROREZA. Zabilježen je određeni napredak u odnosu na procjenu zakonodavstva, o čemu je pripremljen izvještaj koji je predan Vladi. Međutim, SIGMA smatra kako nije moguće procijeniti stvarni učinak predloženih mjera, osobito u odnosu na poboljšanje opće klime za gospodarska ulaganja u Hrvatsku. Dodatno, u odnosu na Ured za koordinaciju sustava procjene učinka propisa potrebno je vidjeti hoće li taj ured imati dovoljno snage i kvalificira-

nog osoblja da ispuni svoje zadaće. U tom je smislu posebno važna koordinacija između različitih ministarstava i Ureda za zakonodavstvo.

U ožujku 2008. Vlada je usvojila novu Strategiju reforme državne uprave, koja ne uključuje reformu lokalne samouprave. SIGMA smatra da donošenje strategije predstavlja pozitivan korak, međutim nedovoljan za rješavanje glavnih problema. Strategijom se, između ostalog, predlaže usvajanje novih zakona ili izmjena postojećih, poboljšanje sustava državne uprave, obrazovanje i usavršavanje državnih službenika. Premda navedene mjere predstavljaju važan element u reformi javne uprave, one istodobno otkrivaju nedostatne kapacitete uprave da zadovolji očekivanja građana i drugih dionika, odnosno pruži konkretne i trenutne rezultate u odnosu na kvalitetu usluga. Stoga, čini se da navedeni pristup zapravo ne uzima u obzir potrebe dionika kao osnovu reforme. Strategija se, s jedne strane, čini odviše ambicioznom (u odnosu na rokove, područja reforme i ciljeve), a s druge previše općenitom (ciljevi su preopćeniti, indikatorima nedostaje kvalitativna komponenta, a pitanje financijskih sredstava za ostvarenje Strategije je otvoreno). Kao rezultat, očekivati je da provedba Strategije neće ispuniti stvarne potrebe, već ostati samo još jedan načelan dokument, bez stvarne praktične važnosti.

Osnovni generator reforme javne uprave predstavlja pristupanje Hrvatske EU. Premda vanjski pritisak može biti važan poticaj za reformu, njezina održivost prije svega ovisi o jasnom shvaćanju potreba i ciljeva te osjećaju vlasništva nad samom reformom. Bez toga, reforma će biti samo površinska, sa zanemarivim učincima od trenutka kad pritisak EU oslabi. Stoga, zaključuje SIGMA, u Hrvatskoj je potrebno još mnogo toga učiniti u reformi javne uprave.

Organizacija uprave. SIGMA ne bilježi promjene u organizaciji uprave. Određeni se zakoni preklapaju u pogledu organizacije uprave, što posljedično utječe na linije odgovornosti, stvara zabune i smanjuje mogućnost nadzora.

U odnosu na kapacitete SDUU, SIGMA bilježi određena poboljšanja. Međutim, SDUU ne raspolaže odgovarajućim kadrom niti su stupili na snagu svi zakoni i podzakonski akti potrebni za provedbu ZDS-a. Nužna su poboljšanja sposobnosti odjela za upravljanje ljudskim resursima, i to putem bolje kadrovske politike i dodatnog usavršavanja kako bi se osigurala provedba zajedničkih standarda i integrirano upravljanje ljudskim resursima u cijelom sustavu javne uprave.

S obzirom na strukturu trenutne Vlade i nejasnu ulogu potpredsjednika Vlade, nužno je ustanoviti jasne linije odgovornosti kako bi se utvrdilo što

se zapravo čini reformi javne uprave. Za horizontalnu reformu uprave, koja predstavlja uvjet za reforme u drugim područjima, potrebno je osigurati jaku političku podršku, pregovaračke vještine, jasnu koordinaciju i dovoljne upravne kapacitete.

SIGMA preporučuje pojednostaviti i učiniti jasnijima zakone kojima se uređuje organizacija uprave.

Djelokrug državne službe. Opseg državne službe jasno definira ZDS; međutim, imenovanje rukovodećih službenika uređuju drugi propisi, stoga je nužna njihova harmonizacija sa ZDS-om. Pritom, početak provedbe čl. 151., prema kojem položaji tajnika ministarstva, ravnatelja (direktora) u ministarstvu, zamjenika tajnika Vlade, predstojnika ureda Vlade, zamjenika državnog tajnika središnjeg državnog ureda te zamjenika i pomoćnika ravnatelja državne upravne organizacije, postaju radna mjesta državnih službenika, predstavlja pozitivan korak, bez obzira na probleme u provedbi.

Visoka razina politiziranosti državne uprave i različito uređivanje politike plaća i nadalje su problem.

