

*Eugen Pusić (ur.):
Hrvatska država i uprava*

*Romea Manojlović**

Prikaz

U palači Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti u Zagrebu održan je 26. i 27. ožujka 2008. okrugli stol Znanstvenog vijeća za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava pod naslovom *Hrvatska država i uprava – stanja i perspektive*. To je deveti okrugli stol tog znanstvenog vijeća, a treći koji se bavi pitanjima stanja i reforme državne i javne uprave. Članci sudionika i rasprava s okruglog stola objavljeni su u istoimenoj knjizi koju je uredio akademik Eugen Pusić.

U knjizi je, nakon predgovora samog urednika akademika Pusića te uvodne riječi akademika Jakše Barbića, predsjednika Znanstvenog vijeća za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava, na 404 paginirane stranice objavljeno osamnaest radova sudionika okruglog stola te rasprava. Izlagачi s okruglog stola bili su pozvani prirediti tekstove za okrugli stol, kao i za objavu u ovom zborniku radova, koji bi bili temelj ili bi se temeljili na njihovim izlaganjima. Struktura knjige slijedi strukturu okruglog stola do te mjere da su objavljene i sve rasprave onim redom kojim su se odvijale.¹

Okrugli stol, kao i knjiga, posvećeni su traženju odgovora na pitanje što se može i mora učiniti radi poboljšanja stanja u državnoj upravi, ali i u područnoj (regionalnoj) te lokalnoj samoupravi te njihovu usklađenju s europskom pravnom stečevinom i upravnim standardima.

* Romea Manojlović, asistentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb)

¹ Prikaz okruglog stola priredili su Jasmina Džinić i Mihovil Škarica, a objavljen je u Hrvatskoj javnoj upravi, 2/2008., str. 521–526.

Prvi dan okruglog stola i izlaganja toga dana bila su posvećena pitanjima strateškog opredjeljenja državne uprave, odnosno problemima orijentacije, dok je drugi dan bio posvećen strukturnim problemima upravnog sustava, odnosno internim problemima uprave i upravnog rada – problemima implementacije.

Prvi tekst je onaj akademika Pusića. Objasnio je proces nastanka moderne države, koji se u većini zapodnoeuropskih država dešavao tijekom 17. stoljeća. Budući da hrvatska država postoji tek 18 godina, postavlja se pitanje kako i koliko je to kašnjenje u razvitku utjecalo na državnu upravu.

Pusić navodi da se zadaće države mogu podijeliti u dvije skupine: u strateške zadaće države – koje se očituju u djelovanju države prema društvu, građanima, njihovim skupovima i organizacijama te prema drugim državama (te su zadaće sigurnost, pravednost, javne službe, regulacija, preraspodjela i socijalna država te prevencija), te strukturne zadaće države – koje služe za održavanje najrazličitijih struktura (to su zadaće donošenja općeobvezatnih odluka, legitimnosti, organizacije, brige za ljude u državnom aparatu, financiranje te određivanje metoda rada). Dok su države koje su počele sa svojim razvojem prije nekoliko stoljeća postupno počele obavljati različite, sve složenije, strateške zadaće, hrvatska država morala ih je početi obavljati istovremeno te trenutno pokazuje mnoge slabosti koje su posljedica kašnjenja u razvoju države uprave (primjerice, popunjavanje vodećih mjesta u upravi prema kriteriju stranačke pripadnosti, korumpiranost službenika, nedovoljno brz i efikasan pravosudni sustav, slabi upravljački i upravni kapaciteti institucija koje su zadužene za reformu državne uprave). Daljni dio njegova rada posvećen je promjenama koje suvremeno doba donosi kod strateških i strukturnih zadaća države.

U drugom radu, pod nazivom *Reforma hrvatske javne uprave: problemi, rješenja i zablude*, prof. dr. sc. Ivan Koprić istaknuo je da se temeljni problemi hrvatske javne uprave mogu podijeliti u tri skupine. Riječ je o problemima orijentacije – koji se očituju u nedostatku strateškog planiranja i oblikovanja dugoročne javne politike, problemima motivacije – koji se odnose na politizaciju koja je preplavila cijeli sustav državne i lokalne uprave te djeluje destimulirajuće na službenike onemogućujući povećanje kvalitete i stručnosti rada te o problemima implementacije – koji je očituju u nizu loših i dijelom zastarjelih propisa te niskim etičkim i profesionalnim standardima u državnoj upravi.

Koprić ističe i temeljne zablude društvene, upravne i organizacijske kulture koje utječu na mogućnost pronalazena rješenja u reformi hrvatske državne uprave (riječ je o zabludi politizacije, hijerarhije, mehanicističkoj,

formalno-školničkoj, normativističkoj te ekonomističkoj zabludi). Konačno, ukupno predlaže 15 mjera koje je potrebno provesti radi što brže i efikasnije reforme hrvatske javne uprave, među kojima se posebno ističu nužnost usvajanja kompletne strategije reforme javne uprave, uvođenje posebnog fakulteta za javnu upravu, osiguranje cjeloživotnog obrazovanja upravnih službenika te daljnja decentralizacija i poticanje regionalnog razvoja.

