

# *Javna uprava i politički sustav u Albaniji: upravne reforme u nestabilnom političkom okruženju*

*Mihovil Škarica\**

UDK: 35.07:323.2(496.5)  
351.711(496.5)

Review scientific paper / pregledni znanstveni rad

Received / primljeno: 7. 1. 2015.

Accepted / prihvaćeno: 30. 4. 2015.

U radu se analiziraju temeljne komponente javne uprave u Albaniji. Sve se institucije javne uprave analiziraju dinamički i kontekstualno: specifično povijesno naslijeđe i suvremena dinamika političkog sustava temeljni su čimbenici koji uvjetuju (ne)uspjeh reformi albanske javne uprave u tranzicijskom razdoblju. Njihov se utjecaj očituje kroz politizaciju javne uprave, centralističko ustrojstvo javnih institucija i slab položaj lokalne samouprave te hijerarhično i etatizirano poimanje čitavog javnog sektora. Razdoblje intenzivnih upravnih reformi započinje s procesom pristupanja Albanije Europskoj uniji. Ona svojom politikom kondicionalnosti i nadzorom inicira i usmjerava reforme većine javnih institucija. Na formalnoj (zakonodavnoj) razini reforme su uglavnom zadovoljavajuće provedene, no njihova implementacija i stabilnost usvojenih institucija i

---

\* Dr. sc. Mihovil Škarica, viši asistent na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (senior assitant at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb, e-mail: mskarica@pravo.hr)

dalje su problematične. Profesionalizacija službeničkog sustava, jačanje horizontalne koordinacije među tijelima državne uprave i decentralizacija glavni su izazovi razvoja javne uprave u narednom periodu.

*Cljučne riječi:* Albanija, politički sustav, decentralizacija, državna uprava, službenički sustav, upravljanje ljudskim potencijalima, upravne reforme

## 1. Povijesni razvoj države i uprave

Još od antike današnje je albansko područje bilo dijelom Bizantskog Carstva ili u njegovoj interesnoj sferi. U ranom srednjem vijeku današnja je Albanija bivala dijelom Bizantskog, Bugarskog i Srpskog Carstva, a neko je vrijeme bila i pod kontrolom križarskih vojski. Počeci albanske državnosti mogu se nazrijeti u osamostaljenju Kneževine Arber (1190.) te kasnijom uspostavom Albanskog Kraljevstva pod dinastijom Anžuvina-ca (1272.) koje se nakon samo nekoliko desetljeća podijelilo na nekoliko poluautonomnih kneževina koje su postupno padale pod nadiruću tursku vlast. Dva su kasnija povijesna razdoblja ponajviše utjecala na oblikovanje današnjih političko-upravnih institucija u Albaniji te na dominantne karakteristike današnje političko-pravne kulture. To su razdoblja osmanlijske vlasti i komunističke diktature. Preko 400 godina (1481.–1912.) Albanija je bila integralni dio Osmanlijskog Carstva te je baštinila sve značajke orijentalne državne tradicije: patrimonijalnu, autoritarnu i personalnu vladavinu, klijentelizam i korupciju. Društveni i kulturni procesi koji su se u novom vijeku širili cijelim europskim kontinentom poput prosvjetiteljstva, demokracije, ideja vladavine prava i građanskih prava Albaniju su uglavnom zaobišli. U njoj je, slično kao u Bosni, velik dio stanovništva prešao na islam. Na taj su način mnogi Albanci ušli u strukture vlasti Turskog Carstva. Takav je razvoj vjerojatno bio zametak i danas prevladavajućeg klijentelističkog shvaćanja države da pripadanje pobjedničkoj strani legitimiraju dobivanje koristi od države (Vickers, 1999).

Povijesna prilika za albansku neovisnost ukazala se tijekom balkanskih ratova u kojima je Turska poražena te je doživjela velike teritorijalne gubitke na Balkanu. Albanija je neovisnost proglasila 1912., a 1914. ustrojena je kao principat. Kao žrtva interesnih sukoba između svjetskih sila i teritorijalnih pretenzija svojih susjeda, ponajviše Srbije i Grčke, Albanija je svoju državnost nakon Prvog svjetskog rata obnovila tek 1922. kada je

uspostavljena kao republika. Autoritaran stil vladanja premijera, a kasnije i predsjednika Ahmeta Zogua, utjecao je na izrastanje republike u kraljevstvo koje je albanski parlament proglasio 1928. s kraljem Zoguom na čelu (Bogdani i Loughlin, 2007). Kratko razdoblje parlamentarne demokracije, bilo kroz republiku ili kraljevinu i zametak liberalno-gradanskih društvenih institucija, te modernizacija zemlje karakteristike su kratkog međuratnog perioda u Albaniji do formiranja talijanskog protektorata nad Albanijom te kasnije okupacije (1939.).

Poslije Drugog svjetskog rata, pod pokroviteljstvom Sovjetskog Saveza, Kominterne, a ponajprije jugoslavenske Komunističke partije, u Albaniji je ustrojen komunistički režim pod vodstvom Radničke partije Envera Hoxhe. Narodna Republika Albanija (od 1976. Narodna Socijalistička Republika Albanija) predstavljala je ekstreman oblik socijalizma te je po autoritarnosti režima i nepostojanju većine političkih građanskih prava izrasla u najrigidniji i najrepresivniji komunistički režim u Europi te je nazvana i »najstaljinističijom« zemljom Europe (Bogdani i Loughlin, 2007). Taj period obilježavaju smaknuća i zatvaranja ideoloških protivnika, ponajprije predratne ekonomske i intelektualne elite. Šezdesetih godina je započeo progon svih religijskih skupina te je većina vjerskih objekata oduzeta i prenamijenjena, a Albanija je i službeno proglašena prvom ateističkom državom u svijetu. Početkom 1970-ih započela je politika izolacije i autarkije. Velikoj većini stanovništva bilo je zabranjeno putovati u inozemstvo, a prekinuta je i većina ekonomskih veza s drugim državama. Bilo je zabranjeno primati bilo kakav oblik novčane pomoći iz inozemstva, bilo kroz kredite ili investicije. Postupno su prekinute veze i s prethodno prijateljskim i savezničkim državama komunističkog bloka čime je izgubljeno inozemno tržište za albanske proizvode: Jugoslavijom 1948., Sovjetskim Savezom 1961. i Kinom 1978. Cijela država bila je podvrgnuta sustavu nomenklature te su na taj način svi društveni procesi bili pod neposrednom kontrolom vladajuće partije. Tek smrću Envera Hoxhe (1985.) otpočinju postupne reforme i liberalizacija režima. Slom komunizma i tranzicijsko razdoblje Albanija je dočekala kao najsiromašnija država Europe, »bez ekonomije i s nešto infrastrukture« (Tafili, 2008; Elbasani, 2009). Za razliku od drugih socijalističkih zemalja, albanski prijelaz u višestranačku demokraciju i tržišno gospodarstvo nije obilježen donošenjem novog ustava, nego je Ustav iz 1976. dopunjen amandmanima. Tek je na drugim općim parlamentarnim izborima (1992., prvi su održani 1991.) pobijedila dotadašnja demokratska opozicija. Iako je ustavnim promjenama bila uređena kao parlamentarna republika, u Albaniji se tijekom 1990-ih pretežita politička moć koncentrirala u rukama predsjednika Sali

Berishe, koji je ujedno bio i vođa vladajuće Demokratske stranke. Autoritaran stil vladanja, naslijeđen iz prošlih razdoblja, zanemarivanje političkih, ekonomskih i upravnih reformi te opće siromaštvo, Albaniju su 1997. doveli na rub građanskog rata. Te je godine na izborima pobijedila tadašnja oporba predvođena Socijalističkom strankom, a u studenom 1998. referendumom je usvojen novi Ustav kojim je zapravo započela tranzicija te reforme i europeizacija institucija albanske države koje traju i danas (Bogdani i Loughlin, 2007; Vickers, 1999).

