

## *Stanje javne uprave prema Izvještaju Europske komisije o napretku Hrvatske iz 2009. godine*

*Goranka Lalić\**

Europska komisija petu godinu za redom u svom godišnjem izvještaju ocjenjuje ispunjavanje političkih, ekonomskih, pravnih i administrativnih kriterija kao preduvjeta za punopravno članstvo Republike Hrvatske u Uniji. Prikazuje se stanje hrvatske javne uprave prema izvještaju iz 2009. Bilježi se ograničen napredak u reformi uprave i naglašava potreba za jasnom reformskom političkom voljom, kao i nužnost daljnjih napora u reformi javne uprave.

*Cljučne riječi:* Europska unija, pristupni pregovori, reforma javne uprave, Izvještaj Europske komisije o napretku Hrvatske iz 2009.

### 1. Javna uprava i kriteriji za pristupanje Europskoj uniji

Osnivačkim ugovorima omogućuje se svakoj europskoj državi kandidiranje za članstvo u Europskoj uniji (čl. 49. Ugovora o Europskoj uniji; Treaty on

---

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

European Union, 2002), pod uvjetom da poštuje načela zajednička svim državama članicama – načelo slobode, demokracije, poštovanja ljudskih prava i temeljnih sloboda te vladavinu prava (čl. 6.1).

Za pristupanje Europskoj uniji, međutim, država kandidatkinja mora ispuniti zahtjeve sadržane u kriterijima pristupanja koji su utvrđeni na sastanku Europskog vijeća u Kopenhagenu u lipnju 1993. Kopenhaški kriteriji uključuju stabilne institucije koje jamče demokraciju, vladavinu prava, ljudska prava i poštovanje zaštite manjina (politički kriterij), postojanje djelotvornog tržišnog gospodarstva te sposobnost tržišnih čimbenika da se nose s tržišnim pritiscima unutar Unije (ekonomski kriterij) te usvajanje cjelokupne pravne stečevine Europske unije, odnosno sposobnost preuzimanja obveza koje proizlaze iz članstva, uključujući provedbu ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije (pravni kriterij). Dodatno, EU mora biti sposobna apsorbirati nove članice te odlučuje kad će ih biti spremna prihvatiti.

Kopenhaški kriteriji potvrđeni su na sastanku Europskog vijeća u Madridu 1995. Zaključeno je da provedbu političkih, gospodarskih i pravnih reformi mora pratiti odgovarajuće administrativno ustrojstvo pa je kriterijima iz Kopenhagena dodan još jedan, madridski kriterij. Četvrti, administrativni kriterij odnosi se na mogućnost prilagodbe javne uprave standardima i normama EU. Ta je prilagodba nužna da bi se omogućila učinkovita primjena i provedba pravne stečevine EU.

Reforma javne uprave jedan je od glavnih izazova u procesu prilagodbe i priključenja Hrvatske Europskoj uniji i razmatra se u svakom od izvještaja o napretku Hrvatske u procesu priključivanja kao pitanje od velikog značenja.

## 2. Izvještaj o napretku iz 2009.

Peti po redu<sup>1</sup> Izvještaj Europske komisije o napretku Republike Hrvatske u procesu pristupanja Europskoj uniji objavljen je 14. listopada 2009. i odnosi se na razdoblje od listopada 2008. do rujna 2009. Izvještaj, uz Strateški dokument o proširenju, dio je Paketa proširenja Europske komisije za 2009.

U Izvještaju se opisuju odnosi između Hrvatske i Unije, analizira hrvatska situacija prema političkim i ekonomskim kriterijima za članstvo te ocje-

<sup>1</sup> V. Commission of the European Communities, Croatia 2005 Progress Report, COM (2005) 561, 9. studenoga 2005.; Croatia 2006 Progress Report, COM (2006) 649, 8. studenoga 2006.; Croatia 2007 Progress Report, COM (2007) 663, 6. studenoga 2007.; Croatia 2008 Progress Report, SEC (2008) 2694 final, 5. studenoga 2008.

njuje sposobnost prihvaćanja obveza koje proizlaze iz članstva, odnosno usklađivanja s pravnom stečevinom Zajednice predviđenom osnivačkim ugovorima, sekundarnim zakonodavstvom i javnim politikama Unije. Napredak se mjeri na temelju odluka koje su donesene, zakonodavstva koje je prihvaćeno i mjera koje su provedene, a ne uzimaju se u obzir zakonodavstvo ili mjere koje su tek u pripremi ili ih treba izglasati Hrvatski sabor. Na takav način osigurava se jednak pristup kroz sve izvještaje i omogućuje objektivna ocjena napretka.

