

# *Javna uprava i politički sustav u Estoniji: u potrazi za ravnotežom između menadžerskih reformi i dobrog upravljanja*

*Jasmina Džinić\**

UDK: 35.07(474.2)  
323.2:35.07(474.2)

Review scientific paper / pregledni znanstveni rad

Received / primljeno: 5. 1. 2015.

Accepted / prihvaćeno: 17. 4. 2015.

U radu<sup>1</sup> se analizira organizacija i funkcioniranje javne uprave u Estoniji. Nakon kratkog prikaza povijesnog razvoja države i uprave koji je obilježila stalna borba za neovisnost, autorica daje pregled postojećeg sustava javne uprave i upravnih reformi koje se u Estoniji provode od njezinog osamostaljenja 1991. Analizira se pravno uređenje odnosa nositelja državne vlasti prema upravi i organizacija centra Vlade koje karakteriziraju određene specifičnosti inače klasičnog parlamentarnog sustava vlasti. U okviru poglavlja o političkoj, upravnoj i fiskalnoj decentralizaciji detaljno se opisuju: složena teritorijalna organizacija, tijela lokalnih jedinica, djelokrug poslova i propisima široko zajamčena, a u praksi slabo provedena fiskalna decentralizacija. Opi-

---

\* Dr. sc. Jasmina Džinić, viša asistentica na Katedri upravne znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (senior assistant at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb, Croatia, e-mail: jdzinic@pravo.hr)

<sup>1</sup> Rad je izrađen u okviru znanstvenoistraživačkog projekta »Hrvatski pravni sustav« Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

sana su i pobrojena tijela državne uprave i pružatelji javnih službi te problematizirana razdioba poslova i suradnja među upravnim organizacijama, kao i koordinacija i nadzor tijela državne uprave. U pogledu službenika posebno se ističe postojanje uskog kruga zaposlenika javne uprave čiji je status uređen posebnim službeničkim zakonodavstvom, decentralizacija službeničkog sustava i široka primjena plaćanja prema učinku. Prva faza upravnih reformi provedena je na temelju menadžerskih ideja o efikasnosti putem liberalizacije i privatizacije, dok se pred ulazak u EU naglasak stavio na odnos uprave s građanima. Posljednjih desetak godina provode se reforme službeničkog sustava, dok su najmanje uspješne one u području teritorijalne organizacije i političke decentralizacije.

*Ključne riječi:* javna uprava – Estonija, državna uprava, decentralizacija, službenički sustav, upravne reforme

## 1. Povijesni razvoj države i uprave

Povijest Estonije obilježena je stalnom borbom susjednih zemalja za prevlast nad njezinim teritorijem, pa je stoga teško govoriti o jakoj povijesnoj tradiciji državnosti i razvoju modernih oblika vlasti u toj zemlji (Randma, 1999). Općenito, razvoj estonske države i uprave može se pratiti kroz nekoliko razdoblja: 1) do proglašenja prve republike 1918., 2) za vrijeme prve samostalnosti od 1918. do 1940., 3) za vrijeme sovjetske okupacije od 1940. do 1991. te 4) od ponovnog proglašenja samostalnosti 1991. do danas.

Početkom 13. stoljeća političku vlast na području današnje Estonije stječu njemački križari i Kraljevina Danska. Tijekom prve polovine 16. stoljeća vlast je podijeljena između Danske, Švedske, Rusije i Poljske. U razdoblju od 1558. do 1710. Estonija je pod vlašću Švedske, a zatim postaje dio Ruskog Carstva. Utjecaj tih zemalja odrazio se i na državnu upravu. Za vrijeme Carstva službenički sustav formira se na temelju lojalnosti vladaru, a privilegirane položaje i dalje zauzima njemačko plemstvo koje kontinentalnu germansku upravnu kulturu prenosi u Rusiju (Sootla i Lääne, 2013). Proces »rusifikacije« Estonije izazvao je otpor i buđenje nacionalne svijesti Estonaca, ali im je omogućio i da na temelju poznavanja ruskog jezika steknu vještine potrebne za rad u upravnim i vojnim organizacijama

Carstva. Time je stvoren temelj profesionalizmu i stvaranju vlastite državnosti (Sootla i Lääne, 2013).

Nakon Oktobarske revolucije i propasti Carstva Estonija 24. veljače 1918. postaje samostalna republika s parlamentarnim sustavom vlasti. Propisi Ruskog Carstva dugo vremena bili su dio estonskog pravnog sustava te postupno stavljani izvan snage. Tako su, primjerice, akti kojima je regulirana lokalna samouprava ostali na snazi do 1937. Za razliku od korumpiranih političkih elita, službenici su uživali visok stupanj prestiža i profesionalizma (Sootla i Lääne, 2013).

Usprkos proglašenju neutralnog položaja u 2. svjetskom ratu, Estonija 1939. dolazi pod sovjetsku kontrolu, što je bio uvod u sovjetsku okupaciju 1940. Nakon kratke njemačke okupacije (1941.–1944.), postaje jedna od republika u sastavu Sovjetskog Saveza. Prije uspostavljene državne institucije prilagođene su potrebama komunističke ideologije i sovjetske birokracije.

Ponovnu neovisnost Estonija stječe 20. kolovoza 1991. U razdoblju koje je uslijedilo bilo je potrebno iznova uspostaviti državu i njezine pravne, političke i ekonomske institucije (Randma, 1999). U tom je smislu sredinom 1992. usvojen Ustav na temelju kojeg su u jesen iste godine održani prvi demokratski parlamentarni i predsjednički izbori (UN, 2004). Puno-pravnom članicom EU Estonija je postala u svibnju 2004.

## 2. Političko-ustavno uređenje i utjecaj na organizaciju i djelovanje javne uprave

Republika Estonija je neovisna, suverena i jedinstvena demokratska republika u kojoj je državna vlast organizirana na temelju načela diobe i ravnoteže vlasti između Parlamenta, predsjednika Republike, Vlade i sudova. Na površini od 45.227 km<sup>2</sup> živi 1,32 milijuna stanovnika.

### 2.1. Zakonodavna vlast i njezine ovlasti prema upravi

Prema Ustavu, vrhovna politička vlast u Estoniji pripada narodu koji je obnaša putem zakonodavnog tijela, *Riigikogua*. Članovi Parlamenta, njih 101, biraju se, u pravilu, svake četiri godine na temelju općeg i jednakog biračkog prava na neposrednim izborima tajnim glasovanjem.

*Riigikogu* donosi zakone i druge akte, ratificira značajnije međunarodne ugovore kojima se nameću vojne ili imovinske obveze, donosi proračun i odobrava izvješće o izvršenju proračuna, nadzire izvršnu vlast te utvrđuje nacionalne nagrade, vojne i diplomatske položaje. Pored toga, Parlament odlučuje o tome hoće li Vladi odobriti zaduživanje i preuzimanje drugih financijskih obveza. Ovlasti Parlamenta obuhvaćaju i određivanje kandidata za premijera, davanje ovlasti odabranom kandidatu da formira Vladu, biranje predsjednika Republike i imenovanje drugih visokih dužnosnika.

Postavljanjem zastupničkih pitanja Vladi i pojedinim njezinim članovima *Riigikogu* provodi nadzor nad radom i utjecaj na rad upravnih organizacija. Uprava putem Vlade odgovara Parlamentu koji na prijedlog ovlaštenih predlagatelja Vladi, premijeru ili pojedinom ministru može izglasati nepovjerenje (v. poglavlje 2.6.).

Politički sustav Estonije ne slijedi strogo parlamentarni model vlasti. Iako *Riigikogu* uživa široke ovlasti, one su u odnosu na ovlasti određene Ustavom iz 1920. znatno ograničene i njihovo je obnašanje podijeljeno s drugim političkim institucijama u zemlji.

## 2.2. Ovlasti predsjednika Republike prema upravi

Iako prema Ustavu predsjednik Republike nije nositelj izvršne vlasti, njegove ovlasti i dužnosti su značajne. Prema upravi, predsjednik obnaša nekoliko važnih funkcija: predstavlja Estoniju u njezinim međunarodnim odnosima; na prijedlog Vlade imenuje i opoziva diplomatske predstavnike te prima vjerodajnice inozemnih diplomatskih predstavnika; kada *Riigikogu* ne može zasjedati, donosi predsjedničke uredbе sa zakonskom snagom, uz supotpise predsjednika Parlamenta i premijera; određuje kandidata za premijera; imenuje i razrješava članove Vlade; potvrđuje nacionalne nagrade te vojne i diplomatske položaje; vrhovni je zapovjednik oružanih snaga Estonije; Parlamentu predlaže objavu ratnog stanja, naredbu mobilizacije i demobilizacije te objavu izvanrednog stanja; u slučaju agresije na Estoniju objavljuje ratno stanje i naređuje mobilizaciju bez prethodne odluke Parlamenta.

Predsjednika Republike bira *Riigikogu* na vrijeme od pet godina, samostalno ili zajedno s predstavnicima lokalne uprave u okviru šireg izbornog tijela. Naime, ako nijedan predsjednički kandidat ne dobije dvotrećinsku većinu glasova parlamentarnih zastupnika niti nakon trećeg kruga glasanja, formira se i izbore provodi posebno izborno tijelo sastavljeno od 374 članova, zastupnika Parlamenta i predstavnika lokalnih vijeća. Uloga

lokalnih vijeća u odlučivanju o tom važnom pitanju nije zanemariva uzme li se u obzir da je do sada izborno tijelo predsjednika biralo tri puta: 1996., 2001. i 2006. (Mäeltsees, 2012).

### 2.3. Izvršna vlast i njezine ovlasti prema upravi

Izvršnu vlast u Estoniji obnaša Vlada Republike Estonije (Vlada). Kandidata za premijera, u pravilu, određuje predsjednik Republike. Kandidat je najprije dužan izvjestiti Parlament o načelima na temelju kojih namjerava formirati Vladu, nakon čega *Riigikogu* odlučuje hoće li ga na to ovlastiti. Kandidat koji dobije tu ovlast dužan je listu članova Vlade predstaviti predsjedniku Republike, koji potom imenuje Vladu. Ako se Vlada ne uspije formirati na opisani način, predsjednik Republike imenuje novog mandatar za sastav Vlade. Ne dobije li nijedan kandidat kojeg odredi predsjednik ovlast Parlamenta da formira Vladu ili ne učini li to u zadanim rokovima, pravo određivanja kandidata za premijera pripada Parlamentu. Ako kandidat kojeg je odredio *Riigikogu* ne predstavi listu članova Vlade predsjedniku Republike, predsjednik raspisuje izvanredne parlamentarne izbore.

Vlada provodi državnu domaću i inozemnu politiku, usmjerava i usklađuje rad vladinih agencija, nadzire provedbu zakona i odluka Parlamenta te akata predsjednika Republike, predlaže zakone te podnosi međunarodne ugovore na ratifikaciju Parlamentu, nadzire provedbu državnog proračuna i podnosi izvješće o njegovoj provedbi, donosi uredbе na temelju zakona i za izvršenje zakona, održava odnose s drugim državama, u slučaju prirodnih nepogoda ili radi sprječavanja infekcijskih bolesti proglašava izvanredno stanje te obavlja druge dužnosti na temelju Ustava i zakona.

