

# Ocjena stanja hrvatske uprave u Izvještaju Europske komisije o napretku Republike Hrvatske iz 2006. godine

Vedran Đulabić\*

## I.

Drugo<sup>1</sup> po redu izvješće Europske komisije (EK) o napretku Republike Hrvatske u postupku pripreme za punopravno članstvo, objavljeno je 8. studenoga 2006.<sup>2</sup> Izvješćem je obuhvaćeno razdoblje od godine dana (1. listopada 2005. – 31. rujna 2006.), a u njemu se ocjenjuje napredak Hrvatske u tom razdoblju, glede ispunjenja kriterija za ulazak u punopravno članstvo.

Izvješće dolazi nakon okončanja jednogodišnjih pristupnih pregovora između Republike Hrvatske, s jedne, i Europske unije (EU), s druge strane. U tom jednogodišnjem razdoblju završena je prva faza dubinske analize hrvatskog zakonodavstva (tzv. *screening*). Tijekom tog razdoblja hrvatskoj je strani prikazan sadržaj relevantne pravne stečevine Europske unije (*acquis*) po pojedinim poglavljima (eksplanatorni *screening*). Riječ je o 33 poglavlja (od njih ukupno 35) o kojima se pregovara, dok se o dva poglavlja ne pregovara. To su poglavlja »ostala pitanja«

---

\* Vedran Đulabić, asistent na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, Zagreb University)

<sup>1</sup> Prvo izvješće objavljeno je tijekom studenoga 2005., a sadržavalo je ocjenu stanja hrvatske javne uprave od trenutka objave mišljenja EK o kandidaturi Republike Hrvatske za punopravno članstvo u EU. Vidjeti: *Croatia 2005 Progress Report*, Commission of the European Communities, Brussels, 9. 11. 2005., COM (2005) 561 final.

<sup>2</sup> *Croatia 2006 Progress Report*, Commission of the European Communities, Brussels, 8. 11. 2006., COM (2006) 649 final.

i »institucije«, o kojima se ne pregovara pa u njima nema ni procesa *screeninga*. Isto tako, Republika Hrvatska je imala priliku službenicima Europske komisije predstaviti pozitivno hrvatsko zakonodavstvo s obzirom na pojedina poglavlja *acquisa*, stupanj spremnosti domaće uprave da učinkovito izvršava obveze koje proizlaze iz punopravnog članstva po pojedinim poglavljima, kao i buduće promjene u zakonodavstvu i određenim javnim politikama te dinamiku njihove provedbe (bilateralni *screening*). Nakon toga, uslijedit će izrada izvješća za svako pojedino poglavlje te utvrđivanje možebitnih mjerila (*benchmarks*) odnosno dodatnih obveza koje Republika Hrvatska treba ispuniti prije samog otvaranja pregovora unutar pojedinog poglavlja. Do sada je EK izradila ukupno 16 izvješća o *screeningu*.

Najnovije izvješće EK gotovo je dvostruko kraće od prethodnog, a napisano je na 66 stranica i podijeljeno je u četiri poglavlja. U njima se, nakon uvodnih napomena i kratkog opisa odnosa između EU i Hrvatske, ocjenjuje napredak glede ispunjenja uvjeta za članstvo u smislu političkih, gospodarskih te pravnih i upravnih kriterija za ispunjenje obveza koje proizlaze iz punopravnog članstva u EU (Kopenhaški i Madridski kriteriji).

## II.

Dijelovi izvješća koji se posebno odnose na javnu upravu sadržani su u prvom supstancijalnom dijelu koji se odnosi na ispunjenje političkih kriterija za članstvo, i to u dijelu pod naslovom »demokracija i vladavina prava«. Osim toga, u sklopu analize napretka u gotovo svakom pojedinom od ukupno 33 poglavlja *acquisa* posebno se ističe potreba jačanja upravnog kapaciteta kao jednog od bitnih preduvjeta za provedbu određenog dijela pravne stečevine EU.