U odnosu na opseg državne službe, SIGMA preporučuje nastaviti i dalje ojačati provedbu ZDS-a, nadzirati stvaranje profesionalne i depolitizirane državne službe koja poštuje vladavinu prava i ima dovoljne kapacitete za pružanje kvalitetnih usluga građanima i gospodarstvu, u skladu s prihvaćenim standardima.

Prava i obveze državnih službenika, neovisnost i sukob interesa. SIGMA ne navodi promjene u pravima i obvezama državnih službenika, a ZDS adekvatno uređuje tu materiju. Ipak, izmjenama i dopunama ZDS-a u ožujku 2008. uvedene su određene promjene u odnosu na »depolitizirane« položaje. Vlada može razriješiti rukovodećeg službenika ako dobro ne upravlja državnim tijelom odnosno ustrojstvenom jedinicom ili ako je protiv njega pokrenut postupak zbog teške povrede službene dužnosti, odnosno ako su njegov rad i učinkovitost ocijenjeni ocjenom manjom od ocjene »dobar«. Takvim uređenjem otvara se prostor za daljnju politizaciju, pa je potrebno nadzirati takva razrješenja.

Kao i u prethodnom izvještaju, SIGMA navodi kako je odgovornost državnih službenika za povredu službene dužnosti adekvatno uredio ZDS, no pitanje primjene tih odredbi u praksi i dalje je otvoreno. Nadalje, uređenje apsolutne zastare za pokretanje postupka zbog teške povrede službene dužnosti u roku dvije godine od dana kada je povreda počinjena ostavlja mogućnost da mnoge takve povrede ostanu nekažnjene. Stoga SIGMA,

jednako kao i u prethodnom izvještaju, preporučuje izmjene tako da zastarijevanje počinje od trenutka kada je otkrivena povreda službene dužnosti kako u praksi takve povrede ne bi ostale nekažnjene.

Kao pozitivan pomak SIGMA navodi izmjene i dopune ZDS-a iz ožujka 2008. kojima je uvedena zaštita službenika koji prijavi sumnju na korupciju (zviždač) te pojačane sankcije za korupciju državnih službenika.

Premda ZDS navodi nepristranost kao jedno od načela postupanja državnih službenika, u znatnom broju slučajeva i nadalje je vidljiv politički utjecaj u odlučivanju. Također, uključivanje rukovodećih položaja u sustav državne uprave, u praksi, smatra SIGMA, vjerojatno će dovesti do ponovnog izbora prijašnjih politički postavljenih dužnosnika na »depolitizirane« položaje. Istodobno, nepostojanje političke volje za stvarnim promjenama vidljivo je i u činjenici da je povećan broj novih dužnosnika.

SIGMA smatra da je pitanje sukoba interesa ZDS adekvatno uređuje. U odnosu na radna mjesta rukovodećih državnih službenika nejasno je hoće li se na navedena radna mjesta, uz ZDS, primjenjivati i odredbe Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti. Ova dvojba nije riješena izmjenama i dopunama ZDS-a iz ožujka 2008.

S obzirom na prava i obveze državnih službenika i njihovu neovisnost, SIGMA preporučuje usvojiti novu klasifikaciju radnih mjesta kako bi se osigurala usporedivost u cijeloj javnoj upravi, kao i jednakost između sličnih položaja. U tom je smislu važna jaka politička podrška i jasno vođenje od strane SDUU-a. Također, nužno je unaprijediti kapacitete i povećati odgovornost odjela za upravljanje ljudskim resursima u svim tijelima državne uprave.

Zapošljavanje i napredovanje. Državni službenici zapošljavaju se na temelju stručnih sposobnosti, putem javnog natječaja. SDUU, odnosno Odjel za planiranje, razvoj i upravljanje kadrovima u državnoj službi, nadležan je i za razvoj politike zapošljavanja i nadzor državnih tijela u odnosu na provedbu propisnih pravila i odredbi o zapošljavanju. Međutim, kadrovi Odjela još uvijek su neadekvatni, što onemogućuje ispunjavanje tog zadatka.

Tako bi, na primjer, SDUU trebao sudjelovati u svim postupcima prijma zaposlenika u državnu službu kako bi se osigurala zakonitost i dosljednost. Međutim, s obzirom na broj zaposlenika, SDUU u postupku prijma u državnu službu može imenovati i predstavnika SDUU-a koji nije u službi u SDUU. Posljedično, SDUU ima samo formalnu ulogu jer takvi vanjski članovi nisu motivirani niti osposobljeni da bi sudjelovali u postupcima prijma na potreban način. Isto tako, njihov je utjecaj na konačnu odluku upitan.