Opći je zaključak Izvještaja da pristupni pregovori napreduju dobro. Premda se u Izvještaju o napretku iz 2008., odnosno Strategiji o proširenju i glavnim izazovima 2008.–2009. (EK, 2008)<sup>2</sup> kojom je on popraćen, do kraja 2009. prognozirala mogućnost ulaska u završnu fazu pristupnih pregovora, ako se ispune svi nužni uvjeti, do toga nije došlo prvenstveno zbog sukoba oko granice sa Slovenijom. Također, Strategijom je predviđena »mapa puta« (roadmap), odnosno konkretni koraci koje je Hrvatska trebala postići kako bi ušla u finalnu fazu pristupnih pregovora.<sup>3</sup> Prema Izvještaju iz 2009. mapa puta uspješno je oživjela napore usmjerene na ispunjavanje mjerila (benchmarks) da bi se pojedina poglavlja otvarala i zatvarala sukladno okvirnom rasporedu.

Do 14. listopada 2009. otvoreni su pregovori o dvadeset i osam poglavlja,<sup>4</sup> a privremeno su zatvoreni pregovori o dvanaest poglavlja.<sup>5</sup> S obzirom na

<sup>2</sup> Strategija 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). Strategijom se za svaku zemlju pojedinačno razmatra postignuti napredak, strategija pristupanja i pretprijetanja te potpora reformama, uključujući pomoć EU i financijske instrumente.

<sup>3</sup> Ulazak u završnu fazu pristupnih pregovora u Hrvatskoj osobito se uvjetovao reformom pravosuđa i javne uprave, borbom protiv organiziranog kriminala i korupcije, ukidanjem državne pomoći hrvatskim brodogradilištima, zaštitom manjina, povratkom izbjeglica te upravljanjem predpristupnim fondovima.

<sup>4</sup> Znanost i istraživanje; Obrazovanje i kultura; Ekonomska i monetarna politika; Poduzetništvo i industrijska politika; Carine; Pravo intelektualnog vlasništva; Pravo poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga; Pravo trgovačkih društava; Statistika; Financijske usluge, Financijski nadzor; Informacijsko 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; Javne nabave; Pravda, Sloboda i sigurnost; Sloboda kretanja kapitala; Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata; Sigurnost hrane, veterinarstvo i fitosanitarna politika; Poljoprivreda i ruralni razvoj.

<sup>5</sup> Znanost i istraživanje; Obrazovanje i kultura; Poduzetništvo i industrijska politika; Vanjski odnosi; Pravo intelektualnog vlasništva; Ekonomska i monetarna politika; Informacijsko društvo i mediji; Transeuropske mreže; Carine; Statistika; Sloboda kretanja radnika.

cjelokupan dobar napredak koji je Hrvatska postigla u brojnim poglavljima, može se zaključiti da se tehničke pripreme u pregovorima bliže završnoj fazi.<sup>6</sup>

### 3. Politički kriteriji i hrvatska javna uprava

Procjena stanja hrvatske javne uprave u najvećem je dijelu sadržana u poglavlju koje se odnosi na političke kriterije za pristupanje. Opća je ocjena da je postignut određeni napredak u reformi javne uprave, međutim, reforma i nadalje nije u političkom fokusu što otežava stvarne promjene. Kao pozitivan pomak osiguranju i jačanju političke volje za provedbu reforme pozdravlja se osnivanje novog Ministarstva uprave. Pozdravlja se i donošenje novog Zakona o općem upravnom postupku, međutim, stvarni učinci novog Zakona bit će vidljivi tek početkom njegove provedbe, nakon 1. siječnja 2010.

Dijelovi Izvještaja koji se kritički odnose spram stanja u hrvatskoj javnoj upravi, međutim, brojniji su od onih pozitivnih. Tako se kritiziraju pitanja upravljanja ljudskim potencijalima, plaćanja, politiziranosti, efikasnosti i provedbe decentralizacije.

S obzirom na to da Zakon o plaćama državnih službenika još nije donesen, i nadalje nije uspostavljen sustav napredovanja i plaćanja na temelju sposobnosti (*merit*). Državna uprava i nadalje je politizirana, potplaćena, bez jasnih kriterija za napredovanje u službi i s nedostatnim planiranjem i upravljanjem ljudskim potencijalima. Ionako niski prihodi službenika u upravi dodatno su smanjeni uvođenjem kriznog poreza, što sve utječe na (ne)privlačnost državne službe. Uprava je neefikasna i zato što je donošenje odluka i nadalje centralizirano, s niskom razinom delegiranja ovlasti na srednju i nižu razinu upravljanja. U odnosu na mjere suzbijanje korupcije i etičke principe, Izvještaj navodi da se one i nadalje ugrađuju u javnu upravu, kao i da se unapređuje suradnja između različitih dionika u društvu.