## 2. Političko-ustavno uređenje

Albanija je, prema Ustavu iz 1998. unitarna i nedjeljiva parlamentarna republika u kojoj vlast pripada narodu, koji je ostvaruje preko izabranih predstavnika ili izravno. Predsjednik Republike je nominalni šef države, no sa slabim izvršnim ovlastima. Njega bira Skupština, s većinom od 3/5 glasova svih svojih članova na razdoblje od pet godina. Za predsjednika može biti izabran kandidat koji je od rođenja albanski državljanin te koji je, najmanje deset godina prije izbora prebivao u Albaniji, a mora imati najmanje 40 godina života. Predsjednika može predložiti najmanje 20 skupštinskih zastupnika te se o njegovu izboru tajno glasuje bez prethodne debate. Ako nijedan kandidat ne postigne potrebnu većinu, glasovanje se može ponoviti do pet puta, što se dogodilo 2012. prilikom izbora predsjednika Bujara Nishanija. Ako se predsjednik ne izabere ni nakon petog glasovanja, Skupština se raspušta te se u roku od 60 dana moraju održati novi parlamentarni izbori. Procedura izbora može se u cijelosti ponoviti, no ako se Skupština raspusti, novi saziv skupštine izabire predsjednika natpolovičnom većinom glasova svih zastupnika. Predsjednik proglašava zakone u roku od 20 dana od njihova donošenja, a može i uskratiti potpis, no takvu uskratu poništava izglasavanje zakona od strane apsolutne većine zastupnika. Predsjedničke ovlasti su iscrpno enumerirane Ustavom: a) upućuje poruke Skupštini, b) podjeljuje oprost u skladu sa zakonom, c) podjeljuje državljanstvo, d) podjeljuje priznanja i vojne činove, e) na prijedlog premijera imenuje i opoziva veleposlanike, f) prihvaća vjerodajnice veleposlanika drugih država i međunarodnih organizacija u Albaniji, g) potpisuje međunarodne sporazume i ugovore, h) na prijedlog premijera imenuje čelnike državnih sigurnosnih službi, i) imenuje predsjednika Akademije znanosti i sveučilišne rektore, j) raspisuje parlamentarne i lokalne izbore te referendume (čl. 86.–94. Ustava).

Zakonodavna vlast pripada Republičkoj skupštini (*Kuvendi*), a izvršna Vijeću ministara (*Kryeministria*). Ponajviše zbog opisanog naslijeđa, albanski politički sustav obilježava snažna politizacija, nestabilnost političkih institucija te polarizacija i antagonizam dvaju suprotstavljenih političkih tabora grupiranih oko Demokratske i Socijalističke stranke. Takva je politička klima uvjetovala snažno nepovjerenje između svakodobne vlasti i opozicije koje, obično nakon provedenih izbora, često rezultira paralizom glavnih državnih političkih institucija. Izborne manipulacije česta su pojava te se izborni rezultati nakon svakih izbora dovode u pitanje, zbog čega je otežano i usporeno konstituiranje skupštine, sastavljanje Vlade, a često i izbor predsjednika Republike (Bogdani i Loughlin, 2007; Tafili, 2008; Hoffmann, 2006). Politička primanja i otpuštanja službenika ostaju albanska realnost, unatoč naporima stranih partnera da dokinu takvu praksu. Zbog svega, promjenom se vladajuće koalicije u većini *policy* područja prekida kontinuitet te se s većinom reformi započinje iznova. Svaka promjena vlasti popraćena je širokim personalnim promjenama na čelnim pozicijama državne uprave, ali odlaskom velikog broja profesionalnih službenika te dolaskom novih, politički podobnih (Sigma, 2008; 2010; 2012).

## 2.1. Zakonodavna vlast

Skupštinu čini 140 zastupnika koji se biraju razmjernim sustavom u 12 izbornih jedinica koje se teritorijalno preklapaju s regijama, odnosno prefekturama. Izborni prag je 3% za stranačke liste, a 5% za koalicijske. Zastupnički mandat traje četiri godine i predstavničkog je karaktera. Albanski Ustav sadržava specifičnu odredbu po kojoj se za izglasavanje organskih zakona traži većinu od 3/5 svih zastupnika u Skupštini (čl. 81.). Odredba je u Ustav unesena kako bi najvažniji zakoni bili usvojeni stabilnom većinom, a glavni reformski zahvati zaštićeni od periodičkih smjena vladajućih garnitura, no u praksi je, zbog podjednake brojčane zastupljenosti dviju glavnih političkih opcija u Skupštini, dovela do sporog i konfliktnog zakonodavnog procesa te je mnoge reforme odgodila ili blokirala. Takva se odredba odnosi na zakone o: organizaciji i funkcioniranju javnih institucija reguliranih Ustavom, državljanstvu, parlamentarnim i lokalnim izborima, referendumu, izvanrednim situacijama, statusu javnih službenika i dužnosnika, amnestiji i administrativnoj organizaciji države. Ostali se zakoni izglasavaju običnom većinom, ako je na sjednici prisutna većina svih zastupnika. Zakone, prema Ustavu, mogu predlagati: Vijeće ministara,

svaki član Skupštine te 20.000 birača. Ustavnost zakona nadzire Ustavni sud koji sačinjava devet sudaca. Njih, uz suglasnost skupštinske većine, imenuje predsjednik Republike. Ustavni sud također ispituje suglasnost zakona s međunarodnim ugovorima, ustavnost potpisanih međunarodnih ugovora, kao i ustavnost općih akata koje donose tijela državne uprave i tijela jedinica lokalne samouprave.

## 2.2. Izvršna vlast

Izvršnu vlast obavlja Vijeće ministara (dalje: Vlada). Vladi je samim Ustavom povjerena opća nadležnost: ovlaštena je obavljati svaku funkciju koja izričito nije dana drugim državnim organima ili lokalnoj samoupravi. Predsjednika Vlade, na prijedlog stranke ili koalicije koja ima skupštinsku većinu, imenuje predsjednik Republike, a njegov izbor potvrđuje Skupština većinom glasova svih zastupnika. Ako imenovani premijer ne dobije skupštinsku potvrdu, imenovanje se može ponoviti još dva puta, nakon kojih predsjednik raspušta Skupštinu te raspisuje nove parlamentarne izbore. Ministre također imenuje predsjednik Republike na prijedlog predsjednika Vlade, a nakon toga ih potvrđuje Skupština. Položaj predsjednika Vlade izrazito je jak te su njegove ovlasti uređene samim ustavnim tekstom. On: a) predstavlja Vijeće ministara te predsjedava njegovim sjednicama, b) određuje i prezentira osnovne smjernice državne politike i za njih je odgovoran, c) osigurava implementaciju zakona i općih akata usvojenih od Vijeća ministara, d) koordinira i nadzire rad ministara i drugih institucija središnje državne uprave, razrješava sukobe među ministrima, e) u obavljanju svojih dužnosti i ovlasti izdaje naredbe te obavlja i druge dužnosti propisane Ustavom i zakonima. Ustavne ovlasti Vijeća ministara kao kolegijalnog organa, naprotiv, uređene su samo jednom rudimentarnom odredbom po kojoj ono »određuje glavne smjernice državne politike« (čl. 100.), a detaljnije nisu uređene ni Zakonom o Vijeću ministara.