Akademik Zvonko Posavec u svome je članku, pod naslovom *Strateške zadatce*, teorijski objasnio jednu od temeljnih funkcija moderne države, tj. uspostavu sigurnosti i mira putem suverenosti. Postavlja se pitanje jesu li globalizacija i europeizacija dovele do toga da suverenost više nije jamstvo stabilnosti države. Posavec zaključuje da se moderno društvo u mnogočemu promijenilo te da moderni klasični instrumenti suverenosti više nisu kadri rješavati nastale probleme. Izlaz, a time i nova sigurnost, vide se u razvijanju kooperativnih oblika međudržavnih struktura.

Prof. dr. sc. Jasna Omejec svoj je rad posvetila odgovoru na pitanje može li se uz hrvatsku državu vezati atribut pravnosti (shvaćen u smislu termina koji u sebi obuhvaća i doktrinu pravne države i doktrinu vladavine prava).

Da bi došla do odgovora, Omejec je prikazala normativni razvoj hrvatske države, posebno u zadnjih 17 godina. Tako je do 1991. u Hrvatskoj vladala tzv. socijalistička zakonitost te načelo jedinstva vlasti, u kojem je režimu državna uprava slijepo provodila odluke vodeće, jedine, političke organizacije. Nastajanjem neovisne Republike Hrvatske, u novome Ustavu vladavina prava prihvaćena je kao jedna od temeljnih vrijednosti pravnog poretka. No, ratno stanje koje je uslijedilo nakon osamostaljenja i trajalo do 1996. dovelo je do potrebe modificiranja načela vladavine prava odnosno zakonodavnog poretka. Predsjednik Republike svojim uredbama mijenjao je propise i regulirao pojedina stanja. Ratni period obilježava tzv. disolucijsko zakonodavstvo, koje se dijeli na *novi*, odnosno ono je donio izvorno Hrvatski sabor, te *stari* – zakoni preuzeti od bivše države. Posebno su prikazani Zakon o općem upravnom postupku te Zakon o upravnim sporovima, sa svim svojim nedostacima i potrebama izmjene.

U istome periodu usvaja se i tranzicijsko zakonodavstvo koje se odnosi na uređenje stanarskih prava te pretvorbu i privatizaciju poduzeća u društvenom vlasništvu. U poslijeratnom razdoblju prestaje potreba modificiranja načela zakonitosti te je Hrvatska napokon stupila prema onom stupnju razvoja pravnosti koji joj osigurava atribut stabilne demokracije i države koja poštuje temeljne zahtjeve vladavine prava i pravne države. U poslije-

ratnom razdoblju dolazi do izmjena Ustava i širenja ustavnosudske zaštite te do donošenja tzv. reparacijskog zakonodavstva od kojeg Omejec posebno objašnjava problem vraćanja duga umirovljenicima. Konačno, osvrće se na odnos Hrvatske prema europskom pravu, misleći pritom na Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Konvencija) te na primarno i sekundarno pravo Europske unije.

Prof. dr. sc. Ivan Šimonović ukratko je prikazao i objasnio ulogu Europske unije u europskim razmjerima, a posebno njezino značenje za Hrvatsku. Tako je objasnio pozitivne učinke do kojih brz ulazak u Uniju može dovesti, misleći pritom prvenstveno na osiguranje stabilnosti same države i regije, usvajanje visokih civilizacijskih standarda te opći osjećaj uspjeha i postignuća među građanima, no isto tako i negativne učinke do kojih mogu dovesti kašnjenje, a pogotovo isključenje od ulaska. Tu se posebno misli na povratak nacionalnoj isključivosti, »odsklizavanje« unatrag po svim relevantnim civilizacijskim kriterijima te opći osjećaj neuspjeha.

Constantino Longares Barrio iz Delegacije Europske komisije u Zagrebu piše o načelima dobre uprave (*good governance*), koja zapravo znače ispunjenje četiriju zahtjeva: osiguranje vladavine prava, otvorenost i transparentnost djelovanja javnih vlasti, odgovornosti uprave višim i sudskim tijelima te efikasnost u ostvarenju javnih interesa. Naglasio je da su europske države do ispunjenja tih zahtjeva dolazile na različite načine, no da je Hrvatskoj prvenstveno bitno provesti reformu državne uprave i službeničkog sustava, ojačati ulogu Središnjeg državnog ureda za upravu te donijeti nov Zakon o općem upravnom postupku.