Ministri upravljaju radom ministarstava, odlučuju o pitanjima iz svojeg djelokruga, donose akte na temelju zakona i za provedbu zakona te obavljaju druge dodijeljene im dužnosti.

### 2.4. Organizacija centra Vlade

Centar Vlade u Estoniji čine ponajprije *Državno tajništvo* i *Ured premijera* koji se osnivaju radi pružanja potpore Vladi i premijeru u pripremanju i provedbi javnih politika. Radom Državnog tajništva upravlja državni tajnik kojeg imenuje i razrješava premijer. Državni tajnik sudjeluje na sjednicama Vlade te u obnašanju svoje dužnosti ima ovlasti i dužnosti ministra.

Akti Vlade su valjani ako pored potpisa premijera i resornog ministra sadržavaju i potpis državnog tajnika.

Značajnu koordinacijsku ulogu u estonskom upravnom sustavu imaju i *ministarstva* budući da su sve upravne organizacije u manjoj ili većoj mjeri izravno podređene svojem resornom ministarstvu koje predstavlja posrednika u njihovoj komunikaciji s Vladom (Sarapuu, 2011). Posebni mehanizmi horizontalne koordinacije pripadaju *Ministarstvu financija* odgovornom za budžetiranje.

Funkciju centra Vlade obnašaju i *ministri bez portfelja* koje na prijedlog premijera imenuje predsjednik Republike. Zakon o Vladi također predviđa mogućnost imenovanja *ministra na čelu dvaju ministarstava* te osnivanje posebnih *vladinih odbora* za različita pitanja (npr. za odnose s javnošću).

*Guverner okruga* koordinira suradnju lokalnih ekspozitura ministarstava i drugih organizacija izvršne vlasti i lokalnih jedinica u okrugu te vodi i koordinira aktivnosti državnih organizacija kojima upravlja okružna uprava.

Unutar pojedinog ministarstva koordinacijsku funkciju, pak, obavljaju  *pomoćnik ministra, glavni tajnik ministarstva, savjetnici ministra te savjetodavni odbori i vijeća*.

## 2.5. Odnos s EU i stupanj europeiziranosti

Estonija je postala članica EU 1. svibnja 2004. u okviru najvećeg, petog proširenja te zajednice, zajedno s još 9 europskih država. Nakon pristupanja EU, dio zakonodavnih ovlasti prenesen je s Parlamenta na europske institucije te je ojačana izvršna grana vlasti. Kako bi se zakonodavna vlast uključila u donošenje odluka na razini EU i koordinaciju europskih politika te tako uspostavila ravnoteža ovlasti zakonodavne i izvršne vlasti, u okviru *Riigikogua* osnovan je poseban odbor za europske poslove. Odbor je nadležan za ostvarivanje suradnje s vladama drugih europskih zemalja te davanje mišljenja o prijedlozima legislative EU i drugim važnim pitanjima vezanim za EU.

Prijenos europskih direktiva u nacionalni pravni sustav provodi se putem zakona ili uredbi koje Vlada ili pojedini ministar donose na temelju posebne ovlasti parlamenta. Državno tajništvo vodi centralnu bazu podataka (radni plan Vlade u elektroničkom obliku) o direktivama na snazi i aktima potrebnim za njihovu transpoziciju te priprema redovna izvješća o poteškoćama i mogućim slučajevima povrede postupka transpozicije. Iako

Vlada odgovara za koordinaciju cjelokupnog procesa transpozicije i implementacije europske pravne stečevine, pojedina ministarstva nadležna su za ta pitanja u okviru svojeg područja rada.

Upravo se slab kapacitet provedbe procjene učinaka propisa u ministarstvima navodi kao jedna od značajnijih teškoća u procesu transpozicije europskih direktiva. Unatoč tome, Estonija je treća država članica (nakon Latvije i Litve) s najmanjim brojem pokrenutih postupaka zbog povrede postupka transpozicije europskih direktiva u 2011.

## 2.6. Politička odgovornost i politički nadzor uprave

Političko-demokratska odgovornost uprave ostvaruje se na temelju različitih mehanizama posredne i neposredne demokracije.

Predstavničko tijelo na temelju Ustava raspolaže nizom instrumenata prethodnog i naknadnog nadzora i utjecaja na rad upravnih organizacija uobičajenim za države s parlamentarnim sustavom vlasti (v. Koprić et al., 2014). Osniva upravne organizacije, postavlja njihove čelnike, određuje im djelokrug i ovlasti te financijska sredstva potrebna za rad. Radi naknadnog nadzora koriste se mehanizmi davanja suglasnosti na odluke koje donose upravne organizacije, prihvatanja izvještaja o radu, postavljanja zastupničkih pitanja članovima Vlade, imenovanja i osnivanja neovisnih povjerenika i tijela za provedbu kontrole nad radom upravnih organizacija (v. poglavlje 5.6.).

Najvažniji oblik političkog nadzora uprave ostvaruje se putem političke odgovornosti Vlade Parlamentu. *Riigikogu* može na temelju odluke većine članova izglasati nepovjerenje Vladi u cjelini, premijeru ili pojedinom ministru. Postupak odlučivanja o povjerenju može pokrenuti najmanje jedna petina članova Parlamenta. U slučaju izglasavanja nepovjerenja Vladi ili premijeru, predsjednik Republike može, na vladin prijedlog, raspisati izvanredne parlamentarne izbore. Kada *Riigikogu* izglasa nepovjerenje pojedinom ministru, predsjednik Parlamenta o tome obavještava predsjednika Republike koji potom ministra razrješava dužnosti (čl. 97. Ustava). Vlada može zatražiti da glasovanje o prijedlogu zakona koji je podnijela Parlamentu bude povezano s pitanjem povjerenja Parlamenta izvršnoj vlasti. U tom slučaju, neprihvatanje prijedloga zakona od Parlamenta razlog je za ostavku Vlade (čl. 98. Ustava).

Neposredni utjecaj građana na upravu u Estoniji nešto je teže ostvariti. Naime, odluku o tome hoće li se provesti državni referendum dono-

si predstavničko tijelo bez obzira na broj prikupljenih potpisa građana. Pravom pokretanja inicijative za donošenje, izmjenu ili ukidanje odluke lokalnog vijeća građani rijetko se koriste, a rijetko se održavaju i istraživanja javnog mnijenja lokalnog stanovništva o specifičnim pitanjima (Mäeltseemes, 2012). Dosad su pokrenute tek dvije takve inicijative u Tallinnu – prva se odnosila na izgradnju ceste, a druga na privatizaciju glavne tržnice. U tom gradu je do 2011. provedeno samo pet istraživanja javnog mnijenja, i to o pitanjima izgradnje Harju ulice uništene u 2. svjetskom ratu, ograničenja prodaje alkoholnih pića tijekom noći, lokacije spomenika slobode, izgradnje socijalnih stanova za mlade obitelji te reforme uprave u Tallinnu i susjednom okrugu (Mäeltseemes, 2012). Mišljenje građana obvezuje lokalno predstavničko tijelo samo u slučaju promjene teritorijalnih granica.

Ograničena mogućnost provedbe referendumata i građanske inicijative opravdava se nastojanjem da se spriječi donošenje populističkih odluka. Od 2003. na malim naseljenim otocima najmanje jednom godišnje održava se opća skupština na kojoj pravo sudjelovanja i glasovanja imaju svi građani s prebivalištem na otoku stariji od 15 godina (čl. 2. Zakona o trajno nastanjenim malim otocima).

Civilno društvo koje bi omogućilo veći utjecaj građana na upravu također nije dovoljno razvijeno. Iako je Vlada Estonije 2000. uspostavila elektronički forum pod nazivom *Danas ja odlučujem* radi šireg uključivanja građana u procese odlučivanja, prijedlozi i ideje građana nisu usmjereni na reformu javnog upravljanja. Ističe se da slaboj uključenosti građana pridonosi nedovoljna zainteresiranost medija te apatija, nedostatak vremena i stručnosti interesnih grupa koje se bave tim pitanjima (Randma-Liiv i Tõnnisson, 2006).

### 3. Politička, upravna i financijska decentralizacija

#### 3.1. Pravni okvir

Temelji političkoj, upravnoj i fiskalnoj decentralizaciji postavljeni su estonskim Ustavom koji određuje nadležnost lokalnih vlasti u uređivanju i upravljanju svim lokalnim poslovima i predviđa samostalnost lokalnih vlasti u utvrđivanju i ubiranju poreza te nametanju tereta. Lokalna samouprava u Estoniji temelji se na podjeli državnog teritorija na upravne jedinice te se ostvaruje putem demokratski uspostavljenih predstavničkih



i izvršnih tijela, javnog izražavanja mišljenja te javne inicijative. Estonija je 1994. u cijelosti i bez rezervi ratificirala Europsku povelju o lokalnoj samoupravi čime je potvrdila orijentaciju prema načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti te davanje prednosti lokalnim vlastima u obavljaju javnih poslova. Međutim, posljednjih godina središnja se vlast u većoj mjeri koristi neizravnim instrumentima utjecaja na lokalne javne politike kao što je smanjenje široke uključenosti lokalnih vlasti u *policy* procese na državnoj razini (Sootla i Lääne, 2013).

Teritorijalna podjela zemlje, poslovi, odgovornosti i organizacija lokalne samouprave, odnosi lokalnih vlasti i središnje države te druga pitanja koja se odnose na strukturu i djelovanje lokalne samouprave detaljnije su uređeni Zakonom o organizaciji lokalne samouprave, Zakonom o teritorijalnoj podjeli Estonije, Zakonom o trajno naseljenim malim otocima, Zakonom o izborima vijeća lokalne samouprave i drugima.

### 3.2. Teritorijalna podjela i organizacija

Estonija je jedinstvena država čiji je teritorij trenutačno podijeljen na 230 upravnih jedinica: 15 okruga, 185 općina i 30 gradova.

Okruzi su (*maakonnad*) upravne jedinice središnje državne vlasti na regionalnoj razini koje nadziru djelovanje jedinica lokalne samouprave i koordiniraju rad lokalnih ekspozitura tijela državne uprave. Na čelu svakog okruga je guverner (*maavanem*) kojeg na vrijeme od pet godina imenuje Vlada na prijedlog ministra regionalnih poslova. Guverner okruga nadzire zakonitost upravnih akata lokalnih jedinica, zakonitost i svrhovitost korištenja državnim imovinom u jedinicama lokalne samouprave i izvršavanje državnih poslova prenesenih na lokalnu jedinicu zakonom ili upravnim ugovorom. Pored toga, guverner može pravobranitelju podnijeti zahtjev za ocjenu suglasnosti općih akata lokalne jedinice s Ustavom i zakonom. S obzirom na to da su službenici okruga državni službenici koji izvršavaju odluke donesene na državnoj razini, a one donesene u okviru samoupravnog djelokruga lokalnih jedinica ne mogu ni izvršavati, stupanj decentralizacije na regionalnom stupnju u Estoniji je vrlo nizak (AER, 2010).