Sjednice Vlade su, prema čl. 100. Ustava, zatvorene za javnost. Na njima se o svim pitanjima odlučuje natpolovičnom većinom svih članova. Vlada, prema Zakonu o Vijeću ministara (čl. 28.) može donositi sljedeće vrste općih akata: a) *uredbe sa zakonskom snagom*; b) *odluke za izvršenje zakona* kada je zakon na to izričito ovlašćuje; c) *upute* kojima, u slučajevima predviđenima zakonima, potanje razrađuje odredbe zakona radi njihove lakše primjene te d) *naredbe*, kojima postavlja opća pravila rada i ponašanja u organizacijama čijim djelovanjem upravlja, a koje imaju isključivo interni

učinak. Odluke mogu imati i narav pojedinačnog akta kada se njima uređuju konkretni odnosi među pojedinim subjektima.

### 2.3. Organizacija centra Vlade

S obzirom na snažan položaj premijera i centar je Vlade, kao temeljna koordinacijska institucija na središnjoj razini, organiziran u njegovu uredu. Osim *Ureda Predsjednika Vlade*, ulogu središnjih koordinacijskih organizacija čine *Ministarstvo financija*, *Ministarstvo europskih integracija* i *Ministarstvo pravosuđa* koji pripremaju, koordiniraju i nadziru financijske, europske i pravne aspekte vladinih odluka. Važnost navedenih ministarstava i njihova svojevrsna nadređenost ostalima očituje se u tome što su u razdoblju 2013.–2015. *Ministarstvo pravosuđa* i *Ministarstvo financija* bili predlagači ukupno 51% usvojenih zakona (Sigma, 2014). Ured premijera u načelu obavlja isključivo tehničke funkcije centra Vlade; on nema formalnu nadležnost, a često ni kapacitet da koordinira sadržaje politika koje Vlada usvaja. Ipak, jedno od temeljnih zaduženja Ureda jest postavljati pravila za izradu sektorskih strateških planova pojedinih ministarstava te ih koordinirati međusobno kao i s vladinim programom te *Nacionalnom strategijom za razvoj i integraciju 2014.–2020.* Zbog toga, a i snagom autoriteta samog premijera u odnosu na ministre, centar Vlade može neformalno snažno utjecati na sadržaj sektorskih politika i strategija. Ured premijera je pravna osoba, a objedinjava cijeli vladin upravni aparat te uključuje i kabinete premijera, njegova zamjenika te ministara bez portfelja, kao i glavnog tajnika Vlade. Kapacitet Ureda premijera za obavljanje svih koordinacijskih funkcija za koje je nadležan značajno je ojačan od 2013. kada je broj službenika povećan sa 122 na 161, a ustrojene su i nove organizacijske jedinice za zakonodavstvo, za nadzor i praćenje implementacije vladinih prioriteta te za razvoj javnih politika i strateško planiranje (Sigma, 2014). Kao nova točka koordinacije zakonodavnog procesa između izvršne i zakonodavne vlasti figurira ministar za odnose s Skupštinom, kao jedan od ministara bez portfelja, odnosno »državnih« ministara. Suradnja različitih organizacija centra Vlade institucionalizirana je osnivanjem *Međuministarskog strateškog planskog vijeća* koje čine čelnici organizacija centra Vlade. Glavni tajnik Vlade najviša je službenička pozicija u njezinu upravnom aparatu, a po funkciji je na čelu budžetskog odjela Ureda premijera. Njegove se dužnosti uglavnom odnose na tehničku pripremu vladinih sjednica, no prema *Zakonu o Vijeću ministara*, također priprema kratkoročne i srednjoročne planove aktivnosti Vijeća ministara te osigu-

rava usklađenost zakonskih prijedloga s proklamiranim ciljevima vladinih politika čime može utjecati i na politički sadržaj rada Vlade (čl. 9.).

## 2.4. Politička odgovornost i politički nadzor uprave

U svojoj nadzornoj ulozi prema izvršnoj vlasti, Skupština je ovlaštena osnivati stalne i povremene odbore za bilo koja pitanja, a premijer i ministri dužni su na pitanja zastupnika odgovoriti u roku od tri tjedna. Mogućnost izglasavanja nepovjerenja prema Ustavu odnosi se isključivo na predsjednika Vlade te se nepovjerenje ne može izglasati ni pojedinom ministru ni Vladi u cjelini, što mehanizam političke odgovornosti izvršne vlasti zakonodavnoj čini personaliziranim, a time i ograničenim. Politička odgovornost Vlade, a preko nje i državne uprave, stoga se ostvaruje isključivo kroz individualnu odgovornost njenog predsjednika, koji zauzvrat ima snažne ovlasti upravljanja radom i odlučivanjem Vijeća ministara. Postupak izglasavanja nepovjerenja može inicirati sam predsjednik Vlade te 1/5 članova Skupštine. Ako se u roku od 15 dana ne imenuje i potvrdi novi predsjednik Vlade, predsjednik Republike će raspustiti Skupštinu te raspisati nove parlamentarne izbore. U ustavno-političkoj praksi Albanije egzekutiva dominira zakonodavnom granom vlasti, čemu doprinosi centralistička organizacija političkih stranaka i monokratska koncentracija moći kod njihovih vođa (Sigma, 2012; EC, 2014). Ustav šuti o organizaciji državne uprave, što velike ovlasti za organizaciju upravnih organizacija na središnjoj razini daje Vijeću ministara i njegovu predsjedniku osobno.

Odlučivanje na referendumu Ustavom je priznato, no na restriktivan način, čime mu je, kao najvažnijem sredstvu *ex ante* nadzora nad državnim tijelima i upravom smanjeno značenje. Na referendumu se ne može odlučivati o temeljnim pravima i slobodama čovjeka, proračunu, porezima i financijskim obvezama države, objavi i prestanku izvanrednog stanja, objavi rata i mira te amnestijama (čl. 151.). Referendum u pravilu raspisuje Skupština, na prijedlog petine svojih članova ili Vijeća ministara. Referendum može raspisati i predsjednik Republike, kada to od njega zatraži 50.000 birača o nekom »važnom pitanju«. Isti broj birača potreban je za raspisivanje referenduma o poništenju nekog zakona (čl. 150. Ustava). Ministri su za svoj rad odgovorni Vijeću ministara i Skupštini, i to za sveukupan rad kako svojih ministarstava tako i za rad njima subordiniranih organizacija te autonomnih agencija koje u njihovu djelokrugu postoje.