Postojanje formalnih kvalifikacija i nadalje je najvažniji preduvjet za zapošljavanje i daljnje napredovanje državnih službenika. Postupak zapošljavanja započeo je i u odnosu na »depolitizirane« rukovodeće pozicije, što srednjoročno može pozitivno utjecati na profesionalizaciju državne službe. Međutim, SIGMA zaključuje da su politički utjecaji i nadalje odlučujući prilikom zapošljavanja. Premda su učinjeni koraci za otklanjanje politizacije u odnosu na rukovodeće položaje, pitanje je predstavljaju li oni stvarnu namjeru za depolitizacijom ili tek puku formalnost. SIGMA zaključuje da je politiziranost državne službe i nadalje veliki problem.

Za napredovanje u službi SIGMA navodi da ono i nadalje prvenstveno ovisi o duljini radnog staža, a za rukovodeće položaje i o političkoj pripadnosti. Rezultati su slabi jer je, smatra SIGMA, volja za provedbu sustava temeljenog na zaslugama (*merit-based system*) nedovoljna, bez obzira na proklamacije. Otpori promjenama narušavaju napore za daljnjom profesionalizacijom državne službe.

SIGMA preporučuje ojačati kapacitete SDUU povećanjem broja zaposlenih, omogućavanjem dodatnog usavršavanja i jačanjem efikasnosti.

Privlačnost državne službe i politika plaća. U odnosu na privlačnost državne službe i politiku plaća SIGMA ne bilježi promjene: i nadalje je na snazi neujednačen sustav plaća. Osnovne plaće državnih službenika, kako su definirane ranijim zakonom, uglavnom su niske u odnosu prema troškovima života. Istodobno, plaće politički imenovanih dužnosnika, uključujući one navedene u čl. 74. ZDS-a, znatno su više, iako nisu u potpunosti konkurentne onima u privatnom sektoru.

Zbog različite klasifikacije sličnih radnih mjesta u različitim upravnim tijelima, razlike u osnovnim plaćama za slična radna mjesta i dalje su česte, kao i postojanje posebnih platnih programa i posebnih dodataka za pojedine skupine državnih službenika. SIGMA zaključuje kako je državna služba i nadalje neprivlačna, bez obzira na mogućnosti koje za razvoj karijere pruža ZDS.

Novi zakon o plaćama se priprema, a umjesto SDUU, vodeću ulogu u izradi nacрта preuzelo je Ministarstvo financija. Uspostava jedinstvenog sustava plaća prijeko je potrebna radi poboljšanja unutarnje pravičnosti i vanjske konkurentnosti. U novoj klasifikaciji radnih mjesta SIGMA zamjećuje velike nedostatke pa je nužno poboljšati pravičnost sustava politike plaća.

U odnosu na privlačnost državne službe i politiku plaća, SIGMA smatra nužnim osigurati da se novim zakonom o plaćama ojača vanjska konku-

rentnost te stvori jedinstven sustav za ubrzano rješavanje problema i poboljša unutarnja jednakost i pravičnost.

Stručno osposobljavanje i usavršavanje državnih službenika. U 2007. Centar za obuku državnih službenika proveo je više od 60 programa za 3.675 državnih službenika. Međutim, Centru i dalje ozbiljno manjkaju financijska sredstva: od ukupno 5,8 milijuna kuna zatraženih sredstava za programe obuke u 2008., dodijeljeno je samo 1,73 milijuna. S dodijeljenima sredstvima nije moguće provesti čak ni obuku predviđenu kao obveznu, sam Centar postaje neodrživ, a glavni donatori najavljuju daljnja smanjivanja financijskih potpora.

Dodatan je problem i loša koordinacija i objedinjavanje edukacijskih aktivnosti, a ministarstva i nadalje provode vlastite programe izobrazbe, što može rezultirati preklapanjem aktivnosti i rasipanjem sredstava. SIGMA navodi da i nadalje postoji nedostatno razumijevanje nužnosti dodatnog usavršavanja državnih službenika kao dijela reforme javne uprave. Nužno je povećati sredstva u državnom proračunu predviđena za stručno osposobljavanje i usavršavanje državnih službenika, kako bi se osigurala i promjena u kulturi javne uprave.

Mobilnost i premještanje državnih službenika. SIGMA ne bilježi promjene u mobilnosti državnih službenika. ZDS na adekvatan način regulira pitanja premještanja te omogućuje premještanje na neodređeno vrijeme i bez osobnog pristanka. Takvim uređenjem trebalo bi olakšati restrukturiranje uprave i preraspoređivanje osoblja. Državne je službenike moguće premještanje i u svrhu daljnjeg razvoja karijere. Međutim, primjena tih mjera u praksi uvelike će ovisiti o kapacitetima odjela za upravljanje ljudskim resursima.