Štefica Stažnik, kao zastupnica Vlade pred Europskim sudom za ljudska prava, istaknula je važnost pravilne primjene Konvencije te je na primjerima hrvatskih predmeta o kojima se vodio postupak pred Europskim sudom prikazala glavne nedostatke hrvatskog upravnog postupka. Tako je naglasila neopravdano dugo trajanje upravnih postupaka te neograničenu mogućnost viših upravnih tijela da predmet vrate na odlučivanje nižem tijelu, što dovodi do odugovlačenja s pružanjem pravne zaštite, a time i do kršenja ljudskih prava.

Takoder, prema Konvenciji postoji obveza pružanja pravne zaštite pred sudom pune jurisdikcije. Kako upravna tijela to nisu, trebalo bi razmisliti o uvođenju većeg broja upravnih sudova kojima bi se upućivale žalbe protiv prvostupanjskih odluka upravnih tijela. Stažnik je istaknula i nužnost obrazovanja državnih službenika o značenju i pravilnoj primjeni Konvencije.

Prof. dr. sc. Zdravko Petak u svome je radu objasnio *policy* pristup reformi javne uprave, ističući da je za reformu državne uprave važan korak i rješa-

vanje problema vezanih uz oblikovanje, koordiniranje i procjenu učinaka javnih politika, odnosno da je potrebno prepoznati i početi upotrebljavati *policy* analizu kao metodu sustavnog prikupljanja znanja o procesu stvaranja i provođenja posebnih politika. Petak objašnjava da se pri kreiranju javnih politika javljaju tri temeljna problema; problem koordinacije javnih politika, problem monitoringa odnosno nadzora provođenja javnih politika i problem evaluacije učinaka javnih politika. Iako sve te probleme najbolje rješava sustavna uporaba *policy* analize, njezina uporaba u Hrvatskoj tek je u početnoj fazi. U procesu reforme državne uprave potrebno je stvoriti i specijalizirane jedinice za bilježenje, praćenje i evaluaciju javnih politika.

Mr. sc. Anamarija Musa svoj je rad posvetila objašnjenju termina europskog upravnog prostora (EUP) i europske kvalitete javne uprave. Naime, u okviru Europske unije upravo nacionalne uprave provode u djelo javne politike Unije te je stoga potrebno osigurati njihovu ujednačenost, kvalitetu i sposobnost. Važnost javnih uprava država članica dovela je 1990-ih do stvaranja ideje o europskom upravnom prostoru kao skupu standarda javne uprave. Daljni poticaj ideji stvaranja EUP-a dali su implementacijski i demokratski deficit. Implementacijski deficit može se definirati kao neadekvatnost tranzicijskih zemalja, novih članica Unije, za primjenu korpusa europskog prava. Demokratski deficit znači udaljavanje i netransparenatnost procesa odlučivanja unutar institucija Unije od samih građana. Radi smanjenja odnosno prevladavanja tih deficita počinje se stvarati europski model uprave, kao neformalni upravni poredak sastavljen od minimalnih standarda javne uprave. Uvjet za članstvo u Uniji jest prihvaćanje tog neformalnog poretka i svih standarda koji ga čine.

Istovremeno sa stvaranjem EUP-a, unutar Unije radi se i na postizanju zajedničke europske kvalitete javne uprave. Primjenom *total quality management*, odnosno cjelovitog upravljanja kvalitetom, nastoji se povećati učinkovitost, transparentnost, pristupačnost i zadovoljstvo korisnika javnih usluga. Tako je razvijen CAF – *Common Assessment Framework* (Zajednički okvir za ocjenjivanje organizacija javnog sektora) kao instrument za mjerenje uspješnosti i učinkovitosti upravnih organizacija. Konstruiran je u obliku upitnika. U njegovu ispunjavanju, a time i ocjenjivanju pojedine upravne organizacije, sudjeluju sve skupine zaposlenih. Dosada su svi korisnici istaknuli CAF kao jedan od ključnih instrumenata za modernizaciju i povećanje kvalitete nacionalnih javnih uprava. Razmjena iskustava i najbolje prakse između korisnika CAF-a dovodi do suradnje a time i približavanja uprava država članica.

U zadnjem dijelu rada Musa navodi da se Hrvatska još nije ni počela baviti pitanjem kvalitete svoje javne uprave, štoviše ima samo jednu organizaciju prijavljenu kao korisnika CAF-a. Ističe da je nužno u okviru procesa reforme hrvatske javne uprave donijeti i mjere usmjerene na povećanje njezine kvalitete te u svim upravnim organizacijama započeti sa širokom primjenom CAF-a.