## 2.5. Odnos s Europskom unijom i stupanj europeiziranosti

Albanija je 2006. potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju s Europskom unijom, koji je stupio na snagu 2009., a iste je godine podnijela i zahtjev za članstvom. Središnje mjesto u pogledu koordinacije »europskih« poslova pripada *Ministarstvu europskih integracija* koje je osnovano 2004., a čija je uloga značajno proširena i konsolidirana 2013. Ono je odgovorno za planiranje i nadzor svih aktivnosti vezanih uz europske integracije, koordinaciju pretprijetnih fondova Europske unije, koordinaciju procesa usvajanja europske pravne stečevine i usklađivanja albanskog pravnog sustava s onim EU te je centralna točka komunikacije s Europskom komisijom i drugim europskim akterima (Sigma, 2014). Interministarske radne skupine za transpoziciju *acquisa* Europske unije organizirane su po pojedinim pregovaračkim poglavljima, a na čelu svake je zamjenik resornog ministra. Svako ministarstvo ima zasebnu organizacijsku jedinicu za europske poslove, a u svakoj radi od pet do 15 službenika. Odnos EU i Albanije karakterizira izrazita ovisnost albanskih državnih institucija o europskoj financijskoj i stručnoj pomoći te predstavlja eklatantan primjer europske politike kondicionalnosti kojom se financijska pomoć iz pretprijetnih programa uvjetuje izradom određenih strateških dokumenata i usvajanjem propisa (v. Hoffmann, 2005; Elbasani, 2009). Sve aktivnosti albanskih institucija vezane za proces pridruživanja EU provode se u okviru Nacionalnog plana za europske integracije koji je za razdoblje 2014.–2020. usvojilo Vijeće ministara. U formalnoj prilagodbi svoga zakonodavstva i institucija europskoj pravnoj stečevini i kriterijima za priključenje EU Albanija je daleko odmakla, posebno od stupanja na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Međutim, implementacija proklamiranih pravila, kao i poštovanje preuzetih obveza u praksi obično nailazi na poteškoće zbog inercije institucija, političke nestabilnosti te nedostatka adekvatno obučenog osoblja. Albanija je pod intenzivnim nadzorom Europske komisije i SIGMA-e koje svake godine ocjenjuju institucionalni napredak koji je reformama postignut. U svim izvješćima, posebno onima kasnijega datuma, prevladavaju navedene ocjene: »politička nestabilnost koči upravne reforme« (Sigma, 2012), »izvršna vlast dominira zakonodavnom«, »nužno je da reformski proces bude popraćen konstruktivnim i održivim političkim dijalogom između vlasti i oporbe« (EC, 2014).

### 3. Politička, upravna i financijska decentralizacija

Za razliku od većine drugih socijalističkih zemalja, izgradnja albanskih lokalnih institucija za vrijeme komunizma nije bila inspirirana anarho-marxističkom koncepcijom komune te je formalni i stvarni položaj lokalnih jedinica u tom periodu bio vrlo slab – bivajući i *de iure* teritorijalne jedinice državne vlasti (bez pravne osobnosti), imale su jako skučen djelokrug te bile pod izravnim nadzorom ministarstva unutrašnjih poslova (Cepiku i Mititelu, 2010; Hoxha, 2001).

Lokalna je samouprava prvi put na demokratski način ustrojena 1992. usvajanjem *Zakona o organizaciji i funkcioniranju lokalne samouprave*. Opća politička klima u državi, koja se ponajviše očitovala kroz centralizaciju moći u rukama vladajuće stranke te predsjednika države, uvjetovala je izrazitu subordiniranost lokalne samouprave državnoj politici i državnim organima. Politička polarizacija sa državne razine odrazila se i na sastav lokalnih predstavničkih tijela – tijekom 1990-ih 95% vijećničkih mjesta i 85% (grado)načelničkih mandata osvojile su dvije najjače političke stranke. U istom su periodu financijski kapacitet i financijska autonomija lokalnih jedinica bili među najnižima u Europi: lokalni su rashodi činili tek 1,5% BDP-a te 4% svih javnih rashoda, a samo je 3–4% lokalnih proračuna punjeno izvornim lokalnim prihodima, dok su ostatak činile diskrecijske i uglavnom namjenske državne dotacije (Hoxha i Gurraj, 2001).

Početak procesa decentralizacije, čije su glavne komponente bile jasnija, i konceptu političke decentralizacije primjerenija regulacija lokalnog djelokruga te jačanje njihova financijskog kapaciteta i fiskalne autonomije, označen je donošenjem novog Ustava 1998. te cjelovitom ratifikacijom Europske povelje o lokalnoj samoupravi 1999. Ustav Republike Albanije postavio je temelje modernoj lokalnoj samoupravi u šestom odjeljku trećeg dijela (čl. 108.–115.). Već čl. 13. Ustava proklamira da se »lokalna samouprava temelji na načelu decentralizacije i u skladu s načelom autonomije lokalne samouprave«. Nedugo nakon toga (2000.) Vijeće ministara usvojilo je Nacionalnu strategiju za decentralizaciju i lokalnu autonomiju na izradi koje su mahom sudjelovali strani eksperti. Iste je godine, kao prvi korak njezine implementacije, donesen novi *Zakon o organizaciji i funkcioniranju lokalne samouprave*. Decentralizacijski paket stimulirao je političku, upravnu i političku decentralizaciju. U idućim su godinama, tempom mijenjanja sektorskog zakonodavstva, na lokalne jedinice preneseni poslovi vodoopskrbe, gospodarenja komunalnim otpadom, izdavanja građevinskih dozvola, predškolskog odgoja, zaštite okoliša i zaštite javnog

zdravstva, a udio lokalnih rashoda u ukupnim javnim rashodima se povećavao: 10,2% u 2005. te 12,5% u 2009. U istom se periodu udio vlastitih prihoda u lokalnim proračunima značajno povećao te se stabilizirao na oko 50%. Ipak, izdašniji porezi poput poreza na dohodak ili poreza na dobit nisu decentralizirani te se vlastiti prihodi uglavnom pune manje važnim lokalnim porezima i naknadama. Unatoč proklamiranim načelima i implementiranim decentralizacijskim mjerama, Albanija je još uvijek jedna od najcentraliziranijih država Europe.

### 3.1. Teritorijalna organizacija lokalne samouprave

Donedavno je struktura lokalne samouprave u Albaniji je bila politipska s prosječno srednje velikim lokalnim jedinicama (oko 8.000 stanovnika), a razlikovale su se urbane općine (*bashki*), kojih je bilo 65, od uglavnom ruralnih komuna (*komuna*), kojih je bilo 309. Takva je teritorijalna podjela naslijeđena iz socijalističkog razdoblja te je bila predmet ekspertne i međunarodne kritike posljednja dva desetljeća. Unatoč razlikama u veličini i urbaniziranosti, one su imale jednak djelokrug poslova te jednak unutrašnji ustroj pa se može reći da je politipsko ustrojstvo bilo samo nominalno. Korjenita teritorijalna reforma provedena je tijekom 2014. kada je broj osnovnih lokalnih jedinica smanjen s 373 na 61. Reforma je provedena uglavnom pripajanjem komuna postojećim urbanim općinama. Time su svojom prosječnom veličinom (49.000 stanovnika) albanske općine (sada monotipski ustrojene) postale među najvećima u Europi, iako se novi teritorijalni sustav još uhodava. Na drugom stupnju Albanija je podijeljena na 12 regija. Regije su administrativno-teritorijalne jedinice koje su sastavljene od nekoliko lokalnih jedinica povezanih zemljopisnim, tradicionalnim, gospodarskim i društvenim vezama te zajedničkim interesima. U zakonodavstvu, unatoč eksplicitno navedenim regijama, ne postoji pojam regionalne samouprave, stoga se regije prvenstveno doživljavaju kao lokalne jedinice drugoga stupnja. Regije su podijeljene na distrikte, kojih je 36, no oni nemaju samoupravni status te su isključivo teritorijalni okvir dekoncentriranim državnim i regionalnim službama i institucijama. Distrikti su do 2002. bili drugostupanjske samoupravne jedinice, no ustrojanjem regija gube taj status te zadržavaju samo administrativnu ulogu. O ustrojstvu submunicipalne razine odlučuju predstavnička tijela lokalnih jedinica. U urbanim se jedinicama mogu osnivati četvrti (*lagje*), a komune su podijeljene na sela. Međutim, zakonski se položaj submunicipalnih jedinica razlikuje. Dok su u gradskim općinama četvrti isključivo admini-