Pravo građana na lokalnu samoupravu ostvaruje se u okviru jednostupanjske lokalne vlasti koja obuhvaća dva tipa temeljnih lokalnih jedinica. Općine (*vallad*) tako se osnivaju za pretežno ruralna, a gradovi (*linnad*) za pretežno urbana područja. Razlike u njihovu pravnom statusu su male, a sastoj se u specifičnosti lokalnih izbora u Tallinnu i održavanju opće skupštine svih stanovnika trajno naseljenih malih otoka. Unatoč dvade-

setogodišnjim nastojanjima da se položaj i ovlasti glavnog grada urede na poseban način, iniciranim radi potrebe rješavanja pitanja naknade troškova nacionalnih događaja koji se uglavnom financiraju iz lokalnog proračuna te pitanja nadzora pravnih akata koje donosi gradsko vijeće (Mäeltseemes, 2012), svi takvi prijedlozi upućeni Vladi ili parlamentu bili su neuspješni.

Lokalne jedinice podijeljene su na seoske jedinice koje se osnivaju u obliku naselja i urbanih regija. Općina se dijeli na naselja tipa sela, malih gradova, srednjih gradova i gradova bez statusa upravne jedinice. Granice grada koji ima status jedinice lokalne samouprave ujedno su i granice njegova naselja. Takvi se gradovi mogu dijeliti na urbane regije.

### 3.3. Submunicipalna razina

Na submunicipalnoj razini općine odnosno gradovi mogu osnivati općinske (*osavald*) odnosno gradske (*linnaosa*) distrikte i na njih prenijeti obavljanje svojih poslova. Inicijativu za osnivanje distrikta može pokrenuti četvrtina članova lokalnog vijeća, općinski načelnik odnosno gradonačelnik te najmanje 1% građana, ali ne manje od pet građana s prebivalištem na području općine ili grada i pravom glasa. Građani inicijativu pokreću na temelju prijedloga koji za lokalno vijeće nije obvezujući. U većim lokalnim jedinicama s više gravitacijskih centara distrikti se osnivaju radi boljeg predstavljanja interesa građana u udaljenim područjima (UN, 2004).

Čelnik distrikta može donositi pojedinačne naredbe i akte kojima uređuje interna pitanja izvršnog tijela, ali ni on ni vlada distrikta nemaju pravo opće regulacije. Poslovi distrikta određuju se statutom općine odnosno grada koji ga osniva (Mäeltseemes, 2012).

### 3.4. Tijela jedinica lokalne samouprave

Prema Ustavu, dva su tijela lokalne samouprave u općinama i gradovima: vijeće (*volikogu*) i vlada (*valitsus*). Pored vijeća i vlade, jedinicu lokalne samouprave predstavljaju i predsjednik vijeća te načelnik odnosno osobe koje on na to ovlasti.

Članove vijeća na razdoblje od četiri godine biraju građani s prebivalištem na području lokalne jedinice na temelju općeg i jednakog biračkog prava na slobodnim izborima tajnim glasanjem. Broj članova budućeg vijeća određuje sadašnje vijeće u zakonskim granicama koje propisuju najmanji

broj članova vijeća prema broju stanovnika lokalne jedinice. Najveća vijeća jesu ona u gradovima Tallinnu (79 članova) i Tartuu (49 članova). Na izborima održanim 2005. uvedena je mogućnost elektroničkog glasovanja što je, pretpostavlja se, utjecalo na značajno povećanje odaziva birača. Na lokalnim izborima održanim 2009. mogućnost e-glasovanja iskoristilo je 15,8% glasača (Mäeltseemes, 2012).

Vijeće na isto razdoblje bira općinskog načelnika (*vallavanem*) odnosno gradonačelnika (*linnapea*) koji potom formira izvršno tijelo, vladu. Lokalna vlada sastavljena od načelnika i 2–6 članova stupa na snagu kada njezino imenovanje potvrdi lokalno vijeće. Načelnik je na čelu općinske odnosno gradske uprave koju čine ured gradonačelnika i ostali odjeli. Poseban položaj u lokalnoj upravi ima tajništvo lokalne jedinice koje priprema materijal za sjednice lokalnih tijela te provjerava zakonitost donesenih akata.

### 3.5. Djelokrug lokalne samouprave

Samoupravni djelokrug lokalnih jedinica obuhvaća socijalnu skrb, skrb za starije, skrb za mlade, brigu za stanovanje i komunalne službe, opskrbu vodom i kanalizaciju, pružanje javnih službi, upravljanje otpadom, prostorno planiranje, lokalni javni prijevoz i održavanje lokalnih cesta, osim kada su ti poslovi zakonom dodijeljeni na obavljanje drugim tijelima.

Lokalne jedinice u svom samoupravnom djelokrugu organiziraju i održavanje predškolskih institucija, osnovnog školstva, srednjeg školstva, škola za izvanredne aktivnosti, knjižnica, lokalnih centara, muzeja, sportskih objekata, skloništa, domova, institucija za zdravstvenu njegu i drugih lokalnih organizacija u vlasništvu lokalne jedinice.

Pored toga, lokalne vlasti rješavaju i organiziraju lokalna pitanja koja su im dodijeljena posebnim zakonima te ona koja nisu dodijeljena drugim tijelima na obavljanje.

Ustav predviđa i mogućnost prenošenja poslova državne vlasti na lokalnu razinu na temelju zakona ili sporazuma, uz obvezu naknade troškova izvršavanja zakonom nametnutih obveza iz državnog proračuna. Tako je, primjerice, Tallinn s okrugom Harju sklopio upravne ugovore o preuzimanju poslova u području zaštite okoliša, socijalne skrbi, hitne pomoći i registracije rođenja, sklapanja braka i smrti, a s organizacijom koja se bavi civilnom zaštitom ugovore u području vatrogastva (Mäeltseemes, 2012).

### 3.6. Financiranje lokalnih jedinica

Za financiranje lokalnih troškova općine i gradovi mogu se koristiti državnim porezima, subvencijama i dotacijama iz državnog proračuna, lokalnim porezima, prihodima koji proizlaze iz ekonomske aktivnosti, uključujući raspolaganja imovinom, te zajmovima (Mäeltseemes, 2012).

Općine i gradovi imaju neovisne proračune, a njihova vijeća pravo određivati poreze i druge terete u skladu sa zakonom. Međutim, glavni izvori prihoda lokalnih jedinica proizlaze iz državnih poreza i potpora, zajmova i prodaje imovine (Mäeltseemes, 2012). Gotovo polovinu ukupnih lokalnih prihoda u zemlji čine prihodi od poreza na dohodak, dok prihodi od lokalnih poreza ne dosežu niti 1% ukupnih prihoda lokalnih jedinica (Mäeltseemes, 2012). U općinama velik dio prihoda čine prihodi od zemljišta. Pored toga, jedinice bogate prirodnim izvorima uljnog škriljca naplaćuju naknadu za njegovu eksploataciju. Ta tri državna izvora prihoda općina i gradova temelj su za određivanje iznosa općih subvencija koje iz državnog proračuna prima čak više od 80% lokalnih jedinica. Naime, formula za određivanje iznosa subvencija i fiskalno izravnanje uzima u obzir iznos ukupnih državnih prihoda, broj stanovnika i demografsku strukturu općine ili grada. Uz sredstva za fiskalno izravnanje, predviđene su i državne subvencije za specifične svrhe, kao što su učiteljske plaće, socijalne naknade i slično.

Lokalnim jedinicama Ustavom se jamči i pravo na međusobnu suradnju i osnivanje zajedničkih organizacija radi zajedničkog obavljanja službi i predstavljanja interesa lokalne vlasti na razini okruga i države. Mnoge male općine i gradovi ugovaraju naplatno pružanje javnih službi sa susjednim gradovima. Riječ je pretežno o službama iz područja općeg obrazovanja (Mäeltseemes, 2012).

Najveću stavku u lokalnim troškovima čine izdaci za obrazovanje s obzirom na to da su općine i gradovi osnivači osnovnih i srednjih škola te snose cjelokupne troškove upravljanja tim službama. Financiranje poslova socijalne skrbi podijeljeno je između državne i lokalne vlasti. Iz državnog proračuna financiraju se mirovine i naknade za nesposobne za rad. Lokalna vlast pruža socijalnu skrb starijima i nemoćnima te osigurava naknadu za osobe slabijeg imovinskog stanja (Mäeltseemes, 2012).

## 4. Javne službe

Pružanje negospodarskih javnih službi na državnoj razini odvija se u okviru agencijskog tipa organizacija i podijeljeno je između državnih agencija,

javnih institucija i zaklada (v. poglavlje 5.2.). Dok su državne agencije organizacije bez pravne osobnosti, javne institucije i zaklade uživaju veći stupanj autonomije i pravnu osobnost. Međutim, u svim slučajevima riječ je o organizacijama koje se osnivaju radi obavljanja djelatnosti u javnom interesu. Radnopravni status zaposlenika pružatelja javnih službi reguliran je općim radnim zakonodavstvom.

Estonska agencija za privatizaciju tijekom 1990-ih i početkom 2000-ih provela je sustavnu i temeljitu privatizaciju državnih poduzeća. Privatizacija strateških poduzeća poput onih iz područja telekomunikacijskih usluga, zračnog i željezničkog prometa te službi opskrbe energijom izvršena je na temelju posebne odluke Parlamenta. U Estoniji je provedena i privatizacija vode, što je prouzročilo porast cijene opskrbe vodom i prebacivanje troškova održavanja vodne infrastrukture na potrošače.

Obavljanje javnih službi iz svog djelokruga lokalne jedinice mogu organizirati na nekoliko načina: 1) osnivanjem lokalnih organizacija bez pravne osobnosti (*ballatav asutus*) pod svojom upravom, 2) stjecanjem partnerstva ili udjela u trgovačkom društvu, osnivanjem zaklada i članstvom u neprofitnoj organizaciji te 3) privatizacijom službi.

Lokalne organizacije bez pravne osobnosti obavljaju veći dio lokalnih društvenih službi utvrđenih Zakonom o organizaciji lokalne samouprave. Iznimka je zdravstvo kojim se od 2001. upravlja u obliku javnog trgovačkog društva ili zaklade.

Za obavljanje većeg dijela poslova lokalnih jedinica iz prve skupine (stanovanje i komunalne službe, opskrba vodom i dr.) osnovana su javna trgovačka društva s isključivim ili djelomičnim udjelom općine odnosno grada. Ipak, dio gospodarskih javnih službi prepušten je na upravljanje privatnim trgovačkim društvima. Tako je, primjerice, u Tallinnu opskrba toplinskom energijom prepuštena privatnicima na razdoblje od 49 godina, 51% udjela u trgovačkom društvu koje drži monopol u opskrbi energijom i odvodnji otpadnih voda prodano je britanskoj kompaniji, a sva trgovačka društva koja se bave održavanjem u području stanovanja su privatizirana (Mäeltseemes, 2012).