U općem dijelu o javoj upravi posebno se bilježi nekoliko inicijativa poduzetih od strane Republike Hrvatske. Među njima, u izvješću se posebno ističe usvajanje političkih smjernica za reformu postojećeg Zakona o općem upravnom postupku, ali i postojanje mnoštva specijalnih upravnih postupaka; kompleksnost upravnog sustava koji zahtijeva pojednostavljenje; široke ovlasti diskrecijske ocjene što otvara prostor za korupciju, neučinkovitost i dovodi do opće pravne nesigurnosti; preopterećenost Upravnog suda za učinkovito rješavanje upravnih sporova. Ističe se osnivanje Odbora za državnu službu, kao neovisnog tije-

la koje rješava o pitanjima vezanim uz položaj državnih službenika; stupanje na snagu odredaba novog Zakona o državnoj službi kao važnog početnog koraka u reformskom procesu. Bilježi se i usvajanje Zakona o neposrednom izboru općinskih načelnika, gradonačelnika i župana.

Izvješće posebno ističe i nastojanja oko reforme policije, kao i reforme sigurnosno-obavještajne zajednice, usvajanje nekoliko nacrtu zakona koji trebaju poboljšati cjelokupni sustav sigurnosno-obavještajne zajednice i zaštite osobnih podataka i prava građana.

Temeljni prigovori, s obzirom na javnu upravu, koncentrirani su oko nekoliko značajnih pitanja. To je, prije svega, još uvijek vrlo visoka razina politizacije upravnog sustava pri čemu je vođenje javne politike primarno u rukama političkih, a ne profesionalnih upravnih savjetnika. Proces decentralizacije također ne pokazuje značajniji napredak; Povjerenstvo za decentralizaciju osnovano tijekom 2004. još se uvijek nije uspjelo postaviti kao glavni čimbenik u procesu vođenja procesa decentralizacije. Tome pridonose i nedovoljno jasno uređena pitanja odnosa između neposredno izabranih lokalnih dužnosnika i lokalnog predstavničkog tijela. Ukazano je i na nekoliko primjera trgovine vijećničkim mandatima na lokalnoj razini, bjanko ostavki na članstvo u lokalnim predstavničkim tijelima, kao primjerima niske razine etičkih standarda u političkom životu.

Sve u svemu, ocjena stanja javne uprave Republike Hrvatske završava sljedećim komentarom: »... pitanje reforme javne uprave nastavlja biti ozbiljan izazov za Hrvatsku. To će zahtijevati trajnu i ozbiljnu pozornost vlasti ako Hrvatska jednog dana želi imati profesionalnu, djelotvornu, odgovornu, transparentnu i neovisnu javnu upravu koja joj je potrebna na središnjoj i lokalnoj razini. Takvi su naponi također potrebni kako bi se osigurala važna osnova za uspješnu provedbu *acquisa*.« (str. 7).

### III.

U ocjeni izvješća EK o napretku Republike Hrvatske prema budućem i očekivanom punopravnom članstvu, potrebno je postaviti sljedeće pitanje: dokle smo stigli s obzirom na reformu javne uprave u odnosu na proteklo razdoblje? Na prvi pogled, čini se ne baš tako daleko. Pitanja koja su spomenuta kao otvorena prije godinu dana i danas još uvijek nisu riješena na zadovoljavajući način. Među najznačajnijim propustima

svakako je izostanak donošenja cjelovite strategije reforme javne uprave. Taj je dokument ostao u fazi ranog nacрта i poprilično je vidljivo da je javna rasprava o tom dokumentu, inicirana početkom 2006.,<sup>3</sup> jednostavno zamrla.<sup>4</sup> Pomalo je iluzorno očekivati da bi se taj dokument usvajao tijekom predizborne 2007. Dakle, čini se kako još izvjesno vrijeme Republika Hrvatska neće imati strateške smjernice prema kojima će usmjeriti vlastita reformska nastojanja u razdoblju koje dolazi. To se čini kao jedan od najvećih nedostataka s obzirom na reformu javne uprave u Republici Hrvatskoj. Očigledno je da će reformske aktivnosti i dalje biti svedene na pojedinačne pokušaje uvođenja relativno izoliranih inovacija u djelovanje javne uprave. Najbolji primjer za to je pokretanje nekoliko reformskih inicijativa (npr. Hitrorez i Hitro.hr) koje umjesto samostalno, trebaju biti poduzete u sklopu šire i ozbiljnije reforme hrvatske javne uprave. Razlog za to je što njihov uspjeh uvelike ovisi o provedbi niza drugih reformskih mjera kao što su, primjerice, određene mjere glede organizacije, promjene nadležnosti pojedinih upravnih tijela, kao i promjena općih pravila upravnog postupanja.