strativno dekoncentrirane jedinice gradskih tijela s načelnikom imenovanim od gradonačelnika, sela imaju svoja samoupravna, politička tijela koja biraju građani – seoski odbor i njegova predsjednika kojeg odbor bira iz reda svojih članova. Submunicipalnih oblika (samo)uprave ima oko 3.000 (Dafflon, 2011). Tirana je Ustavom određena kao glavni grad Albanije, a 2000. je zakonom dobila i poseban status. On se ponajviše očituje u specifičnom sustavu submunicipalne samouprave: Tirana je podijeljena na 11 gradskih općina čiji su načelnici izabrani izravno od građana. Imaju pravnu osobnost, no razina njihove autonomije i širine njihova djelokruga ovisi o gradskom vijeću Tirane, a pod nadzorom su gradonačelnika (Hoxha, 2001: 49).

### 3.2. Tijela jedinica lokalne samouprave

Ustrojstvo političkih tijela u albanskim jedinicama lokalne samouprave je jednoobrazno. Predstavnička tijela su *općinska vijeća* koja biraju građani sukladno proporcionalnom izbornom sustavu na mandat od četiri godine. Broj vijećnika varira od 13 u jedinicama s manje od 5.000 stanovnika do 55 u gradskom vijeću Tirane. Gradonačelnike, kao monokratska izvršna tijela, također biraju na neposredan način građani. U predstavničkim tijelima regija – *regionalnim vijećima* – građani nisu izravno predstavljeni. Ona su sastavljena od delegata općinskih i gradskih vijeća koja su predstavljena proporcionalno broju stanovnika: općine s manje od 5.000 stanovnika delegiraju jednog vijećnika, a one između 50 i 100 tisuća delegiraju pet vijećnika, što u konačnici rezultira značajnom podzastupljenošću većih općina i gradova. Gradonačelnici lokalnih jedinica s područja regije po samoj su dužnosti članovi regionalnih vijeća. Izvršnu funkciju u regijama obavlja kolegijalno tijelo: sastoji se od predsjednika regionalnog vijeća i njegova zamjenika kojeg poimence biraju vijećnici te 5–9 članova koji se biraju s kandidacijskih lista. Na području svake regije Vijeće ministara imenuje prefekta koji je predstavnik središnje državne vlasti na području regije.

### 3.3. Djelokrug jedinica lokalne samouprave

Pri određivanju poslova jedinica lokalne samouprave vrijedi opća klauzula – one su ovlaštene pokrenuti bilo kakvu inicijativu od javnog interesa ako time ne zadiru u ovlasti drugih javnih tijela. Zakon o lokalnoj samo-

upravi razlikuje tri skupine funkcija lokalnih jedinica: *vlastite* (isključive), *podijeljene* (zajedničke) i *delegirane*. U isključive se funkcije ubrajaju četiri grupe djelatnosti: a) *komunalno-infrastrukturne* (vodoopskrba i odvodnja, održavanje lokalnih cesta i javnih prostora, javna rasvjeta, javni prijevoz itd.); b) *službe društvenog, kulturnog i sportskog karaktera* (zaštita kulturnog i povijesnog naslijeđa, upravljanje ustanovama poput sirotišta, skloništa, domova za starije, upravljanje sportskim manifestacijama i ustanovama, itd.); c) *lokalni ekonomski razvoj* (izrada i provedba strateških razvojnih planova, upravljanje javnim tržnicama, poticanje malog poduzetništva, organiziranje sajмова, zaštita i održavanje prirodnih bogatstava); d) *javni red i civilna zaštita*. Zajedničke funkcije obuhvaćaju one djelatnosti u kojima su ovlasti i odgovornosti za njihovo obavljanje podijeljene između više teritorijalnih razina, a uključuju: zdravstvo, osnovno i srednje obrazovanje, socijalnu zaštitu te ostale službe određene kao zajedničke posebnim zakonima. Delegirane funkcije i ovlasti mogu biti obligatorne i fakultativne, a razlikuju se prema aktu kojim se prenose lokalnim jedinicama: obligatorne se prenose isključivo zakonom, a fakultativne sporazumima između države i pojedinih (ili svih) lokalnih jedinica. Delegiranje državnih poslova događa se rijetko, a obično se radi o općim upravnim poslovima poput vođenja evidencija vojnih obveznika, birača itd.

Regije imaju zakonom fiksiran djelokrug te za njih ne vrijedi opća klauzula. Njihova se uloga, prema zakonu, sastoji u oblikovanju regionalnih razvojnih politika te njihovu koordiniranju s državnim politikama te u obavljanju onih funkcija koje su im prenesene od države ili lokalnih jedinica s njihova područja. S obzirom na to, a i način izbora regionalnih vijeća, regije uglavnom funkcioniraju kao asocijacije lokalnih jedinica na svom području bez jasno određene uloge i svrhe. Takav problem zapaža i Europska komisija u svojim izvještajima u kojima nastoji potaknuti ustrojavanje prave regionalne teritorijalne razine s vlastitim političkim legitimitetom i vlastitim krugom javnih poslova kako bi snažnije funkcionirale u sustavu regionalne politike Europske unije (EC, 2014). Mnoge svoje poslove lokalne jedinice, zbog slabih kapaciteta, obavljaju u suradnji. To se posebice odnosi na funkcije vodoopskrbe i gospodarenja otpadom u kojim postoji 55 zajedničkih komunalnih društava. Vodoopskrba je liberalizirana te se često koncesionira privatnim subjektima, što je slučaj i u Tirani.

## 4. Nacionalna uprava

Tijekom dva desetljeća izgradnje demokratskih institucija organizaciju javne uprave u Albaniji obilježila je snažna fragmentacija te subordinacija političkim tijelima, odnosno volji trenutačne političke većine. Nedostatak okvirnog zakona o ustrojstvu i temeljnim funkcijama državne uprave omogućio je Vijeću ministara da svojim odlukama (ili prijedlozima pojedinih sektorskih zakona) brzo i bitno mijenja organizacijsku arhitekturu albanske javne uprave te da paralelno s restrukturiranjima mijenja i personalni kadar u upravnim organizacijama. Prvi je put na jednoobrazan i sustavan način ustrojstvo državne uprave regulirano tek usvajanjem *Zakona o organizaciji i funkcioniranju državne uprave* (dalje: ZDU) 2012. On državnu upravu ustrojava na načelima služenja javnom interesu, nepristranosti, jedinstva i hijerarhije, odgovornosti, dekoncentracije, jasnoće dodjeljivanja i razgraničenja nadležnosti, ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti te na načelu suradnje među upravnim organizacijama državne uprave (čl. 3.). Iako je njime državna uprava donekle stabilizirana i sistematizirana, mali broj njegovih odredbi (svega 32 članka) ostavlja mjesta diskreciji Vijeća ministara i pojedinih ministara da mnoge aspekte organizacije, funkcioniranja i nadzora državnih upravnih tijela samostalno urede podzakonskim aktima.