Što se tiče zapošljavanja pripadnika nacionalnih manjina, premda nedostaju podaci o zapošljavanju u lokalnim i regionalnim samoupravnim jedinicama, pripadnici manjinskih zajednica i nadalje se susreću s teškoćama u području zapošljavanja, kako s obzirom na zastupljenost u državnoj upravi, pravosuđu i policiji, tako i u cjelokupnom javnom sektoru. Planirano

<sup>6</sup> Europska komisija predstavila je Izvještaj o napretku Hrvatske 14. listopada 2009., URL: [www.delhrv.ec.europa.eu/?lang=hr&content=2045](http://www.delhrv.ec.europa.eu/?lang=hr&content=2045) (31. listopada 2009.)

zapošljavanje pripadnika nacionalnih manjina nije rezultiralo značajnijim povećanjem u državnoj upravi, dok planovi za zapošljavanje na lokalnoj, gradskoj i županijskoj razini nisu adekvatni.

Općenito, postavlja se pitanje nepostojanja pouzdane evidencije javnih službenika.

S obzirom na decentralizaciju navodi se da ne postoji jasna politička volja ni naponi da se decentralizacija uistinu provede, što se ogleda i u nedonošenju strategije za provedbu decentralizacije. Općenito, vidljiva je nedostatna razina političke i tehničke koordinacije između ministarstava i nedostatni dijalog između državnih i lokalnih vlasti. Takvom stanju pridonosi i nezadovoljavajuća razina obuke i profesionalnih znanja i vještina na razini državne, regionalne i lokalne uprave. Premda je Vlada usvojila Nacionalnu strategiju obuke za dužnosnike i službenike u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave 2009.–2013.,<sup>7</sup> usmjerenu zadovoljenju potreba stručnog usavršavanja izabranih lokalnih dužnosnika i službenika, podršci razvoju i kvaliteti tržišta programa i usluga stručnog usavršavanja te poboljšanje prakse u području razvoja i upravljanja ljudskim potencijalima u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, ostaje vidjeti kako će se ona provoditi u praksi.

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

Kad je riječ o ispunjavanju ekonomskih kriterija u procesu pridruživanja, hrvatska javna uprava navodi se kao važna za postojanje učinkovitog tržišnog gospodarstva i ulazak na tržište i tržišni izlaz. Procedure za registraciju poduzeća dodatno su pojednostavnjene, međutim poslovanje u različitim sektorima i nadalje je otežano dugotrajnim i zahtjevnim procedurama za ishodenje građevinskih i drugih dozvola. Također, nakon početnih dobrih rezultata u 2007. ostvaren je mali napredak u daljnjoj provedbi projekta HITROREZ s ciljem pojednostavnjenja i smanjenja postojeće pretjerane normiranosti. Na poslovno okruženje, navodi se u Izvještaju, utječe i neefikasna javna uprava te korupcija.

<sup>7</sup> Strategija je usvojena na 44. sjednici Vlade 17. rujna 2008.

U okviru procjene sposobnosti za preuzimanje pravne stečevine Europske unije analizira se 33 poglavlja pravne stečevine, a ujedno i upravna sposobnost Hrvatske za provedbu pravne stečevine.

Pitanje upravne sposobnosti u ovogodišnjem Izvještaju posebno se naglašava u poglavlju 23. Pravosuđe i temeljna prava, i to u pogledu provedbe mjera za suzbijanje korupcije. Navodi se potreba poboljšanja upravnih kapaciteta državnih tijela za borbu protiv korupcije, osobito u dijelu koji se odnosi na sprječavanje sukoba interesa. Premda je Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa pripremlilo upute za javne službenike, načelo sukoba interesa slabo se razumije ili se u potpunosti zanemaruje na svim razinama javne uprave. Nedostaje i ozbiljna provedba antikorupcijske politike. Dodatno, da bi se korupcija spriječila, potrebna je veća razina transparentnosti u radu javne uprave.