## 5. Državna uprava

### 5.1. Struktura državne uprave

Prema Zakonu o Vladi, temeljne vrste organizacija izvršne vlasti su *vladine institucije* i *državne agencije* kojima upravljaju *vladine institucije* (v. tablicu

1). Vladine institucije su tijela koja se financiraju iz državnog proračuna i čija je glavna funkcija izvršavanje javnih ovlasti. Državne agencije kojima upravljaju vladine institucije (državne agencije) pružaju usluge vladinim institucijama ili obavljaju druge državne funkcije u kulturnom, obrazovnom, socijalnom i drugom području (v. poglavlje 5.2.). Vladine institucije jesu *ministarstva, vladine organizacije (izvršne agencije i inspektorati), okružne vlade i druge vladine institucije*.

U Estoniji je trenutačno 11 ministarstava, ali je broj članova Vlade nešto veći. Naime, poput premijera i ministra bez portfelja, ministar regionalnih poslova ne upravlja ministarstvom, nego unutarnjim ustrojstvenim jedinicama Ministarstva unutarnjih poslova nadležnim za specifična pitanja (razvoj lokalne samouprave, planiranje i koordinacija regionalne uprave i regionalnog razvoja, nacionalna organizacija i nadzor nad djelatnostima prostornog planiranja, pitanja vitalne statistike te crkvena i kongregacijska pitanja). U svakom slučaju, Vlada ne smije imati ukupno više od 15 članova.

Izvršne agencije i inspektorati vladine su organizacije koje djeluju u okviru upravnog područja ministarstva. Iako je riječ o organizacijama agencijskog tipa, njihova je autonomija u odnosu prema ostalim agencijama mnogo ograničenija. One pripadaju vladinim institucijama te je njihovo djelovanje usko vezano za resorno ministarstvo. Naime, ministarstva su nadređena vladinim organizacijama u granicama svog resora, a čelnike (ravnatelje) izvršnih agencija i inspektorata imenuje i razrješava resorni ministar na prijedlog glavnog tajništva ministarstva. Zakonom o Vladi predviđeno je 26 izvršnih agencija i četiri inspektorata te je propisano kojem je ministarstvu svako od tih tijela podređeno. Izvršne agencije i inspektorati mogu imati lokalna tijela koje osniva i čije funkcije određuje resorni ministar.

Tijela državne uprave na regionalnoj razini jesu okružne uprave koje obuhvaćaju više ureda i odjela. Sukladno broju uspostavljenih okruga, osnovano je 15 okružnih uprava.

Ostale vladine institucije jesu Državno tajništvo, Ured državnog odvjetnika, Državni arhiv, Estonske oružane snage i zatvori.

Nijedna od navedenih upravnih organizacija nema pravnu osobnost, a status službenika koji u njima rade reguliran je posebnim službeničkim zakonodavstvom.

Tablica 1: *Struktura državne uprave u Estoniji*

Tip organizacije		Broj	Regulacija statusa zaposlenika	Popis/primjeri
vladine institucije	ministarstva	11	službeničko zakonodavstvo	Ministarstvo obrazovanja i istraživanja Ministarstvo pravosuđa Ministarstvo obrane Ministarstvo okoliša Ministarstvo kulture Ministarstvo ekonomskih poslova i komunikacija Ministarstvo poljoprivrede Ministarstvo financija Ministarstvo unutarnjih poslova Ministarstvo socijalnog rada Ministarstvo vanjskih poslova
	vladine organizacije (izvršne agencije i inspektorati)	30	službeničko zakonodavstvo	Inspektorat zaštite podataka Ured za patente Uprava za okoliš Uprava za zaštitu potrošača Uprava za poreze i carine Inspektorat rada Uprava za socijalno osiguranje
	okružne uprave	15	službeničko zakonodavstvo	Harju, Hiiu, Ida-Viru, Jõgeva, Järva, Lääne, Lääne-Viru, Põlva, Pärnu, Rapla, Saare, Tartu, Valga, Viljandi, Võru
	druge vladine institucije	9	službeničko zakonodavstvo	Državno tajništvo Ured državnog odvjetnika Državni arhiv Estonske oružane snage i zatvori (pet jedinica)
državne agencije		150	radno zakonodavstvo	Estonski centar za dječju književnost Pärnumaa centar za strukovno obrazovanje Veterinarski i prehrambeni laboratorij Haapsalu dom za nezbrinutu djecu

Izvor: Prilagođeno prema: Sarapuu, 2011.

## 5.2. Agencijski model uprave

Agencije imaju važnu ulogu u estonskoj javnoj upravi. U njima radi veći-  
na zaposlenika javnog sektora (oko 54%) te se troši najveći dio proračun-  
skih sredstava (Sarapuu, 2011). Razlikuju se četiri tipa agencija: 1) vla-  
dine organizacije (izvršne agencije i inspektorati), 2) državne agencije,  
3) javne institucije i 4) zaklade. Vladine organizacije i državne agencije  
poluautonomna su tijela bez pravne osobnosti, javne institucije imaju  
pravnu osobnost i menadžersku autonomiju te spadaju pod režim javnog  
prava, dok su zaklade neprofitne organizacije koje osniva Vlada, ali im  
je status reguliran privatnim pravom (Van Thiel i CRIPO team, prema:  
Sarapuu, 2011).

*Vladine organizacije* (v. ovdje poglavlje 5.1.) poseban su tip agencija koje  
s nadređenim im ministarstvima čine srž javne uprave u Estoniji. Veličine  
pojedinih izvršnih agencija i inspektorata međusobno se znatno razlikuju  
i kreću od 17 do 1.800 službenika, s iznimkom Policijske uprave koja ima  
7.000 zaposlenih (Sarapuu, 2011).

*Državne agencije* također se financiraju iz državnog proračuna i nemaju  
pravnu osobnost, ali se od vladinih institucija (uključujući vladine organi-  
zacije) razlikuju po funkcijama koje obavljaju i statusu zaposlenika koji je  
reguliran općim radnim zakonodavstvom. Većina državnih agencija pod  
nadzorom je resornih ministarstava. Iznimku čini nekoliko organizacija  
u području socijalne skrbi (uglavnom domovi za nezbrinutu djecu) nad  
kojima nadzor provode okružne uprave (Sarapuu, 2011). Državne agen-  
cije najbrojnije su organizacije agencijskog tipa u Estoniji (v. tablicu 1),  
s time da više od polovine državnih agencija odnosno trećinu ukupnog  
broja agencija čini 90-ak državnih škola (Sarapuu, 2011).

*Javne institucije* pravne su osobe osnovane zakonom radi ostvarivanja jav-  
nog interesa. Opća regulacija funkcija koje obavljaju, financiranja i djelo-  
vanja ne postoji, nego se ta pitanja uređuju od slučaja do slučaja. Riječ je  
o organizacijama koje tradicionalno imaju visok stupanj autonomije (npr.  
javna sveučilišta), pravo na samoregulaciju (profesionalne organizacije –  
komore) te nekoliko organizacija nadležnih za upravljanje imovinom za  
posebne svrhe (npr. Fond za zdravstveno osiguranje, Fond za osiguranje  
od nezaposlenosti). U Estoniji je 2010. postojala 21 javna institucija (Sa-  
rapuu, 2011).

*Zaklade* su neprofitne organizacije privatnog prava čija je svrha upravlja-  
nje i korištenje imovinom radi postizanja utvrđenih ciljeva. Pored nekoliko



kazališta, manjih istraživačkih instituta i zdravstvenih institucija, u obliku zaklada osnovan je niz tijela putem kojih država ostvaruje strukturnu potporu EU u području ekomonije, infrastrukture, zaštite okoliša i visokog obrazovanja. Upravljačka struktura propisana je zakonom i obuhvaća nadzorni odbor i direktora odnosno upravni odbor. Većina (45 od ukupno 66) zaklada djeluje pod nadzorom posebnih ministarstava, a u odnosu na upravljanje državnom imovinom sve podliježu godišnjem nadzoru Ministarstva financija (Sarapuu, 2011).

### 5.3. Razdioba poslova organizacija izvršne vlasti

Funkcije vladinih institucija određuju se zakonom ili ih na temelju zakona određuje osnivač. Djelokrug pojedinih ministarstava određen je Zakonom o Vladi, a on propisuje i da izvršne agencije i inspektorati provode državni nadzor i izvršavaju javne ovlasti na temelju i u opsegu određenom zakonom.

U pravilu, ministarstva kreiraju javne politike, a organizacije agencijskog tipa, poput izvršnih agencija i inspektorata, neposredno provode. Međutim, razdvajanje *policy* od izvršnih poslova nije strogo provedeno. U određenim slučajevima ministarstva su izravno uključena u provedbu javnih politika, a izvršne agencije i inspektorati imaju određenu savjetodavnu ulogu u *policy* procesu te sudjeluju u ekonomskoj i društvenoj regulaciji. Pritom je uloga inspektorata ograničena na regulaciju i izvršenje zakona, dok izvršne agencije sudjeluju i u elaboraciji javnih politika (Sarapuu, 2011). U novije vrijeme u mnogim područjima dolazi do pripajanja izvršnih agencija ministarstvima. Primjerice, nekada samostalan Ured za javnu nabavu 2010. pripojen je Ministarstvu financija. S druge strane, funkcije određenih unutarnjih ustrojstvenih jedinica tog Ministarstva dodijeljene su posebnom tijelu koje je zatim pripojeno Estonskoj središnjoj banci.

Okružne uprave obavljaju pomoćne poslove za guvernera, pripremaju nacрте naredbi i drugih dokumenata guvernera, upravljaju i nadziru izvršavanje njegovih naredbi, koordiniraju pripremu nacрта proračuna državnih institucija kojima upravlja okružna uprava i nadziru izvršenje proračuna, upravljaju odnosima guvernera s vladinim institucijama, lokalnim tijelima i drugim fizičkim i pravnim osobama te obavljaju druge poslove.

Za razliku od vladinih institucija, funkcioniranje državnih agencija ne temelji se primarno na primjeni državne vlasti, nego se sastoji u provedbi javnih politika i pružanju potpore vladinim institucijama u području kul-

ture, obrazovanja, istraživanja i drugima. Riječ je o muzejima, obrazovnim institucijama (srednjim školama, strukovnim školama, institucijama za učenike s poteškoćama u razvoju i sl.), istraživačkim institutima i agencijama koje obavljaju pomoćne poslove za ministarstva (IT, računovodstvo) (Sarapuu, 2011). Za obavljanje javnih poslova država može osnovati odnosno steći udio i u tri tipa organizacija privatnog prava: trgovačkim društvima, zakladama i neprofitnim organizacijama. Tako je Estonija pored malobrojnih neprivatiziranih državnih trgovačkih društava (npr. Estonska energija) osnovala desetke novih poduzeća, između ostalog u području informacijske tehnologije i zdravstva.

#### 5.4. Suradnja upravnih tijela

Temelji i postupak za pružanje stručne pomoći među upravnim tijelima utvrđeni su Zakonom o upravnoj suradnji.

Upravno tijelo će donijeti akt ili poduzeti određenu mjeru na zahtjev i trošak drugog upravnog tijela kako bi mu pomoglo u izvršavanju njegovih dužnosti (stručna pomoć). Međutim, odredbe o stručnoj pomoći ne primjenjuju se kad između upravnih tijela postoji odnos podređenosti te kada je obveza pružanja pomoći predviđena zakonom (čl. 17.).