### 4.1. Ustrojstvo državne uprave

Specifičnost je ustrojstva državne uprave u Albaniji je da svako tijelo državne uprave ima pravnu osobnost. Druga specifičnost je široki pojamovni obuhvat državne uprave – državnu upravu čine sve javne organizacije za čije djelovanje krajnju političku odgovornost snosi Vijeće ministara. Ipak, ZDU iz svoga domašaja isključuje visokoobrazovne institucije, diplomatska predstavništva u inozemstvu te vojsku (čl. 1.). Državna se uprava sastoji od sljedećih tipova organizacija: a) *Ureda premijera*; b) *ministarstava*; c) *organizacija subordiniranih premijeru ili ministrima*; d) *organizacija javnih službi*; e) *autonomnih agencija* te f) *uprava prefektura*.

*Ministarstva* su hijerarhijski nadređena svim ostalim tijelima državne uprave, a zajedno sa subordiniranim organizacijama i autonomnim agencijama iz svoga resora čine jedinstvene »ministerijalne sustave« (čl. 5. ZDU). Unutrašnja organizacija ministarstava okvirno je uređena zakonom, dok se detaljno unutrašnje ustrojstvo regulira odlukom Vlade koja se donosi na prijedlog ministra. Svako je ministarstvo, u hijerar-

hijskom slijedu sastavljeno od sljedećih organizacijskih jedinica: *glavnog tajništva, glavnih ravnateljstava, ravnateljstava i sektora*. Posebnim zakonima se može predvidjeti osnivanje zasebnih organizacijskih jedinica – *odjela*. Osim u ministarstvima, odjeli se mogu osnivati i u Uredu premijera; takve je naravi *Odjel za javnu upravu*. Odjeli se osnivaju uglavnom za obavljanje *policy* poslova, a obično se ustrojavaju spajanjem nekoliko funkcionalno povezanih ravnateljstava. Na čelu ministarstva je ministar kojeg zamjenjuje zamjenik ministra. Oni su jedini dužnosnici u hijerarhiji ministarstava. Ministri mogu imati vlastiti kabinet, koji čine isključivo politički imenovani dužnosnici kao njegovi savjetnici te ne potpadaju pod odredbe službeničkog zakonodavstva, a mandat im je vezan uz onaj ministra. Glavni tajnik ministarstva najviša je službenička pozicija u državnoj upravi. On osigurava i nadzire implementaciju resornih politika, koordinira radom službenika u ministarstvu te nadzire radne procese, osigurava suradnju s drugim tijelima državne uprave, osigurava efikasno, ekonomično i zakonito upravljanje ljudskim, materijalnim i financijskim resursima ministarstva.

*Subordinirane organizacije* u pravilu osniva Vlada na prijedlog resornog ministra ili samog premijera. Mogu biti podređene pojedinom ministarstvu ili izravno Uredu premijera. One se osnivaju za obavljanje onih upravnih funkcija koje zahtijevaju viši stupanj upravljačke ili stručne ekspertize, a koje se odnose na neposrednu provedbu zakona, neposredno pružanje javnih usluga, interne upravne funkcije ili stručnu podršku radu ministarstva. Osnivaju se kao ravnateljstva ili glavna ravnateljstva, ovisno o veličini i složenosti poslova za obavljanje kojih se osnivaju. Na čelu im je ravnatelj koji je za svoj rad odgovoran ministru i koji je politički dužnosnik. Takve su organizacije primjerice: Ured za registraciju nekretnina, Uprava za zavtorski sustav, Uprava za ceste, Državni inspektorat rada itd.

*Organizacije javnih službi* osnivaju se, u pravilu, odlukom resornog ministra u skladu s posebnim zakonima uz prethodno konzultiranje predstavnika korisnika, zainteresiranih građana, jedinica lokalne samouprave i ostalih relevantnih subjekata. Takvim se organizacijama upravlja neposredno iz ministarstva ili putem njihovih teritorijalnih jedinica. U pravilu se radi o negospodarskim javnim službama, dok se one komercijalnog karaktera obavljaju putem javnih trgovačkih društava, koncesija ili javno-privatnih partnerstava. Bivajući *de iure* tijela državne uprave, javne su službe pod intenzivnim nadzorom te čvrsto stegnute u političko-upravnu piramidu. Autonomija funkcionalnih upravnih sustava time je smanjena, što može ugroziti poštovanje stručnih pravila u pojedinim profesijama.

*Upravna tijela u prefekturama* obavljaju one poslove koji su prefektima, kao državnim dužnosnicima »na terenu«, izričito stavljeni u djelokrug ili delegirani posebnim zakonima. Prefekta imenuje Vijeće ministara.

*Autonomne agencije* se, za razliku od drugih tijela državne uprave, osnivaju i ukidaju isključivo zakonom. Stoga ZDU sadržava svega desetak odredbi koje čine opći okvir ustrojavanja agencija. One se osnivaju za obavljanje upravnih funkcija ako su ispunjeni sljedeći kriteriji: nije potreban trajan i neposredan nadzor premijera ili odgovornog ministra; potrebna je visoka stručna specijalizacija; djelomično se ili potpuno financiraju sredstvima koja nisu iz državnog proračuna. Rad agencija nadzire odgovorni ministar, samo iznimno premijer. Agencijama upravlja ravnatelj koji je državni službenik, a za svoj rad je odgovoran resornom ministru ili premijeru putem upravnog odbora agencije. Organizacije ovog oblika osnivaju se uglavnom kao regulacijske u različitim područjima javnih službi i ekonomskih djelatnosti, primjerice: Agencija za telefoniju, Regulacijska agencija za električnu energiju, Agencija za javnu nabavu itd.

*Teritorijalne ekspoziture* kao dislocirane organizacijske jedinice za područje jedne ili više lokalnih jedinica mogu osnivati ministarstva i njima subordinirane središnje upravne organizacije. One se osnivaju odlukom Vijeća ministara na prijedlog resornog ministra. Racionalizacija prvostupanjkih tijela državne uprave može se postići sporazumom odgovornih ministara i ministra nadležnog za upravu kojim se mogu objedinjavati lokalne jedinice pojedinih ministarstava ili delegirati poslovi pojedinih ministarstava već postojećim ekspoziturama drugih ministarstava. Takva odredba zakona je dispozitivna i instruktivna te ne priječi fragmentaciju državne uprave na terenu. Teritorijalnim ekspoziturama upravlja pročelnik koji za svoj rad odgovara glavnom tajniku u ministarstvu ili ravnatelju središnje organizacije, ako je riječ o njihovim lokalnim ispostavama.