Mr. sc. Nikola Popović piše o ulozima i zadaćama nezavisnih regulacijskih tijela. To su specijalizirane državne institucije s posebnim ovlastima. Nezavisni regulatori nastali su radi potrebe usklađenja uloge države kao nositelja poduzetničke aktivnosti i poduzetnika te rješavanja složenih pravno-ekonomskih i tehničkih pitanja koja su od posebnog značenja za gospodarski uspjeh poduzetnika, a za rješavanje kojih tradicionalni resori državne uprave ne raspolažu dovoljnim znanjem. U Hrvatskoj trenutno postoji osam regulatora, a njihovo područje djelovanja i nadležnosti su različiti. Neki imaju temeljnu zadaću propisati, licencirati i nadzirati zakonitost poslovanja subjekata iz svoga djelokruga, dok drugi imaju zadaću otvoriti konkurenciju i liberalizirati do sada monopolizirane djelatnosti.

Popović je posebno prikazao nadležnosti Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja (AZTN). Njezin djelokrug obuhvaća sve gospodarske subjekte. AZTN ispituje nedopuštene sporazume i/ili koncentracije među poduzetnicima, ispituje zloupotrebe vodećeg položaja na tržištu, daje stručna mišljenja državnim tijelima radi uvođenja novih mjera ili rješenja kojima bi se potaknuo razvoj konkurencije na pojedinom tržištu, a posebno značaju ulogu ima u postupku dodjele državnih potpora. Naime, svaki zakon kojim se dodjeljuje potpora (osim u poljoprivredi i ribarstvu) mora biti dostavljen AZTN-u na prethodno mišljenje. Ako se potpora pak dodjeljuje podzakonskim aktima ili aktima jedinica lokalne ili područne samouprave, AZTN ih mora odobriti.

U organizacijskom obliku neovisni regulatori imaju kolegijalni organ odlučivanja (vijeće ili upravno vijeće) sa 3–7 članova koje imenuje Sabor na prijedlog Vlade na razdoblje od pet godina. Na zaposlenike u nezavisnim regulatorima ne primjenjuju se propisi o državnim službenicima, već opći propisi o radnim odnosima. Regulatori se financiraju ili iz proračuna ili iz naknada koje plaćaju subjekti kojih djelatnost nadziru. Iako regulatori imaju mogućnost propisivanja novčanih kazni poduzetnicima, Popović ističe da treba odrediti nadležnost samo jednog suda koji će u kratkom roku odlučivati o pravnim lijekovima poduzetnika.

Prof. dr. sc. Siniša Zrinščak piše o trenutno dominantnim javnim tezama o socijalnoj državi, misleći pritom na tezu o europeizaciji i zarobljenoj so-

cijalnoj politici. Postavlja pitanje može li se i u Hrvatskoj desiti kognitivna europeizacija, odnosno može li sam ulazak u Europsku uniju dovesti do promjene svijesti te do velikih promjena u socijalnoj politici (kao što se primjerice desilo u Grčkoj, Španjolskoj i Portugalu prilikom njihova ulaska u Uniju). U pogledu zarobljene socijalne politike naveo je dileme koje postoje u sustavu mirovinskog osiguranja, sustavu zdravstvenog osiguranja, u obrazovnom sustavu i u demografskoj politici te naveo da potrebu usklađenja s pravom i praksom Europske unije treba iskoristiti za kvalitetno rješavanje tih dilema i donošenje odgovarajućih propisa.

U raspravi koja je prvoga dana uslijedila nakon tih izlaganja sudionici okruglog stola osvrnuli su se na pitanja europeizacije i usvajanja europskih vrijednosti te na sadašnju poziciju Hrvatske u tom pogledu. Mislim da najbolji zaključak daju riječ Anamarije Musa koja je ustvrdila da je hrvatsko društvo još uvijek infantilno i nezrelo, nenaučeno samo preuzimati odgovornost za svoje postupke. Ne možemo više biti reaktori i čekati da netko drugi, trenutno Europska unija, oblikuje naše ciljeve i načine njihova ostvarenja, moramo postati kreatori i preuzeti sudbinu u naše ruke.

Kako je drugoga dana prvo izlaganje imao prof. dr. sc. Josip Kregar, tako je i njegov rad na početku drugog dijela tekstova pripremljenih za okrugli stol. Piše o potrebi depolitizacije javne uprave. Naglasio je da za pravu reformu javne uprave nije dovoljno samo promijeniti propise, organizaciju sustava uprave ili visinu materijalnih sredstava u proračunu, potrebno je izvršiti selekciju državnih službenika prema njihovoj kvalifikaciji i znanju. Objašnjavajući što je to merit sustav (sustav objektivnog odabira državnih službenika prema njihovu obrazovanju i kvalifikacijama, ne prihvaćajući kriterij političke i osobne lojalnosti), Kregar je prikazao razvoj službeničkih sustava u Engleskoj, Francuskoj i Njemačkoj, od početnog aristokratskog etatizma i kupovanja službeničkih radnih mjesta do današnje depolitizacije i primjene merit sustava prilikom zapošljavanja i odlučivanja o napredovanju službenika. Prema izvješću Europske komisije, u Hrvatskoj postoji otpor prema primjeni merit sustava, imenovanja i napredovanja službenika su politizirana, plaće ne privlače najsposobnije i uzrok su fluktuacije radne snage te cjelokupni službenički sustav potiče korupciju. Jedino je rješenje provedba opsežne reforme u kojoj će politička neutralnost, napredovanje prema sposobnosti, cjeloživotno obrazovanje službenika i dobar platni sustav postati temelji novog službeničkog sustava.