Upravno tijelo može zatražiti pružanje stručne pomoći u sljedećim slučajevima:

- 1) kada donošenje upravnog akta ili poduzimanje mjere potrebno za izvršavanje određene dužnosti nije u njegovoj nadležnosti;
- 2) kada su za izvršenje određene dužnosti potrebne informacije koje upravno tijelo nema ili ne može provjeriti;
- 3) kada su za izvršenje određene dužnosti potrebni dokumenti ili drugi dokazi u posjedu drugog upravnog tijela;
- 4) kada upravno tijelo iz drugih razloga ne može donijeti upravni akt ili poduzeti potrebnu mjeru;
- 5) kada je korištenje stručnom pomoći ekonomski značajno isplativije od njezina nekorištenja.

Upravno tijelo će odbiti pružanje stručne pomoći:

- 1) ako nema pravo donijeti akt ili poduzeti mjeru potrebnu za pružanje stručne pomoći;

- 2) ako je svrha zahtjeva za pružanje stručne pomoći nezakonita;
- 3) ako bi za pružanje stručne pomoći potrebne informacije mogle biti pribavljene od osoba koje ih nisu ovlaštene prenositi.

Upravno tijelo može odbiti pružanje stručne pomoći:

- 1) ako bi značajno niži troškovi proizašli iz aktivnosti drugog upravnog tijela;
- 2) ako bi pružanje stručne pomoći pretjerano ometalo postizanje vlastitih ciljeva upravnog tijela (čl. 18.).

## 5.5. Koordinacija tijela državne uprave

Jasna vertikalna i horizontalna specijalizacija i decentralizacija estonskog upravnog sustava koja je omogućila razvoj *policy* kapaciteta pojedinih organizacija nije popraćena odgovarajućim koordinacijskim mehanizmima na makrorazini (Sarapuu, 2011).

Relativno mala ministarstva s 200 ili manje zaposlenih u svakodnevnom se radu oslanjaju na ekspertizu koncentriranu u podređenim im upravnim organizacijama te je njihov kapacitet nadzora prilično ograničen. Vertikalna koordinacija temelji se na mehanizmima prethodne (*ex ante*) kontrole, dok se naknadna (*ex post*) kontrola često provodi tek kao reakcija na specifične probleme. U tom smislu, posljednjih se godina provode reforme usmjerene na jačanje vertikalne koordinacije spajanjem organizacija, mjerama standardizacije i centralizacijom (Udelepp et al., 2013).

Tijela nadležna za osiguranje horizontalne koordinacije (Državno tajništvo, Ured premijera i Ministarstvo financija) također imaju ograničene koordinacijske ovlasti te slabe financijske, kadrovske i stručne kapacitete. Ipak, nekada gotovo isključiva tehnička uloga Državnog tajništva proširena je formiranjem unutarnjih jedinica za koordinaciju europskih pitanja, strateško planiranje i razvoj kapaciteta rukovodećih državnih službenika. Mehanizmi horizontalne koordinacije ugrađeni u sustav, kao što su konzultacije oko nacrtu prijedloga propisa i upravljanje europskim poslovima, temelje se na neformalnoj mrežnoj suradnji i dominaciji pojedinih ministarstava kada je riječ o javnim politikama koje pripadaju njihovom resoru (Udelepp et al., 2013).

Takva situacija potaknula je niz inicijativa usmjerenih jačanju horizontalne integracije pojedinih *policy* sektora i popularnog *whole-of-government* pristupa često popraćenih otporom pojedinih organizacija. Na preporuku

OECD-a, Vlada je donijela akcijski plan u kojemu je predvidjela nastavak procesa centralizacije pomoćnih službi (uglavnom računovodstva i vođenja službeničkog registra), jačanje suradnje glavnih tajnika ministarstava i njihovih zamjenika, potporu daljnjoj razmjeni službenika među organizacijama radi osposobljavanja i usavršavanja te provjeravanje strateških ciljeva vladinih organizacija (Uudelepp et al., 2013).

## 5.6. Nadzor tijela državne uprave

Središnju ulogu u provedbi upravnog nadzora nad vladinim institucijama i državnim agencijama imaju ministarstva. Međutim, slabi financijski, kadrovski i stručni kapaciteti kojima raspolažu ograničavaju svakodnevno praćenje i kontrolu rada podređenih im upravnih organizacija. Naglasak je stoga stavljen na prethodnu kontrolu koja se sastoji u odobravanju i praćenju izvršavanja proračunskih sredstava vladinih institucija i državnih agencija te koordinaciji njihovih strateških planova. Na razini pojedinih okruga ovlast odobravanja i kontrole proračuna državnih agencija kojima upravlja okružna uprava ima guverner.

U svakom slučaju, Zakon o Vladi predviđa i nekoliko mehanizama naknadne kontrole unutar upravnog sustava. Riječ je o internom sustavu kontrole, internoj reviziji te upravnom nadzoru.

*Interni sustav kontrole* obuhvaća skup mjera koje se poduzimaju radi osiguranja zakonitosti i svrhovitosti, zaštite imovine od štete prouzročene rasipništvom, nesvrhovitom upotrebom, nestručnim upravljanjem i sličnim te radi prikupljanja, čuvanja i objave istinitih, ažuriranih i vjerodostojnih informacija. Za uspostavljanje i efikasnost internog sustava kontrole odgovorni su čelnici organizacija izvršne vlasti, a koordinaciju provodi Ministarstvo financija.

Organizacije izvršne vlasti dužne su formirati i funkciju ili unutarnju ustrojstvenu jedinicu koja će se baviti poslovima *interne revizije* na temelju pravila postupanja koja donosi Vlada.

*Upravni nadzor* provodi se radi osiguranja zakonitosti i svrhovitosti djelovanja vladinih institucija i državnih agencija. Vlada provodi upravni nadzor nad ministarstvima i Državnim tajništvom, ministarstva nad svojim ustrojstvenim jedinicama, vladinim institucijama i državnim agencijama u okviru svog resora, ravnatelji izvršnih agencija i inspektorata nad svojim lokalnim ekspoziturama, državni tajnik nad službenicima Državnog tajništva, a guverner nad službenicima okružne uprave i državnih agencija pod

nadzorom okružne uprave. Osoba koja provodi upravni nadzor ovlaštena je: 1) izdati naredbu za uklanjanje nedostataka pravnog instrumenta ili akta, 2) opozvati izvršenje akta ili valjanost pravnog instrumenta te 3) poništiti pravni instrument. Izvršenje akta može biti opozvano na najviše sedam dana u okviru kontrole zakonitosti i svrhovitosti ili radi prikupljanja dodatnih informacija prije izvršenja. Pravni instrument ili akt može se uz obvezno obrazloženje poništiti zbog nesvrhovitosti kada očito nije u skladu s državnom politikom, kada uzrokuje neracionalno trošenje državne imovine ili proračunskih sredstava ili na neki drugi način šteti nacionalnim interesima. Upravnom nadzoru ne podliježu akti državnog nadzora koji provode izvršne agencije i inspektorati (v. ovdje poglavlje 5.3.), kao ni odluke donesene u primjeni državne prisile, pred-sudske nagodbe donesene povodom pritužbe na pravni instrument ili akt organizacije izvršne vlasti te pravni instrumenti ili akti čija je zakonitost potvrđena sudskom odlukom. Osoba koja provodi nadzor može odbiti opoziv i poništenje pravnog instrumenta ako bi to prouzročilo povredu prava i sloboda drugih osoba, ako je upravnom sudu podnesena tužba protiv tog pravnog instrumenta te ako je od njegova donošenja prošlo više od dvije godine.

Osim navedenih mehanizama predviđena je i posebna kontrola upravnih organizacija koju provode tijela izvan političko-upravnog sustava.

Zakonitost djelovanja uprave nadziru *upravni sudovi* kojima se može obratiti svatko tko smatra da mu je aktom upravnog tijela povrijeđeno pravo. Sud je čak dužan ispitati ustavnost zakona na temelju kojeg je upravno tijelo donijelo akt koji se osporava te poništiti akt upravnog tijela ako se pokaže da je zakon na temelju kojeg je donesen neustavan. U Estoniji djeluju dva upravna suda prvog stupnja (u Tallinnu i Tartuu), dok u upravnim stvarima u drugom stupnju odlučuje Vrhovni sud.

*Državna revizija* neovisno je javno tijelo koje provodi reviziju korištenja javnih sredstava. Pored klasičnog ispitivanja zakonitosti trošenja financijskih sredstava, kontrola ekonomskog poslovanja izvršne vlasti uključuje i nadzor ekonomičnosti, efikasnosti i učinkovitosti ostvarivanja postavljenih ciljeva. Na čelu Državne revizije je glavni revizor kojeg na razdoblje od pet godina i prijedlog predsjednika Republike imenuje *Riigikogu*.

Institucija *pravobranitelja* u Estoniji jedinstvena je u svijetu zato što povezuje funkciju ombudsmana za pritužbe protiv aktivnosti tijela javne vlasti kojima se krše ljudska ustavna prava i slobode, zakoni i drugi propisi, s jedne strane, i funkciju čuvara ustavnosti i zakonitosti, s druge. Obnaša je

dužnosnik kojeg na mandat od sedam godina imenuje *Riigikogu* na prijedlog predsjednika Republike.

## 5.7. Regulacijske ovlasti državne uprave

Regulacijske ovlasti pripadaju pojedincima koji su na čelu pojedinih upravnih organizacija.

Ministar (s iznimkom ministra bez portfelja koji nije na to ovlašten) donosi uredbu i direktive na temelju zakona i radi njihove provedbe. Uredbe ministra imaju karakter propisa i objavljuju se u službenom glasilu. Supotpisuju ih ministar i glavni tajnik ministarstva. Za razliku od uredbi, direktive se donose u pojedinačnim slučajevima te nemaju karakter propisa.

Direktive također donose državni tajnik, ravnatelj izvršnih agencija i inspektorata i glavni tajnici ministarstava, ovi posljednji radi koordinacije i organizacije aktivnosti državnih agencija, zapošljavanja i otpuštanja radnika ministarstva te upravljanja i koordinacije rada ustrojstvenih jedinica.

Guverner okruga izdaje naredbe na temelju zakona ili uredba Vlade i radi njihove provedbe, a osobe kojima je naredba upućena u pravilu se odmah o tome obavještavaju.

Uredbe ministra i naredbe guvernera stupaju na snagu danom potpisivanja, osim ako tim aktima nije određen kasniji datum stupanja na snagu.

## 5.8. Odnos tijela državne uprave s građanima

Postupanje javnih službenika prema građanima regulirano je ponajprije *Zakonom o upravnom postupku* koji utvrđuje opće zahtjeve provedbe upravnog postupka poput načela zakonitosti, proporcionalnosti, ekspeditivnosti, efikasnosti i javnosti. Posebno je naglašena važnost djelovanja u skladu s načelima dobre uprave u najširem smislu. Prema njima, službenici nemaju samo obvezu zakonitog postupanja, nego su dužni biti pristojni, ljubazni i poštteni odnosno ne smiju neopravdano odugovlačiti upravni postupak, diskriminirati građane po bilo kojoj osnovi ili zloupotrebjavati svoj položaj.