#### 4.2. Poslovi državne uprave

Kao temeljne funkcije državne uprave Zakon navodi: *provedbu zakona, pružanje javnih usluga te oblikovanje i provedbu vladinih politika* pa ih objedinjuje pojmom »*upravnih funkcija*« (čl. 2.). Razgraničenje djelokruga među ministarstvima uređuje se odlukom Vijeća ministara na prijedlog premijera. Takva odredba čini upitnim načelo zakonitosti rada uprave prema kojem svi poslovi državne uprave moraju biti izričito određeni zakonom (u formalnom smislu). Ministri, ravnatelji središnjih subordiniranih organizacija te ravnatelji autonomnih agencija ovlašteni su donositi dvije vrste



podzakonskih općih akata: a) *upute*, kojima, u slučajevima predviđenima zakonima, potanje razrađuju odredbe zakona radi njihove lakše primjene i b) *naredbe*, kojima postavljaju opća pravila rada i ponašanja u svojim organizacijama, koje imaju isključivo interni učinak.

Poslovi državne uprave mogu se delegirati (povjeriti) jedinicama lokalne samouprave ili pravnim osobama, i to kako profitnim tako i neprofitnim. Povjeriti se mogu samo izvršni upravni poslovi ili neposredno pružanje javnih usluga, a odgovornost za njihovo obavljanje uvijek ostaje na tijelima državne uprave. Jedinicama lokalne samouprave poslovi se mogu povjeriti izravno zakonom ili sporazumom utemeljenim na zakonu, dok se povjeravanje drugim pravnim osobama regulira posebnim zakonima. Zakon propisuje nekoliko uvjeta koji moraju biti kumulativno ispunjeni da bi delegiranje upravnih poslova bilo dopušteno: a) obavljanje poslova od trećih osoba mora biti ekonomski opravdano; b) povjeravanje poslova ne smije naštetiti kvaliteti javnih usluga koje se delegiraju; c) delegiranje ne smije naštetiti javnom interesu i legitimnim pravima i interesima korisnika pojedinih usluga; d) delegacija ne smije ugroziti kontinuiranu i djelotvornu isporuku javnih usluga; e) tijelo koje delegira mora imati dostatan kapacitet za praćenje, nadzor i evaluaciju delegiranih zadaća.

### 4.3. Koordinacija i suradnja među upravnim tijelima

Pravila za koordinaciju između tijela državne uprave sadržana su u Zakonu o Vijeću ministara, njegovu Poslovniku te Zakonu o organizaciji i funkcioniranju državne uprave. Organizacije državne uprave su instruirane da pružaju podatke i pomoć pri obavljanju svojih zadaća, osnivaju zajedničke radne skupine za izradu prijedloga propisa, politika, strategija i projekata, a mogu osnivati i zajedničke organizacijske jedinice za obavljanje upravnih funkcija, ako narav poslova to zahtijeva. Zajedničke radne skupine i organizacijske jedinice osnivaju se zajedničkom odlukom resornih ministara, ili supsidijarno, naredbom premijera ako među ministrima ne dođe do sporazuma. U radne se skupine obično imenuju viši službenici. Vladin poslovnik predviđa platforme političke koordinacije među ministrima – premijer je ovlašten sazivati interministarske odbore za raspravu prijedloga zakonskih akata koji imaju intersektorsku dimenziju. Najvažniji stalni odbori su Odbor za strateško planiranje i Odbor za gospodarski razvoj. Koordinacija među ministrima je poboljšana uvođenjem specifične elektroničke platforme komunikacije *E-Acts*, no ona je neformalne i supsidijarne naravi (Sigma, 2014). Najvažniju ulogu u koordiniranju tijela

državne uprave imaju *Ured premijera i Ministarstvo europskih integracija*. Ured premijera je inicirao redovite sastanke glavnih tajnika ministarstava na kojima se pripremaju sjednice Vlade te rješavaju nesporazumi i sukobi između ministarstava. Oni se od 2013. održavaju jednom tjedno (Sigma, 2014). Ured premijera postavlja smjernice za izradu sektorskih strategija te uskladuje i nadzire rad ministarstava pri njihovu oblikovanju. Takve strategije čine integralni dio *Nacionalne strategije za razvoj i integraciju*. Interministrarske radne skupine za transpoziciju *acquisa* Europske unije organizirane su po pojedinim pregovaračkim poglavljima, a na čelu svake je zamjenik ministra u čiji resor pojedino poglavlje spada.

#### 4.4. Odnos građana i uprave

Temeljni akt koji regulira odnos građana i uprave je *Zakon o upravnom postupku* (dalje: ZUP) iz 1999. Do njegova donošenja pravila za upravno postupanje bila su sadržana u nizu sektorskih materijalnih zakona. Raspršenost procesnih pravila imala je negativan učinak na pravnu sigurnost i predvidivost djelovanja uprave te na jedinstvenost upravnog sustava, a otežavala je i sudski nadzor nad upravom. Takva su pravila uglavnom bila naslijeđena iz komunističkog razdoblja te su, »umjesto zaštite prava građana, kao glavni cilj imala postizanje državnih ciljeva« (Ibrahimi, 2009). Kodificiranje upravno-postupovnih pravila, za razliku od većine drugih sistemskih zakona toga vremena, rezultat je uglavnom rada domaćih eksperata, ponajviše inspiriran europskim neformalnim kodifikacijama upravnih načela i standarda. Zakonom se uređuje postupak donošenja pojedinačnih upravnih akata za provedbu zakona. Po njemu su obvezne postupati sve javne organizacije, upravne i političke prirode, kad primjenjuju opće propise na pojedinačne slučajeve, između ostalih: tijela državne uprave, jedinice lokalne samouprave, profesionalne komore, neovisne državne institucije, oružane snage, trgovačka društva itd. Zakonodavna praksa je uzdrmala temelje pravne sigurnosti uspostavljene kodifikacijom upravnog postupka. Skoro svaki zakon materijalne naravi predvidio je posebna postupovna pravila te na taj način derogirao primjenu ZUP-a u mnogim upravnim područjima. (Sigma, 2010). Posebnim zakonima ustanovljena su dva jedinstvena upravna mjesta (*one stop shop*): 2007. omogućene su jedinstvene upravne usluge za područja poreza, socijalnog i mirovinskog osiguranja te radnopravnih odnosa, a 2008. omogućena je jedinstvena realizacija svih zahtjeva vezanih uz osnivanje tvrtke na jednom mjestu.

Etatizam i autoritarna vladavina stoljećima su bili glavna karakteristika različitih državnih uređenja na teritoriju današnje Albanije. Stoga se odnos građana prema upravi uglavnom nije razvio dalje od paternalističkog i podaničkog. Participacija u političkom i općenito javnom životu bila je osigurana isključivo za članove vladajuće stranke te za one društvene skupine koje su činile ekonomski temelj svakodobnog režima. Uključivanje građana, privatnih subjekata, civilnih udruga i ostalih interesenata u oblikovanje javnih politika i propisa u Albaniji tradicionalno je bilo na niskoj razini. Centralizacija političkih stranaka značila je i manjak komunikacijskih kanala prema javnosti, a subordinacija uprave politici uzrokovala je oprezan i nepovjerljiv odnos službenika prema javnosti. Takvim je razvojem oblikovanje politika i donošenje odluka u javnom životu postalo elitističko i jednostrano, bez uključivanja drugih društvenih aktera (Bogdani i Loughlin, 2007; Sigma, 2014). Obveza savjetovanja sa zainteresiranom javnošću postoji u zakonodavstvu kao instruktivna odredba, ali bez razrađenih procedura i sankcija, iako je u pripremi nacrt zakona o savjetovanju sa zainteresiranom javnošću koji predviđa mnogo detaljniji okvir participacije društvenih aktera u donošenju odluka od javnog interesa. U međuvremenu, Vlada je ustrojila nekoliko stalnih savjetodavnih tijela koji sudjeluju u svim fazama određene javne politike: *Nacionalno gospodarsko vijeće*, koje funkcionira već desetak godina i posjeduje određen utjecaj, te *Vijeće civilnog društva* i *Vijeće za lokalnu samoupravu* koji su osnovani 2014.