Slavica Banić piše o aktivnostima koje Europska unija poduzima radi ostvarenja strategije *Better regulation* – Bolje pravne regulacije. Tom strategijom želi se postići učinkovit, praktičan i jasan regulacijski sustav koji

će biti usmjeren u korist građana uz istovremeno jačanje konkurentnosti, gospodarskog rasta i održivog razvoja. Strategijom se žele smanjiti i svi nepotrebni administrativni troškovi i opterećenja. Radi ostvarenja navednih ciljeva Europska komisija poduzela je mjere usmjerene pojednostavnjenju postojećih propisa. To čini različitim metodama: povlačenjem pojedinih propisa, kodifikacijom propisa koji čine cjelinu, preoblikovanjem propisa (mjenjanjem propisa uz njihovu istodobnu kodifikaciju), koregulacijom i samoregulacijom (prepuštanjem regulacije pojedinih pitanja socijalnim partnerima ili samim privatnim tijelima), zamjenom direktiva uredbama. I Hrvatska je poduzela mjere radi pojednostavnjenja administrativnog postupanja. Osnovan je Hitro.hr kao tzv. *one stop shop* namijenjen poticanju poduzetništva brzim i jednostavnim osnivanjem trgovačkih društava. Vladin projekt Hitrorez usmjeren je preispitivanju propisa te ukidanju nepotrebnih odnosno pojednostavnjenju postojećih propisa. Poslovníkom Vlade uvedena je obveza iskazivanja procjene svih učinaka do kojih mogu dovesti zakoni koje Vlada predlaže te je osnovan i Ured za koordinaciju sustava procjene učinaka propisa.

Gledajući ukupno stanje pravne regulacije, može se zaključiti da Hrvatska ne zaostaje za europskim zemljama u pogledu postojanja nomotehničkih pravila, no postoje osjetni nedostaci u pogledu kvalitete propisa, njihova čestog preklapanja, nepostojanja kodifikacija i nesklonosti pojednostavnjenju propisa.

Nives Kopajtich-Škrlec, koordinatorica poslova za Udrugu gradova, prikazala je normativni razvoj i trenutno uređenje lokalne samouprave u Hrvatskoj, počevši sa Zakonom o lokalnoj samoupravi i upravi iz 1992. koji je prvi odredio nadležnosti, djelokrug i međusobne odnose lokalnih jedinica, zatim Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2001. koji je postao temelj za decentralizaciju u obrazovanju, zdravstvu i socijalnoj skrbi te vatrogastvu, sve do Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi kojim je uveden pojam velikih gradova. Prikazala je i teritorijalni ustroj lokalnih jedinica, i to od prvog Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj iz 1992. pa sve do sadašnjeg, trećeg po redu zakona, koji je uspostavio 126 gradova, 429 općina, 20 županija i Grad Zagreb.

Autorica kritizira postojeću podijelu Hrvatske na statističke regije koju je izvršio Državni zavod za statistiku 2007. Naime, sredstvima iz strukturnih fondova Europske unije namijenjenim regionalnom razvoju mogu se koristiti samo regije kojih su prihodi manji od 75% BDP-a Europske unije. Kako je Državni zavod za statistiku stvorio tri regije, od kojih ona nazva-

na Sjeverozapadna Hrvatska obuhvaća i Grad Zagreb, očito će ta regija uskoro dosegnuti navedeni prosjek te se neće moći koristiti sredstvima iz strukturnih fondova.

Objašnjavajući zakonske nadležnosti lokalnih jedinica, Kopajtich-Škrlec osvrnula se na neprihvaćene amandmane koje je Udruga gradova predložila na konačni prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2007. Tim se amandmanima predviđala mogućnost da se lokalne jedinice koje čine prostornu i geografsku cjelinu udruže te zatraže i dobiju u nadležnost obavljanje poslova koji ulaze u samoupravni djelokrug županije. Amandman se odnosio i na obvezno prenošenje poslova iz samoupravnog djelokruga županije udruženim lokalnim jedinicama koje zajedno imaju više od 35.000 stanovnika. Udruga gradova smatrala je da bi se time ostvarilo ustavno načelo po kojem poslove moraju obavljati tijela koja su građanima najbliža.