Odgovornost, transparentnost i nadzor. SIGMA ne bilježi promjene u odnosu na odgovornost javne uprave. Mehanizmi odgovornosti postoje, međutim, u praksi još uvijek ne funkcioniraju adekvatno. Potrebno je dodatno razjasniti ulogu pomoćnika ministra, kao novih politički postavljenih funkcija nadležnih za koordinaciju javnih politika i tijela za njihovu provedbu. Preporučuje pojasniti i ojačati mehanizme odgovornosti, kao i transparentnost u državnoj upravi.

U transparentnosti javne uprave SIGMA ne bilježi promjene u usporedbi s prethodnim izvještajem. Zakonodavni okvir gotovo je potpun, međutim za opću i potpunu provedbu potrebno je dodatno osposobljavanje i javne kampanje. I novi zakon o općem upravnom postupku također bi trebao pozitivno utjecati na transparentnost državne uprave. SIGMA pozitivnim

ocjenjuje i djelovanje Upravnog suda, vidljivo u presudama, u provedbi Zakona o pristupu informacijama. Međutim, postojanje više od 70 različitih posebnih upravnih postupaka, pored Zakona o općem upravnom postupku koji nije u skladu sa zahtjevima moderne javne uprave, nužno dovodi do nedostatka transparentnosti i nepotrebnih teškoća za građane i poslovni sektor. Takva praksa može djelovati poticajno na korupciju manjih razmjera i smanjenu odgovornost državnih službenika. Stoga SIGMA preporučuje što je prije moguće usvojiti novi zakon o općem upravnom postupku i osigurati njegovu primjenu u praksi, ukinuti ili izmijeniti postojeće posebne upravne postupke te osigurati adekvatno usavršavanje u cijeloj upravi.

Sudski nadzor upravnih odluka postoji, ali je nedovoljan i neuskladen s europskim standardima. Upravni sud jedini je sudski mehanizam kontrole upravnih odluka u cijeloj Hrvatskoj, a upravnosudska kontrola zajamčena je samo u jednom stupnju. Upravni sud nije sud pune jurisdikcije. Premda je broj neriješenih predmeta i nadalje velik, vidljiva su određena poboljšanja. Daljnja poboljšanja očekuju se u reformi sustava upravnog sudovanja kojom se predviđa uvođenje dvostupanjske upravnosudske zaštite. Preporučuje se poduprijeti projekte reforme Upravnog suda.

Kvaliteta zakona. Prenormiranost, neadekvatan proces konzultacija i nedovoljno pažljivo preispitivanje postojećih zakona prije donošenja novih i nadalje predstavljaju velike probleme i utječe na opću kvalitetu zakonodavnog okvira. Kao pozitivne korake SIGMA navodi akciju HITROREZ i osnivanje Ureda za koordinaciju sustava procjene učinka propisa. Stvarni učinci tih aktivnosti još nisu jasni.

Preporučuje se osigurati stvarno sudjelovanje svih dionika u donošenju odluka i pripremi zakona, na političkoj i upravnoj razini. Kako bi se poboljšala opća kvaliteta zakona i njihova provedba, nužno je ojačati procjenu učinka propisa.

3. Zaključak

Premda oba ovdje prikazana izvješća bilježe tek ograničen napredak u reformi javne uprave, moguće je vidjeti određena poboljšanja postignuta u razdoblju između donošenja navedenih izvješća. Tako donošenje nove klasifikacije radnih mjesta, provedena depolitizacija i profesionalizacija rukovodećih radnih mjesta u državnoj službi, ma koliko bili nedosljedno provedeni, zasigurno predstavljaju određeni napredak u modernizaciji up-

rave.⁵ Međutim, kako bi hrvatska javna uprava dostigla prihvaćene standarde, potrebno je uložiti dodatne napore te osigurati stvarnu političku volju za provedbu reforme.

CROATIAN PUBLIC ADMINISTRATION IN THE REPORTS OF EUROPEAN BODIES

Summary

The paper outlines part of the European Commission's Progress Report for Croatia of 2008 and SIGMA Report on the progress of Croatian public administration reform of 2008. Both Reports have recorded rather limited progress in public administration reform and stressed the necessity for a clear political will to conduct the reform, as well as to make further effort in its implementation. The progress is visible with regard to the adopted Strategy of Public Administration Reform 2008-2011 and with the legal framework, including the draft Law on General Administrative Procedure, amendments to the Law on State Civil Servants and adopted secondary legislation, and the Law on Administrative Inspection.

Key words: European Union, accession negotiations, public administration – Croatia, administrative reform, SIGMA

⁵ Siniša Kuhar, SIGMA o modernizaciji hrvatske državne uprave: reforma bez stvarne političke potpore (dostupno na <http://www.sdln.hr/index.php?category=1&article=7371>)