Hrvatskoj je potrebna ozbiljna i dugoročna reforma javne uprave. Ta reforma umjesto na pojedinačnim, hvalevrijednim nastojanjima, treba počivati na skupu strateških ciljeva oko kojih postoji širi društveni konsenzus i koja zahvaća duboko u reformu cjelokupne javne uprave. Dakle, potrebno je temeljito reformirati državnu pravu, sustav lokalne samouprave kao i funkcionalne sustave javnih službi. Članstvo u EU samo treba biti pravovremeni i dobrodošli poticaj, ali ne i osnovni motiv i pokretač reformi. Reforme treba provoditi radi dobrobiti nas samih, odnosno radi dobrobiti svih građana Republike Hrvatske i stvaranja takvog okruženja u kojemu će javna uprava istovremeno biti kanalizator, ali i zaštitnik temeljnih društvenih vrijednosti. To je zadaća koja zahtijeva mobilizaciju stručne i akademske javnosti na kvalitet-

<sup>3</sup> Vidjeti: Barbić, Jakša (ur.) (2006) *Reforma hrvatske državne uprave – Okrugli stol održan 31. siječnja 2006. u palači HAZU u Zagrebu*. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti.

<sup>4</sup> Osim spomenutog okruglog stola u siječnju 2006., koji je održan na temu reforme državne uprave, izuzetak od spomenute konstatacije predstavlja i niz drugih okruglih stolova u organizaciji Znanstvenog vijeća za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava HAZU u sklopu kojega je organiziran okrugli stol o reformi upravnog sudstva i upravnog postupanja. Vidjeti: Barbić, Jakša (ur.) (2006) *Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja – Okrugli stol održan 7. lipnja 2006. u palači HAZU u Zagrebu*. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti.

noj pripremi reforme kao i njihovo aktivno uključivanje u provedbu i praćenje te reforme. Uz to potrebno je postizanje političkog konsenzusa između relevantnih političkih grupacija u hrvatskom društvu kao i konsenzus oko rješenja i potpora reformi od strane jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Osim tehničkih i formalnih komentara izvješće sadržava bitne poruke za hrvatsku politiku. Riječ je ozbiljnom poslu koji treba obaviti da bi se hrvatska javna uprava približila općeprihvaćenim demokratskim standardima. Komentari EK opravdano su koncentrirani na važna područja u kojim treba poduzeti ozbiljne reforme, a to su, prije svega: pitanje depolitizacije i daljnje profesionalizacije službeničkog sustava; pitanje decentralizacije sveukupne vlasti u Republici Hrvatskoj i jačanja kapaciteta lokalne i područne (regionalne) samouprave da učinkovito participira u sustavu diobe vlasti; pitanja koordinacije i jačanja institucionalnog kapaciteta središnje razine za učinkovito vođenje reformskog procesa te, na kraju, pitanja ozbiljne reforme upravnog postupanja i upravnog sudovanja.

Kvalitetna reforma u navedenim područjima zasigurno će dovesti do povećanja upravnog kapaciteta javne uprave za aktivno preuzimanje obveza i realizaciju prava koja proizlaze iz članstva u EU. Upravni kapacitet jedan je od ključnih preduvjeta za pristupanje EU. Taj je kriterij svojevrsna nadopuna političkom, gospodarskom i pravnom kriteriju iz Kopenhaga (tzv. Kopenhaški kriteriji iz 1993.) utvrđen na sastanku u Madridu (Madridski kriterij iz 1995.). Time je prepoznata važnost javne uprave budućih zemalja kandidatkinja u procesu primjene *acquisa* i ispunjavanja drugih obveza koje proizlaze iz punopravnog članstva. Međutim, o upravnom se kapacitetu u izvješću ne govori u posebnom poglavlju, već se taj kapacitet procjenjuje u sklopu svakog od 33 poglavlja *acquisa*. To pokazuje važnost kvalitetne i profesionalne uprave koja će biti u stanju sudjelovati u provedbi sadašnjeg i stvaranju budućeg *acquisa*. Članstvo u Uniji zahtijeva podizanje upravnog kapaciteta na višu razinu ako Republika Hrvatska želi imati stvarnu korist od članstva i biti aktivan subjekt unutar europske zajednice. Za taj je kapacitet potrebno dodatno osnažiti upravo one dijelove javne uprave koji se u izvješću EK detektiraju kao problematična područja. Čini se da drugog puta, osim ozbiljnog i predanog rada na navedenim područjima, jednostavno nema.