U okviru objašnjenja načina financiranja lokalnih jedinica Kopajtich-Škrlec je istaknula nužnost suradnje i udruživanja lokalnih jedinica radi obavljanja lokalnih poslova. Prednosti koje proizlaze iz takvog udruživanja prikazala je na primjerima nekih hrvatskih gradova i općina. Objasnila je i lokalni izborni sustav te je navela podatke o sve manjem odazivu birača na lokalne izbore.

U svom radu mr. sc. Vedran Đulabić dotakao se pitanja regionalne politike u Europskoj uniji i u Hrvatskoj. Regionalna politika Unije počela se formirati 1975. osnivanjem Europskog fonda za regionalni razvoj. Priključenje Grčke, Španjolske i Portugala, potpisivanje Jedinственог europskog akta 1986. te jasno isticanje cilja izgradnje jedinstvenog europskog tržišta naglasili su važnost harmonizacije gospodarskog razvoja svih dijelova Europe te potrebu sprječavanja i smanjenja razlika u stupnju razvoja između zemalja članica i između njihovih regija. To je dovelo do promjene postojećeg sustava raspodjele sredstava iz europskih fondova po kojem su se sredstva dijelila državama, a one su ih autonomno trošile. Godine 1988. osnivaju se strukturni fondovi te sredstva iz njih Europska komisija dodjeljuje direktno potrebitim regijama radi poticanja njihova razvoja i dostizanja europskog standarda.

Priključenje tranzicijskih zemalja Uniji nov je izazov europskoj regionalnoj politici, ali i upravama novih država članica. Naime, mnoge regije novih država članica zaostaju za europskim prosjekom te se koriste sredstvima iz europskih fondova radi poticanja bržeg gospodarskog rasta, a time i poboljšanja uvjeta života svojih građana. Nacionalne uprave posrednik su između Europske unije i konkretnih razvojnih projekata te od njihove

osposobljenosti zavisi i uspjeh svakog pojedinog projekta, a time i sam razvoj regije.

Tranzicijske zemlje prošle su tri faze u shvaćanju regionalne politike. Prva faza, koja traje od raspada socijalističkog sustava do kraja 1990-ih, naziva se fazom marginalizacije, a karakterizira je potpuna nezainteresiranost političkih elita za pitanja razvoja pojedinih dijelova zemlje. U drugoj fazi, fazi politizacije, razlike u stupnju razvoja pojedinih dijelova zemlje postaju očite i počinju predstavljati društveni problem. Pregovori s Europskom unijom počinju zahtijevati jačanje upravnih kapaciteta i efikasnu regionalnu politiku. Počinju se donositi zakoni o regionalnom razvoju, strateški dokumenti, osnivaju se ministarstva za regionalni razvoj i nezavisne agencije. Napokon, u trećoj fazi, koja većinom nastupa nakon završetka pristupnih pregovora s Unijom, ulazi se u fazu racionalizacije te se razvojni programi počinju oblikovati po europskim standardima i zahtjevima, a usvajaju se i temeljna načela suvremene regionalne politike.

Hrvatska se nalazi u punoj fazi politizacije. Iako još uvijek postoji samo nekoliko *regionalnih zakona* kojima se investicije nastoje usmjeriti u nerazvijene i ratom osiromašene dijelove zemlje, regionalni razvoj je bio hit političke kampanje, a nakon izbora osnovano je i Ministarstvo za regionalni razvoj. Hrvatskoj tek predstoji donošenje dugoročne strategije regionalnog razvoja, donošenje zakona o regionalnom razvoju te stvaranje razvojnih, planskih i kohezijskih regija.

Prof. dr. sc. Neven Vrček piše o ulozi informacijsko-komunikacijske tehnologije (IKT) u upravi. Navodi da korištenje IKT tehnologijama može povećati učinkovitost i kvalitetu javne uprave. No, one to ne mogu postići same po sebi, već je potrebno donijeti i odgovorajuće zakonodavstvo koje će urediti pitanja upotrebe IKT tehnologija u javnoj upravi, promijeniti zastarjela upravna postupovna pravila, a posebno obrazovati službenike za primjenu novih tehnologija. Pri korištenju IKT javlja se pitanje sigurnosti transakcija, tj. kako omogućiti upotrebu IKT prilikom provedbe svih transakcija i u komunikaciji građana s upravom, a istovremeno osigurati sigurnost u prijenosu podataka i sigurnost o identitetu pošiljatelja, onemogućujući sve moguće zloupotrebe.

Korak prema omogućivanju šire uporabe IKT tehnologija u hrvatskoj javnoj upravi jest Zakon o elektroničkom potpisu (koji se temelji na načelu odredivosti identiteta vršitelja transakcije i principu neisključivosti, tj. u cijelosti izjednačivanju elektroničkog potpisa s vlastoručnim) te Zakon o elektroničkoj ispravi (koji izjednačuje elektroničku ispravu s papirnatom).