## 5. Napredak hrvatske javne uprave od Izvještaja za 2008.

U usporedbi stanja hrvatske javne uprave s izvještajima Europske komisije za prethodne godine vidi se da je napredak skroman. I u Izvještaju za 2008. Komisija je navodila gotovo jednake probleme kao i u ovogodišnjem: ograničeno prenošenje odgovornosti za odlučivanje s rukovodećih razina na državne službenike, slabosti u rukovodećim i upravnim kapacitetima u tijelima državne uprave, nedostatak kvalificiranog osoblja, nezadovoljavajuće kapacitete za upravljanje ljudskim resursima, pitanje adekvatnih plaća i efikasnosti rada, politiziranost uprave i provedba decentralizacije. I prošle je godine napredak u reformi javne uprave ocijenjen kao ograničen, a javna uprava i dalje kao slaba. Kao najveći napredak u Izvještaju za 2008. navodilo se usvajanje Strategije reforme javne uprave za razdoblje 2008.–2011. Međutim, stručnjaci u području javne uprave navode mnoge njezine nedostatke, poput nedostatne kvantifikacije indikatora za ostvarivanje njezinih ciljeva, nedovoljnog isticanja rezultata u reformi postignutih u prethodnom razdoblju, pretežno normativni karakter mjera, nedovoljne preciziranosti proračuna za ostvarivanje reformskih aktivnosti te nejasne određenosti vodstva reforme, njezina nadzora i sankcija (Koprić, 2008). Strategija se, s jedne strane, čini odviše ambicioznom (u odnosu prema rokovima, područjima reforme i ciljevima), a s druge previše općenitom (ciljevi su preopćeniti, indikatorima nedostaje kvantitativna komponenta, a pitanje proračuna je otvoreno). Kao rezultat

može se očekivati da provedba Strategije neće ispuniti stvarne potrebe, već će ostati samo još jedan načelni dokument, bez stvarne praktične važnosti (SIGMA, 2007).

Problemi hrvatske javne uprave koji uključuju pitanje orijentacije i strateškog planiranja javnih politika, pitanje motivacije za rad i provedbe na svim razinama javne uprave utječu na njezinu daljnju reformu i modernizaciju (Koprić, 2009).

Na kraju, moguće je zaključiti da je reforma javne uprave i nadalje jedan od najvećih izazova za Hrvatsku. Za njezinu dosljednu provedbu, čini se, nedostaje stvarna politička volja. Premda se u ovogodišnjem Izvještaju navodi određeni napredak u području reforme, iz analize prijedloga za daljnja poboljšanja u području javne uprave i upravnih kapaciteta za učinkovitu primjenu i provedbu pravne stečevine EU jasno se vidi potreba za daljnjim odlučnim i velikim koracima u reformi javne uprave. U tom smislu i Europska komisija naglašava kako »reforma javne uprave zahtijeva osobitu pažnju« (EK, 2009). Ako sva postojeća mjerila budu ispunjena, moguće je očekivati zaključivanje pristupnih pregovora sljedeće, 2010. godine (EK, 2009: 12).

## Literatura

- EK (2008) Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Enlargement Strategy and Main Challenges 2008-2009, COM(2008)674 final, 5. studenoga 2008.
- EK (2009) European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Enlargement Strategy and Main Challenges 2009–2010, Brussels, COM(2009) 533.
- Koprić, I. (2008) Izlaganje na tribini *Reforma državne uprave*. Zagreb: Institut za javnu upravu, 10. prosinca 2008.
- Koprić, I. (2009) The Croatian Public Administration is in a Stormy Period. *Hrvatska javna uprava* 9(3): 609–616.
- SIGMA (2007) Croatia: Public Service and the Administrative Framework: Assessment June 2007. URL: [www.sigmaxweb.org/dataoecd/48/0/41637118.pdf](http://www.sigmaxweb.org/dataoecd/48/0/41637118.pdf)
- Treaty on European Union (consolidated text), Official Journal C 325 of 24 December 2002

SITUATION IN THE CROATIAN PUBLIC ADMINISTRATION  
ACCORDING TO THE EUROPEAN COMMISSION'S  
PROGRESS REPORT OF 2009

*Summary*

*The European Commission has issued its fifth annual progress report for Croatia, where it assesses the fulfilment of political, economic, legal, and administrative criteria that are preconditions for Croatian full accession to the EU. The paper presents the situation in the Croatian public administration according to the Progress Report. The Report has noted limited progress in public administration reform. It has stressed the necessity of clear reform-oriented political will, as well as the necessity of further efforts in public administration reform.*

*Key words: European Union, public administration reform, accession negotiations, European Commission's Progress Report for Croatia of 2009*