*Etički kodeks službenika* također sadržava nekoliko odredbi koje se odnose na način postupanja javnih službenika prema građanima i javnosti općenito. Prije svega, službenikom se smatra građanin koji je u službi naroda.

Od osobe koja izvršava javne ovlasti očekuje se da će nastojati ostvariti što širu participaciju građana u obavljanju svoje dužnosti i da će donositi odluke utemeljene na općerazumljivim kriterijima. Nadalje, službenik je dužan izbjegavati situacije koje bi mogle izazvati sumnju u njegovu nepristranost ili objektivnost, biti pristojan, na usluzi javnosti, čestit, ugledan, odgovoran i savjestan te poštovati javnost i suradnike.

Estoniski upravni sustav temelji se na politici otvorenosti i transparentosti koja se velikim dijelom provodi uz pomoć moderne informacijske tehnologije. Zakon o javnim informacijama donesen 2000. jamči pravo na pristup svim dokumentima iz javne domene pod uvjetom da nije riječ o državnoj tajni ili povredi nečijeg privatnog života. Radi olakšavanja komunikacije između javne uprave i korisnika uspostavljen je institucionalni mehanizam u središtu kojeg je *Centar za registre i informacijski sustav*. Riječ je o jednoj od najvećih vladinih IT organizacija u Estoniji, nadležnoj za upravljanje i vođenje oko 50 registara i informacijskih službi, kao što su e-Pravo, e-Poslovni registar, e-Katastar, e-Javni bilježnik, e-Konzultacije i drugi. Poslovima koordinacije razvoja i uprave državnim informacijskim sustavom te organizacijom aktivnosti vezanih za informacijsku sigurnost bavi se, pak, Organizacija za estonski informacijski sustav osnovana u okviru Ministarstva ekonomskih poslova i komunikacija.

## 6. Službenički sustav

### 6.1. Status zaposlenika u javnoj upravi

Prema širem konceptu, većina zaposlenika koji rade u javnom sektoru smatra se javnim službenicima (npr. savjetnici u ministarstvu, učitelji, liječnici). Međutim, u Estoniji se javnom službom smatra samo rad u organizacijama državne uprave i lokalne samouprave. Zaposlenici koji rade u tim organizacijama dijele se na dvije temeljne kategorije (službenici i namještenici) koje se međusobno razlikuju po ovlastima i dužnostima te statusu. Službenici su nositelji javnih ovlasti te je njihov status reguliran posebnim službeničkim zakonodavstvom. S druge strane, namještenici u obavljanju svojih poslova koji su pomoćnog karaktera ne raspolažu javnim ovlastima te su pitanja njihova statusa uređena općim radnim zakonodavstvom. Propisi koji se odnose na namještenike i zaposlenike u privatnom sektoru primjenjuju se i na medicinsko i akademsko osoblje te učitelje. Službeničko zakonodavstvo u načelu ne primjenjuje se niti na pripadnike

diplomacije, vojske, policije i pravosuđa, nego je za njih predviđena posebna regulacija.

Unutar kategorije službenika postoje rukovodeći službenici čiji je status također drugačije reguliran od statusa ostalih službenika. Riječ je o ukupno 80–90 osoba koje obnašaju funkcije glavnog tajnika ministarstva, zamjenika glavnog tajnika ministarstva, ravnatelja ureda vlade, glavnih ravnatelja izvršnih agencija i inspektorata te čelnika vladinih organizacija (Udelepp et al., 2013).

Općenito, službenički sustav u Estoniji je decentraliziran. Naime, pojedine organizacije u okvirima postavljenim zakonom i drugim propisima provode postupak zapošljavanja, usavršavanja, ocjenjivanja i plaćanja službenika.

U Estoniji je 2011. ukupno radilo 27.369 službenika, od čega 22.286 (81,42%) u državnoj upravi te 5.003 (18,28%) u lokalnoj samoupravi (Ministarstvo financija). Cjelokupni javni sektor u isto je vrijeme obuhvaćao oko 141.200 zaposlenika (Mäeltsemees, 2012).

## 6.2. Ulazak u službu

U javnoj se službi, sukladno zakonu i drugim propisima, može zaposliti državljanin Estonije i državljanin druge zemlje članice EU koji je završio barem srednjoškolsko obrazovanje, ima poslovnu sposobnost i izvrsno poznavanje estonskog jezika. Međutim, osobe koje nisu estonski državljani ne mogu biti imenovane na funkcije koje uključuju upravljanje upravnim organizacijama, provođenje državnog nadzora i narodne obrane, obnašanje pravosudne vlasti, obradu tajnih informacija, predstavljanje države i ograničavanje temeljnih prava i sloboda.

Zapošljavanje u estonskoj javnoj službi temelji se na *merit* sustavu i provedbi javnog natječaja za gotovo sve, pa i najviše položaje. Riječ je o načelno otvorenom, na radnim mjestima utemeljenom sustavu primanja u službu. Međutim, državni tajnik, glavni tajnik u ministarstvu, ravnatelj ureda predsjednika Republike i savjetnik predsjednika Republike mogu se zaposliti bez provođenja javnog natječaja. Pored toga, zakon predviđa i mogućnost internog zapošljavanja kada postoji opravdan razlog vjerovati da je razumno popuniti radno mjesto internim natječajem ili premještanjem.



### 6.3. Platni sustav

Plaća službenika sastoji se od fiksnog dijela, varijabilnog dijela i dodatne naknade za rad na poziv, prekovremeni rad, noćni rad, rad na blagdane i povećani opseg rada zbog odsutnosti drugog službenika.

Pri određivanju iznosa plaće dominiraju elementi sustava radnih mjesta, pa se tako osnovna plaća utvrđuje na temelju složenosti radnog mjesta, ali se u obzir uzimaju i znanja, vještine i iskustvo službenika potrebni za izvršavanje zadataka na određenom radnom mjestu. Varijabilni dio plaće može se isplatiti na osnovi učinka, izvršenja dodatnih zadataka ili kao bonus za izvanredna postignuća u službi. U usporedbi s ostalim zemljama OECD-a, Estonija se u većoj mjeri koristi plaćanjem prema učinku (*performance-related pay*) (OECD, 2012).

Pretežno decentralizirani platni sustav doveo je do velikih razlika u iznosu plaća među različitim upravnim organizacijama (Osila i Masso, 2013). Novim zakonom te su se razlike nastojale ublažiti postavljanjem ograničenja prema kojem se varijabilni dio ograničava na 20% iznosa osnovnog dijela plaće. Osim toga, propisana je i obveza objavljivanja iznosa plaća na web stranicama upravnih organizacija, čime je sustav plaća u javnoj službi učinjen mnogo transparentnijim.

### 6.4. Sustav napredovanja

Napredovanje u službi također je u nadležnosti pojedinih upravnih organizacija. Obrazovne kvalifikacije i ocjene učinka relevantni su faktori za napredovanje za sve razine osoblja, iako učinak nije kriterij napredovanja za namještenike. Međutim, i za službenike ocjenjivanje ima veću važnost za ostanak u službi nego za napredovanje i plaću. Razina obrazovanja se, pak, može pokazati kao neformalna prepreka napredovanju pored ostalih uvjeta koji se traže za obavljanje poslova na višem radnom mjestu (OECD, 2012).

### 6.5. Obrazovanje i usavršavanje u službi

Planiranje i provedba obrazovanja i usavršavanja u službi u nadležnosti je pojedinih organizacija te u velikoj mjeri ovisi o ponudi programa na privatnom tržištu s obzirom na to da posebna institucija na državnoj razini koja bi se bavila tim pitanjima nije formirana (Udelepp et al., 2013).

Iako je od 2010. Ministarstvo financija nadležno za upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi, njegove su aktivnosti pretežno tehničke prirode bez strateškog pristupa razvoju kadrovske politike. Osim toga, za odabir, zapošljavanje i razvoj visokopozicioniranih službenika nadležno je Državno tajništvo. U Estoniji trenutačno ne postoji horizontalna strategija niti vertikalno upravljanje razvojem javne službe (Udelepp et al., 2013).

Za osobe koje prvi put ulaze u službu predviđen je opći program osposobljavanja te određeni specifični programi. S obzirom na to da sudjelovanje nije obvezatno, vrlo se mali broj zaposlenika odlučuje na osposobljavanje. Tako je 2009. tek 5,8% novozaposlenih pohađalo opći program osposobljavanja koji je trajao tri dana za državne službenike i dva dana za lokalne službenike. U prosjeku službenici na osposobljavanju godišnje provedu 3–5 dana (OECD, 2012).

Međutim, novi zakon kojim se uređuje službenički sustav predviđa institut intervjuja koji neposredno nadređeni službenik najmanje jedanput godišnje provodi s podređenim službenikom. Svrha je intervjuja ocijeniti učinak, profesionalni razvoj i potrebu za osposobljavanjem i usavršavanjem službenika te raspraviti o ciljevima koje treba ostvariti u narednom razdoblju. S druge strane, službenik ima priliku dati povratnu informaciju nadređenome u pogledu upravljanja organizacijom u kojoj radi. Predviđena je i mogućnost rotacije službenika po upravnim organizacijama radi poboljšanja njihovih vještina i motivacije te suradnje među različitim institucijama (Osila i Masso, 2013).

## 6.6. Etika u javnoj službi

Estonija se, kao i ostale tranzicijske zemlje srednje i istočne Europe, nakon osamostaljenja suočila s posljedicama komunističkog režima i u pogledu službeničkog sustava. Za razliku od relativno jednostavne promjene pravnog okvira organizacije i djelovanja javne uprave, promjena duboko ukorijenjenih stajališta i kulture javnih službenika nije nimalo lagan zadatak. Pored prihvaćanja etičkih standarda u formalnom zakonodavstvu, Estonija je Kodeks javnoslužbeničke etike usvojila još 1999. i tako postala predvodnica u primjeni *soft law* mehanizama regulacije službeničkog ponašanja u baltičkoj regiji (Palidauskaite, 2006).

Etički kodeks, koji je dodatak Zakonu o državnoj službi, sadržava dvadeset općih načela i vrijednosti bez naznake svrhe koja se kodeksom nastoji postići. Riječ je o kratkom i jednostavnom dokumentu koji zahtijeva do-

datni mehanizam tumačenja pojedinih odredbi. U tu je svrhu 2005. pri državnom tajništvu osnovana institucija etičkog savjetnika te je započela posebna edukacija službenika u području javnoslužbeničke etike koja im omogućuje podizanje svijesti o načelima iz etičkog kodeksa i razvoj sposobnosti analize etički problematičnih situacija na temelju tih načela (OECD, 2013).

Novi Zakon o državnoj službi predviđa osnivanje posebnog Vijeća za službeničku etiku čije članove imenuje Vlada na razdoblje od tri godine i koje će biti nadležno za pružanje objašnjenja i savjeta u vezi s primjenom etičkih načela u javnoj službi, davanje mišljenja u pogledu etičnosti postupanja u konkretnim situacijama, analizu provedbe Kodeksa, sudjelovanje u pripremi nacрта prijedloga dokumenata u području javnoslužbeničke etike i sl.