Mr. sc. Zoran Pičuljan svoj je rad posvetio pitanju oblikovanja modernog službeničkog zakonodavstva. Službeničko zakonodavstvo skup je pravnih

pravila kojima se temeljna pitanja pravnog statusa službenika uređuju specijalnim pravnim normama. Službeničko zakonodavstvo može obuhvatiti sve kategorije službenika (državne službenike, službenike lokalne i regionalne samouprave, službenike zaposlene u ustanovama javne uprave i javnim službama), no u Hrvatskoj je trenutno specijalnim propisima uređen status državnih službenika. Njihov status uređuje Zakon o državnim službenicima, 12 uredaba Vlade te zakon o plaćama državnih službenika koji je još uvijek u proceduri donošenja. Zakon o državnim službenicima usvojio je neka rješenja (prvenstveno ona koja uređuju prijam u javnu službu putem javnih natječaja, klasifikaciju radnih mjesta prema stupnju odgovornosti i potrebnoj stručnosti kandidata te zaštitu prava državnih službenika koji se protiv svih prvostupanjskih rješenja mogu žaliti Odboru za državnu službu kao samostalnom drugostupanjskom tijelu) koja dokazuju početak usvajanja europskih standarda i prakse u hrvatskom službeničkom zakonodavstvu. Pičuljan je istaknuo i glavni nedostatak sadašnjeg službeničkog zakonodavstva – još nije donesen zakon o plaćama državnih službenika a njegovo nedonošenje za sobom povlači i nemogućnost primjene novih uredba kojima se uređuju pojedina pitanja službeničkog statusa. Naglasio je i zabrinjavajuću nespремnost dijela službenika i čelnika državnih tijela za poduzimanje kvalitativnih promjena te nedostatak specijalista koji se bave službeničkim odnosima.

Doc. dr. sc. Gordana Marčetić piše o stanju upravljanja ljudskim potencijalima (ULJP) u Hrvatskoj te nužnim mjerama za njegovo poboljšanje. Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi može se definirati kao »niz aktivnih i dinamičkih djelatnosti kojima se na više ili manje individualizirani način uređuju statusni odnosi osoblja zaposlenog u javnim organizacijama te odnosi između zaposlenika i organizacije«.

Marčetić je, objašnjavajući trenutno stanje ULJP-a u Hrvatskoj, istaknula niz nedostataka. Trenutno su ključni nedostaci nepostojanje strategije razvoja ljudskih potencijala, nepostojanje cjelovitog sustava obrazovanja za javnu službu te politizacija službeničkog sustava. Osnovna načela na kojima bi trebala počivati javna služba, a njihovo je prihvaćanje i izričit uvjet za ulazak u Europsku uniju, jesu: odvajanje politike i uprave, razvoj individualne odgovornosti službenika, odgovarajuća zaštita službe i visine plaća, jasno definirana prava i obveze službenika, profesionalizam službenika te zapošljavanje i napredovanje u službi prema merit sustavu. Radi usklađenja sa standardima Europske unije na području ULJP-a potrebno je provesti niz mjera, i to na raznim razinama. Tako je na normativnoj razini potrebno hitno donijeti zakon o plaćama državnih službenika te uskladiti pravilnike svih državnih tijela s novom Uredbom o klasifikaciji

radnih mjesta. Potrebno je regulirati status lokalnih i regionalnih službenika te donijeti strategiju razvoja ULJP-a u javnoj upravi. Na strategijsko-organizacijskoj razini potrebno je ojačati profesionalne i materijalne kapacitete Središnjeg državnog ureda za upravu omogućujući mu na taj način da postane pokretač i kreator cjelovitog sustava ULJP-a u hrvatskoj javnoj upravi. Na razini pojedinih upravnih organizacija potrebno je osnovati organizacijske jedinice za ULJP na čelu kojih bi bili visokoobrazovani menadžeri za ULJP, a njihovo djelovanje nadzirao bi i koordinirao Središnji državni ured za upravu. Preporučila je i osnivanje središnjeg tijela za politiku plaća i pregovaranje o plaćama pri Ministarstvu financija radi uspostave jedinstvene strukture plaća i utvrđivanja načina procjene radnog izvršenja kao novog kriterija pri određivanju plaća službenika. Na personalnoj razini potrebno je depolitizirati vodeće upravne položaje, upravu popuniti visokoobrazovanim kadrovima te omogućiti cjeloživotno obrazovanje svih službenika. Marčetić posebno ističe i važnost osnivanja fakulteta za javnu upravu na sveučilišnoj razini. Na tehničkoj razini potrebno je početi primjenjivati nove metode i tehnike ULJP-a, prvenstveno utemeljiti pouzdanu i temeljitu evidenciju o službenicima, a nakon toga početi uvoditi i menadžerske tehnike.