Iako je stajališta i vrijednosti ljudi teško promijeniti preko noći, određena poboljšanja u podizanju svijesti o etičnosti postupanja u radu primjetna su kod službenika koji su završili programe edukacije te se uvođenjem novih instituta, poput vijeća za službeničku etiku, nastoji postići daljnji napredak u tom pogledu (OECD, 2013).

## 7. Upravne reforme

Ključni događaji koji su, između ostalog, utjecali na reforme javne uprave u Estoniji mogu se podijeliti na tri razdoblja: 1) stjecanje neovisnosti 1991. i tranzicija, 2) razdoblje priprema za ulazak u EU i 3) razdoblje nakon pristupanja EU.

### 7.1. Stjecanje neovisnosti i rana tranzicija (1991.–1996.)

Nakon stjecanja neovisnosti od Sovjetskog Saveza Estonija se okrenula brzim i radikalnim reformama pravnog, političkog, ekonomskog i društvenog uređenja. Neoliberalne vlade potaknute popularnošću novog javnog menadžmenta u zapadnoeuropskim zemljama provodile su tržišne reforme usmjerene na smanjenje do tada iznimno snažne uloge države (Savi i Metsma, 2013). Funkcioniranje javnog sektora nastojalo se unaprijediti privatizacijom i ukidanjem monopola u pružanju javnih usluga. Tako su tijekom 1990-ih prodana neka strateška državna trgovačka društva (npr.

željeznica) te je pružanje dijela javnih usluga (npr. hitna medicinska pomoć) prepušteno privatnicima (Savi i Metsma, 2013).

Također se nastojala ojačati autonomija i financijska samostalnost lokalnih jedinica te provesti optimalna razdioba poslova između središnje i lokalne vlasti. U tom nastojanju, međutim, teritorijalna podjela i organizacija od samih početaka kamen su spoticanja. Od stjecanja neovisnosti kontinuirano se ističe potreba za reformom upravno-teritorijalnog ustroja zemlje, ali se do danas u tome nisu postigli značajni koraci. Estonija je iz prethodnog sustava preuzela dvostupanjsku organizaciju lokalne vlasti s općinama i gradovima na prvom te okruzima i velikim gradovima na drugom stupnju. Pritom je pet najvećih gradova dobilo status grada i okruga te je bilo izdvojeno iz dvostupanjske strukture. Novi, jednostupanjski sustav lokalne vlasti uspostavljen je 1994., uz zadržavanje blage varijante politipskog modela lokalne samouprave (Ivanišević, 2010). Od tada teritorijalnu organizaciju Estonije obilježava velik broj malih lokalnih jedinica slabog upravnog kapaciteta zbog čega su reformska nastojanja često usmjerena prema okrupnjivanju državnog teritorija. Tako je broj lokalnih jedinica od 1995. do danas smanjen za 39 te je povećana njihova prosječna veličina i broj stanovnika (Mäeltsees, 2012). Ipak, problem slabih financijskih kapaciteta i dalje je ostao. Naime, samo gradovi i općine u okruženju glavnog grada i oni koji raspolažu prirodnim bogatstvima mogu izvršavati svoje funkcije bez državnih potpora. S druge strane, ističe se da smanjenje broja lokalnih jedinica neće omogućiti veće uštede kroz smanjenje broja osoblja budući da većina lokalnih službenika radi u velikim gradovima (Mäeltsees, 2012.).

Značajnu ulogu u provedbi upravnih reformi imali su javni službenici koji su, međutim, i sami smatrani dijelom problema. Modernizacija službeničkog sustava je stoga predstavljala jednu od većih reformi u tom razdoblju (Tønneson i Randma-Liiv 2008). Pritom nije bilo dovoljno uspostaviti novi pravni okvir, nego raditi i na prihvaćanju i razvoju novih vrijednosti, kreiranju profesionalnog identiteta i svijesti o etičkom i neetičkom ponašanju (Lagerspetz i Rikmann, 2009).

## 7.2. Priprema za ulazak u EU (1996.–2004.)

U drugoj polovini 1990-ih započinje novo reformsko razdoblje i priprema Estonije za ulazak u EU. Stoga su reforme tog razdoblja bile pod snažnim utjecajem europske politike kondicionalnosti i potrebe da se ispune kriteriji za pristupanje Uniji.

Estonska vlada je 1999. i 2001. donijela strateške planove za provedbu upravne reforme. Prvi je bio usmjeren na stvaranje efikasne i odzivne javne uprave, ali je taj plan nakon promjene vlasti napušten. Središnji dio drugog reformskog plana činilo je pet ključnih područja: razvoj lokalne i regionalne uprave, optimizacija podjele poslova i suradnja javnih institucija, jačanje financijskog upravljanja, unutarnje kontrole i revizije, razvoj odzivne javne uprave i razvoj službeničkog sustava (Savi i Metsma, 2013).

Općenito, u ovom razdoblju naglasak je stavljen na kvalitetu i pristupačnost javnih službi građanima, transparentnost, odgovornost i nadzor, smanjivanje troškova javne uprave i s tim u vezi veličinu javne uprave. Uvode se standardi javnih službi, građane i interesne grupe nastoji se uključiti u procese odlučivanja, provode se mjere depolitizacije i borbe protiv korupcije (Tønneson i Randma-Liiv 2008). Započeo je i razvoj informacijskog društva i e-uprave u čemu je Estonija postala predvodnicom među europskim zemljama.

Nastavlja se i s menadžerskim reformama inspiriranim novim javnim menadžmentom, pa se tako provodi ugovaranje obavljanja poslova s vanjskim subjektima (*contracting out*), mjeri učinkovitost rada i ostvarivanje postavljenih standarda, primjenjuju različiti oblici javno-privatnog partnerstva i slično.

Međutim, zbog nepostojanja središnje institucije koja bi se bavila koordinacijom planiranih reformskih procesa postignuto je vrlo malo usklađenih rezultata (Drechsler, 2004). Najuspješnije promjene osmišljene su u pojedinim organizacijama, a to je rezultiralo raznolikošću rješenja i uspjeha u njihovoj provedbi među različitim dijelovima javne uprave (Tønneson i Randma-Liiv, 2008).

### 7.3. Razdoblje nakon pristupanja EU (2004.–)

Nedostatak usklađenosti provedbe upravnih reformi nastavio se i u razdoblju nakon ulaska Estonije u EU. Politički sukobi, česte promjene vlasti i nemogućnost postizanja konsenzusa o ključnim pitanjima rezultirali su stalnim promjenama reformskih programa i nedosljednosti prilikom njihove provedbe (Tønneson i Randma-Liiv, 2008).

Važan dio reformi odnosi se na organizacijsko restrukturiranje ministarstava i vladinih agencija koje poprima obilježja deagencifikacije i konsolidacije. Tako je u razdoblju od 2008. do 2011. ukinuto više od 20 vladinih

organizacija te osnovano sedam novih multifunkcionalnih agencija (Savi i Metsma, 2013).

Značajnija reforma u ovom razdoblju provedena je u području službeničkog sustava. Naime, *Riigikogu* je nakon 12 godina reformskih pokušaja u lipnju 2012. usvojio novi Zakon o državnoj službi kojim se estonski službenički sustav nastojao modernizirati i uskladiti s međunarodno priznatim načelima javne službe (Osila i Kõöp, 2013). Glavne promjene odnose se na ograničavanje službeničkog statusa na užu krug zaposlenika, proširenje prava na štrajk na namještenike te gubitak niza različitih beneficija koje su javni službenici prije imali.

Do stupanja na snagu novog Zakona pri određivanju službeničkog statusa primjenjivala se organizacijska definicija službenika. Službenicima su se smatrali svi zaposlenici u državnoj upravi i lokalnoj samoupravi, neovisno o vrsti posla koji obavljaju. Novi Zakon napravio je podjelu tako da je u kategoriju službenika čiji je status uređen javnim pravom svrstao zaposlenike koji imaju javne ovlasti, a u kategoriju namještenika zaposlenike koji nemaju javne ovlasti, nego obavljaju poslove potpore radu službenika (npr. računovodstvo, uredsko poslovanje, upravljanje ljudskim potencijalima, IT i dr.). Status namještenika reguliran je općim radnim zakonodavstvom, što je rezultiralo smanjenjem ukupnog broja službenika 25% te smanjenjem broja zaposlenika koji nemaju pravo na štrajk (Osila i Kõöp, 2013). Službenici čiji je status reguliran službeničkim zakonodavstvom i dalje nemaju to pravo.

Reforma službeničkog zakonodavstva imala je cilj približiti radne uvjete službenika u što je moguće većoj mjeri onima u privatnom sektoru. Ukinuti su dodaci na plaću za radni staž, akademski stupanj i poznavanje stranih jezika, dodatni dani godišnjeg odmora određeni dužinom radnog staža, regres, naknada za slučaj smrti ili nesposobnosti te stjecanje prava na mirovinu prema dužini radnog staža.

Navedene promjene izazvale su kritiku sindikata, akademske zajednice, ali i poslodavaca u privatnom sektoru. Dok prvi ističu da službenici nisu u istom položaju kao zaposlenici na koje se primjenjuje opće radno zakonodavstvo jer nemaju pravo na štrajk, posljednji smatraju da reforme nisu dovoljno provedene kako bi se status službenika izjednačio sa statusom zaposlenika u privatnom sektoru. Akademska zajednica, pak, ističe da smanjenje prijašnjih službeničkih beneficija može državnu službu učiniti manje atraktivnim mjestom zaposlenja (Osila i Kõöp, 2013).

Trenutačne reforme javne uprave svedene su na usavršavanje postojećeg sustava bez provođenja širih sistemskih promjena. Pristup reformama i

dalje je decentraliziran, pojedine organizacije provode *ad hoc* mjere, a nedostatak koordinacije najveća je prepreka ujednačenom razvoju pojedinih dijelova javne uprave u Estoniji (Savi i Metsma, 2013).