U raspravu koja je drugog dana uslijedila nakon izlaganja uključila se većina sudionika okruglog stola. Osvrnuli su se na izlaganja te ih dopunili svojim mišljenjima i komentarima. Profesor Koprić dotaknuo se pitanja vrijednosti, naglašavajući da dva dana okruglog stola nisu bila dovoljna da se odgovori na temeljno pitanje: koje su vrijednosti bitne i prihvatljive, odnosno koje vrijednosti javna uprava mora ostvariti. Na pitanje vrijednosti nadovezala se mr. Musa te akademik Barbić, oboje ističući da Hrvatska još nije spremna neke stare vrijednosti zamijeniti novima. Tako je Musa dala primjer e-uprave: Hrvatska formalno ističe da želi informatizirati svoju upravu, no ono što se zapravo radi jest kupovanje novih kompjutera bez usvajanja novih vrijednosti koje primjena e-uprave podrazumjeva. Barbić je naglasio da iako se u Hrvatskoj donose novi zakoni usklađeni s europskom pravnom stečevinom, oni se još uvijek tumače samo starom, gramatičkom, metodom, što je potrebno hitno promijeniti te zakone početi tumačiti teleološkom metodom, uzimajući prvenstveno u obzir cilj zakona i njegovo mjesto i ulogu u cjelokupnom pravnom poretku. Velik dio rasprave bio je posvećen i pitanju donošenja novog ZUP-a. Iznesena su mnoga gledišta, no opće stajalište možda najbolje ocrtava Ivan Padjen. Padjen je naime istaknuo nužnost donošenja novog ZUP-a, no naglasio je da to ne smije biti potpuno nov zakon koji će skrojiti strani stručnjaci, već to mora biti moderan zakon koji će u hrvatski upravni postupak uvesti

nove institute, ali istovremeno poštovati i hrvatsku upravnu tradiciju, na-dovezujući se na stari zakon.

Završnu riječ održao je Eugen Pusić. Zaključio je da je glavni cilj okruglog stola bio otvoriti pogled na složenu problematiku države i uprave, na po-trebu reforme te na potrebu da u toj reformi sudjeluju stručnjaci različitih struka, a taj je cilj u velikoj mjeri i ostvaren.

Ova knjiga korisno je štivo svima koji sudjeluju u hrvatskoj javnoj upravi ili su na bilo koji način zainteresirani za trenutno stanje i za promjene koje u njoj moraju uslijediti, pogotovo zbog pridruživanja Europskoj uniji. Ra-dovi pokrivaju različita područja, od klasičnih i novih zadataka suvremene države, stvaranja EUP-a, lokalne samouprave, regionalizacije, uloge novih tehnologija u upravi do pitanja decentralizacije i upravljanja ljudskim po-tencijalima. No, iako je svaki rad specifičan, svi zajedno čine povezanu cjelinu te čitatelju omogućuju uvid u cjelokupno stanje javne uprave u Hrvatskoj. Posebno je dobro provedena podjela na dva temeljna područja, prvo koje se dotiče pitanja strateških zadaća države i uprave te čitatelju daje širi uvid u kontekst Hrvatske i njezino pristupanje Europskoj uniji, i drugo koje se odnosi na akutne interne probleme uprave, odnosno na strukturne zadaće.

Priloge su napisali sveučilišni nastavnici, ali i praktičari. Svatko je pisao o temi o kojoj ima ponajbolje znanje, što svakom članku daje veliku vjerodo-stojnost i omogućuje formuliranje uputa o promjenama koje je potrebno provesti u sklopu modernizacije i poboljšanja stanja.

Knjizi, odnosno njezinu uredničkom poslu, može se prigovoriti neujed-načenost u duljini tekstova pojedinih autora. Dok neki radovi obuhvaćaju i do 50 stranica, drugi su doista puka izlaganja s okruglog stola na svega nekoliko stranica. Na taj su način neki autori, kao Longares Barrio ili Ši-monović, koji zasigurno mogu pripremiti i temeljitije tekstove, zastupljeni tekstovima na svega nekoliko stranica, dok su članci nekih autora možda i predugački.

Bez obzira na to što je riječ o znanstveno-stručnome skupu, što je ova knjiga namijenjena prvenstveno osobama koje sudjeluju u procesu reforme hrvatske javne uprave te što je stil izlaganja i prezentiranja problema-tike svakog izlagača različit, tekstovi obično sadržavaju i teorijski dio i objašnjenje temeljnih pojmova. Zato je knjiga pristupačna čak i osobama oskudnijeg stručnog znanja. Štoviše, ona omogućuje i upravnom laiku brz uvid u stanje i probleme hrvatske javne uprave te nudi i niz preporuka, rješenja i nužnih promjena. Vrijedi vidjeti koliko će se preporuka doista ostvariti.