## Literatura

- AER (2010) Estonia 2010. Report prepared by the Assembly of European Regions. [http://www.aer.eu/fileadmin/user\\_upload/MainIssues/Regional\\_Democracy/AER\\_Regionalism\\_Report/Report\\_by\\_country/ESTONIA\\_2010.pdf](http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/MainIssues/Regional_Democracy/AER_Regionalism_Report/Report_by_country/ESTONIA_2010.pdf)
- Directorate General Internal Policies of the Union (2007) Comparative study on the transposition of EC law in the Member States, PE 378.294
- Drechsler, Wolfgang (2004) Enhancing the Capacities to Govern: Challenges Facing the CEE Countries. Selected Papers from the 11th NISPAcee Annual Conference, Bucharest, Romania, 2003
- European Commission (2013) The 2012 performance of EU Member States in applying EU law, IP/13/984, 22/10/13
- Ivanišević, Stjepan (2010) Teritorijalna organizacija lokalne samouprave u europskim zemljama i njihove teritorijalne reforme. U: J. Barbić (ur.) Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava. Zagreb: HAZU, 39–84
- Lagerspetz, Mikko, Erle Rikmann (2009) Ethics and Public Good in a Transforming State: A study of Estonian Civil Servants. *Scandinavian Political Studies*, 32:4, 402–421
- Mäeltsees, Sulev (2012) Local Government in Estonia. U: A.-M. Moreno (ed.) *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*. INAP: Španjolska, 157–183
- OECD (2012) Human Resources Management Country Profiles: Estonia. <http://www.oecd.org/employment/pem/hrpractices.htm>, pristupljeno 12. 8. 2014.
- Osila, Liina, Greg Kõöp (2013) New Civil Service Act reduces civil servants by 25%, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2013/08/articles/ee1308019i.htm>
- Osila, Liina, Märt Masso (2013) Estonia: Working conditions in central public administration. <http://www.eurofound.europa.eu/ewco/studies/tn1303013s/ee1303019q.htm>
- Palidauskaite, Jolanda (2006) Codes of Conduct for Public Servants in Eastern and Central European Countries: Comparative Perspectives, *Public Integrity*, 8, 35–48
- Randma, Tiina (1999) Public Administration Education in Estonia. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN006431.pdf>
- Randma-Liiv, Tiina, Kristiina Tønneson (2006) Country Public Management Profile: Estonia. Rad prezentiran na godišnjoj konferenciji NISPAcee održanoj u Ljubljani od 11. do 13. svibnja 2006.

- Sarapuu, Külli (2011) Post-communist development of administrative structure in Estonia: from fragmentation to segmentation, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, Special Issue, 54–73
- Savi, Riin, Merlilin Metsma (2013) Public Sector Reform in Estonia: Views and Experiences from Senior Executives. Country Report as part of the COCOPS Research Project
- Sootla, Georg i Sulev Lääne (2013) Public Administration Developments and Practices in Estonia. U: S. Liebert, S. E. Condrey, D. Goncharov (eds.) *Public Administration in Post-Communist Countries: Former Soviet Union, Central and Eastern Europe, and Mongolia*. CRC Press: Taylor & Francis Group, 161–189
- Tønnesson, Kristiina, Tiina Randma-Liiv (2008) Public Management Reforms: Estonia. U: G. Bouckaert, J. Nemeč, V. Nakrosis, G. Hajnal, K. Tønnesson (eds.) *Public Management Reforms in Central and Eastern Europe*. Bratislava: NISPA
- UN (2004) Republic of Estonia. Public administration country profile. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023213.pdf>
- Uudelepp, Annika, Tiina Randma-Liiv, Külli Sarapuu (2013) Coordination practice: development of the Estonian top civil service, [http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/06/Estonia\\_CGov\\_Top-Civil-Servants.pdf](http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/06/Estonia_CGov_Top-Civil-Servants.pdf)

## Pravni izvori

- Ustav Republike Estonije (Riigi Teataja 1992, 26, 349; 2003, 29, 174; 2003, 64, 429; 2007, 33, 210; 27.4.2011, 1)
- Zakon o državnoj službi (Riigi Teataja 6.7.2012, 1; 20.12.2012, 3; 26.03.2013, 1; 26.3.2013, 2; 26.3.2013, 3; 18.2.2014, 1)
- Zakon o organizaciji lokalne samouprave (Riigi Teataja 1993, 37, 558; 1994, 12, 200; 1994, 19, 340; 1994, 72, 1263; 1994, 84, 1475; 1995, 16, 228; 1995, 17, 237; 1995, 26, 355; 1995, 23, 334; 1995, 59, 1006; 1995, 97, 1664; 1996, 36, 738; 1996, 37, 739; 1996, 40, 773; 1996, 48, 942; 1996, 89, 1591; 1997, 13, 210; 1997, 29, 449; 1997, 29, 450; 1997, 69, 1113; 1998, 28, 356; 1998, 61, 984; 1998, 59, 941; 1999, 10, 155; 1999, 27, 392; 1999, 29, 401; 1999, 75, 705; 1999, 82, 755; 2000, 51, 322; 2001, 82, 489; 2001, 100, 642; 2002, 29, 174; 2002, 36, 220; 2002, 50, 313; 2002, 53, 336; 2002, 58, 362; 2002, 61, 375; 2002, 64, 390; 2002, 64, 393; 2002, 68, 407; 2002, 63, 387; 2002, 82, 480; 2002, 96, 565; 2002, 99, 579; 2003, 1, 1; 2003, 4, 22; 2003, 23, 141; 2003, 88, 588; 2004, 41, 277; 2004, 56, 399; 2004, 81, 542; 2004, 89, 610; 2005, 31, 230; 2005, 32, 235; 2006, 29, 218; 2006, 32, 244; 2007, 4, 19; 2007, 44, 316; 2008, 53, 293; 2009, 5, 35; 2009, 28, 170; 2009, 30, 177; 2009, 62, 405; 2010, 19, 101; 2010, 22, 108; 2010, 72, 543; 16.11.2010, 2; 5.1.2011, 10; 18.3.2011, 1; 29.12.2011, 1; 29.6.2012, 1; 6.07.2012, 1; 10.7.2012, 2; 28.12.2012, 3; 19.3.2013, 1; 26.3.2013, 1; 22.11.2013, 1; 13.3.2014, 4)



Zakon o trajno naseljenim malim otocima (Riigi Teataja 2003, 23, 141; 2007, 25, 133; 2010, 29, 151)

Zakon o upravnoj suradnji (Riigi Teataja 2003, 20, 117; 2003, 82, 552; 2004, 53, 367; 2004, 89, 603; 2005, 54, 430; 2005, 70, 540; 2006, 29, 223; 2006, 59, 440; 2007, 15, 76; 2008, 3, 22; 2008, 20, 139; 2008, 23, 150; 2008, 24, 156; 2008, 33, 202; 2008, 34, 208; 2008, 58, 329; 2009, 23, 143; 2009, 30, 179; 2009, 56, 375; 2009, 62, 405; 2010, 31, 158; 2010, 37, 222; 3.2.2011, 1; 10.3.2011, 1; 17.11.2011, 1; 30.5.2012, 1; 27.6.2012, 2; 10.7.2012, 2; 10.7.2013, 1; 11.12.2013, 1; 13.3.2014, 4)

Zakon o upravnom postupku (Riigi Teataja 2001, 58, 354; 2002, 53, 336; 2002, 61, 375; 2003, 20, 117; 2003, 78, 527; 2005, 39, 308; 2007, 15, 76; 2007, 16, 77; 2007, 24, 127; 2009, 1, 3; 2009, 27, 164; 23.2.2011, 3)

Zakon o Vladi Republike Estonije (Riigi Teataja 1995, 94, 1628; 1996, 49, 953; 1996, 88, 1560; 1997, 29, 447; 1997, 40, 622; 1997, 52, 833; 1997, 73, 1200; 1997, 81, 1361; 1997, 81, 1362; 1997, 87, 1468; 1998, 28, 356; 1998, 36, 552; 1998, 40, 614; 1998, 107, 1762; 1998, 111, 1833; 1999, 10, 155; 1999, 16, 271; 1999, 16, 274; 1999, 27, 391; 1999, 29, 398; 1999, 29, 401; 1999, 58, 608; 1999, 95, 843; 1999, 95, 845; 2000, 49, 302; 2000, 51, 319; 2000, 51, 320; 2000, 54, 352; 2000, 58, 378; 2000, 95, 613; 2000, 102, 677; 2001, 7, 16; 2001, 53, 305; 2001, 59, 358; 2001, 94, 578; 2001, 100, 646; 2001, 102, 677; 2002, 57, 354; 2002, 87, 505; 2002, 90, 520; 2002, 96, 563; 2003, 4, 22; 2003, 21, 122; 2003, 51, 349; 2003, 81, 542; 2003, 88, 590; 2004, 22, 148; 2005, 15, 84; 2005, 33, 244; 2005, 64, 482; 2005, 73, 565; 2006, 14, 111; 2007, 4, 18; 2007, 11, 53; 2007, 16, 77; 2007, 44, 314; 2007, 44, 316; 2007, 66, 408; 2007, 66, 408; 2008, 35, 212; 2008, 56, 315; 2009, 3, 14; 2009, 3, 15; 2009, 11, 67; 2009, 11, 67; 2009, 25, 150; 2009, 27, 165; 2009, 34, 224; 2009, 49, 330; 2009, 49, 331; 2010, 1, 2; 2010, 17, 96; 2010, 19, 101; 2010, 20, 102; 12.11.2010; 28.12.2010; 23.2.2011; 15.3.2011; 21.3.2011; 28.12.2011; 29.12.2011; 29.6.2012; 6.7.2012; 29.12.2012; 11.6.2013; 27.12.2013)

## Web izvori

Državna revizija u Estoniji – [www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee)

Državna služba u Estoniji – [www.avalikteenistus.ee](http://www.avalikteenistus.ee)

Estonica/Enciklopedija o Estoniji – [www.estonica.org](http://www.estonica.org)

Europska unija – [www.europa.eu](http://www.europa.eu)

Gateway to eEstonia – [www.eesti.ee](http://www.eesti.ee)

Ministarstvo financija Republike Estonije – [www.fin.ee](http://www.fin.ee)

Ombudsman – [www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee)

Organizacija za estonski informacijski sustav – [www.ria.ee](http://www.ria.ee)

Riigikogu/Parlament Republike Estonije – [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee)

Riigi Teataja/Službeno glasilo Republike Estonije – [www.legaltext.ee](http://www.legaltext.ee)

Riigikantselei/Državno tajništvo Republike Estonije – [www.riigikantselei.ee](http://www.riigikantselei.ee)  
Riigikohus/Vrhovni sud Republike Estonije – [www.riigikohus.ee](http://www.riigikohus.ee)

PUBLIC ADMINISTRATION AND POLITICAL  
SYSTEM IN ESTONIA:  
FINDING THE BALANCE BETWEEN MANAGERIAL  
REFORMS AND GOOD GOVERNANCE

*Summary*

*The organisation and functioning of the public administration in Estonia are analysed. After a short overview of the historical development of the state and administration characterised by the constant fight for independence, the author has dealt with the current public administration system and administrative reforms that have been implemented in Estonia since 1991. The paper analyses legal regulation of the relationship between political bodies and public administration as well as the centre of government characterized by certain specificities of generally traditional parliamentary government system. Within the chapter on political, administrative, and fiscal decentralization, the author has described the complex territorial organization, the bodies of local units, the scope of their activities, and fiscal decentralization guaranteed by law, but weakly implemented in practice. The bodies of state administration and public service providers are described and enumerated in the paper. The main features of the civil service system relate to a narrow scope of public administration employees with special status, decentralization, and broad implementation of performance-related pay. The implementation of the first phase of administrative reforms had been based on managerial ideas of efficiency founded on liberalization and privatization, whereas the reforms conducted before the EU accession were oriented towards better relations between administration and citizens. The less successful reforms have been implemented in the field of territorial organization and political decentralization.*

*Key words: public administration – Estonia, state administration, decentralization, civil service system, administrative reforms*