#### 4.5. Nadzor nad upravom

*Politički nadzor* nad upravom prvenstveno je u djelokrugu premijera i ministara koji »upravljaju upravom i nadziru njezin rad« (čl. 4. ZDU).

*Unutarupravni nadzor* je strogo hijerarhijski te su ministarstva kao najviša tijela državne uprave ovlaštena nadzirati rad svih ostalih tijela. Nadzor je isključiva ovlast ministara i/ili premijera ako je oni ne delegiraju službeniku ili zasebnom odjelu unutar svog upravnog aparata. Nadzor nad autonomnim agencijama i subordiniranim organizacijama nešto je »mekši« te se približava standardima nadzora zakonitosti i svrsishodnosti rada i postupanja uz određene hijerarhijske elemente. U sklopu takvog nadzora, ovlašteni dužnosnik/službenik nadzire postizanje proklamiranih ili dogovorenih ciljeva javnih politika, zakonitost rada i djelovanja, upravljanje ljudskim potencijalima, izvršavanje proračuna, upravljanje imovinom i financijsko upravljanje. Nadzorno tijelo pritom je ovlašteno zahtijevati

redovna i izvanredna izvješća o aktivnostima nadziranog tijela, poduzeti inspekcijski nadzor prostorija i akata, postaviti ciljeve koji se moraju dostići i zadatke koje za njihovo dostizanje treba obaviti, narediti poduzimanje određenih mjera, prethodno odobriti proračun nadziranih organizacija te predložiti izmjene u njihovim proračunima, narediti pokretanje ili obustavu upravnih postupaka, narediti povlačenje ili izmjene upravnih akata. Ako u razumnom vremenu tijelo ne postupi po naredbama nadzornog tijela, ono je ovlašteno poduzeti sve radnje u granicama ovlasti nadziranog tijela (čl. 23. ZDU). S obzirom na navedene odredbe, javna se uprava u Albaniji može ocijeniti kao izrazito etatizirana i centralizirana. Čak i organizacije koje po svojoj naravi i komparativnim trendovima, sve više zadobivaju funkcionalnu autonomiju poput javnih službi i regulacijskih agencija, u albanskom su sustavu čvrsto stegnute u sustav državne uprave, a time su zapravo i u neposrednoj sferi politike.

*Financijski nadzor državne uprave* provodi se putem unutrašnje i vanjske kontrole (revizije). Sustav unutrašnje kontrole u Albaniji je uspostavljen 2000. kao razmjerno decentralizirana horizontalna funkcija. *Glavno ravnateljstvo za unutrašnju kontrolu* ustrojeno je u Ministarstvu financija, a u svakom su ministarstvu ustrojene zasebne, razmjerno nezavisne organizacijske jedinice za unutrašnju kontrolu. Od 2012. obveza ustrojavanja takvih jedinica proširena je na svako tijelo državne uprave te na trgovačka društva u većinskom javnom vlasništvu te ih je trenutačno 109 (Sigma, 2013). Vanjski financijski nadzor provodi se od 1998. kada je Ustavom ustanovljena *Visoka državna revizija* kao vrhovna financijska nadzorna institucija. Ustavno utemeljenje daje joj zadovoljavajuće neovisan položaj u odnosu na politička i upravna tijela izvršne vlasti. Izravno odgovara Skupštini, podnoseći joj godišnje izvještaje. Glavnog ravnatelja bira Skupština na prijedlog predsjednika Republike. Vanjskom su nadzoru podložna sva javna tijela (centralna i lokalna), uključujući i trgovačka društva u većinskom javnom vlasništvu te političke stranke ako se (dijelom) financiraju iz državnog proračuna (Sigma, 2013).

*Sudski nadzor uprave*, Ustavom proklamiran, do prije je nekoliko godina bio povjeren redovnim sudovima. Oni su sudili prema procesnim pravilima sadržanima u *Kodeksu civilnog postupka*, koji je sadržavao svega nekoliko odredaba za specifične upravne sporove, a supsidijarno su se primjenjivala parnična pravila istoga zakona. Prvi put u povijesti, u Albaniji je 2012. ustrojen sustav specijaliziranih upravnih sudova. Osnovano je šest prvostupanjskih i jedan Visoki upravni sud u Tirani, a u okviru Vrhovnog suda, ustrojen je zaseban upravni odjel. Upravni spor je spor pune jurisdikcije. Pristup sudu jamči se svakoj osobi kojoj je aktom ili djelovanjem

nekog upravnog tijela povrijeđeno pravo ili legitiman pravni interesa, a da je iscrpila sve druge pravne lijekove. Predmet nadzora mogu biti upravni akti, realni akti uprave, normativni akti (osim zakona) te upravni ugovori. Omogućen je dvostupanjski postupak, osim u slučajevima male objektivne vrijednosti spora. Jedna od kritičnih točaka prethodnog sustava sudskog nadzora uprave, provedba i izvršavanje pravomoćnih sudskih odluka, novim je zakonom poboljšana: sud je ovlašten (*ex officio* ili na zahtjev stranke) novčano kazniti tijelo koje odluku ne provede, i to za svaki dan zakašnjenja.

*Institucija pučkog pravobranitelja (ombudsmana)* u Albaniji ustrojena je 1998. nakon usvajanja Ustava donošenjem *Zakona o pučkom pravobranitelju*. Njega bira Skupština, tročetinskom većinom na mandat od pet godina s mogućnošću reizbora. Obvezan je podnositi Skupštini redovito godišnje izvješće, a na zahtjev Skupštine i posebna izvješća o pojedinim temama. Broj pritužbi u stalnom je porastu: u 2012. iznosio je oko 7.500, što s jedne strane pokazuje visoku razinu prepoznatosti institucije među građanima, no također indicira i visoku stopu kršenja njihovih prava od strane državnih i drugih javnih institucija. Stopa riješenih pritužbi također raste te je u istoj godini iznosila oko 75%. Godišnji se proračun Ureda pravobranitelja stabilizirao na 80 do 90 tisuća eura. Često se upozorava na marginalizaciju uloge i važnosti pučkog pravobranitelja: izostaje javna rasprava o njegovim godišnjim izvješćima, a tek se oko 50% njegovih preporuka javnim tijelima ispoštuje (Sigma, 2013). Osim ombudsmana, u posljednjih je nekoliko godina ustanovljeno i nekoliko sličnih, specijaliziranih pravobraniteljskih institucija kao što su: povjerenik za zaštitu osobnih podataka (2008.), povjerenik za suzbijanje diskriminacije (2010.), povjerenik za javnu nabavu (2011.), povjerenik za informiranje (2014.) (Cani, 2012).

Nadzor uprave od strane građana omogućuje i sustav pristupa informacijama koje posjeduju javna tijela. Prvi pokušaj reguliranja takvog prava iz 1999. nije polučio uspjeh jer nije bio ustrojen mehanizam sankcija koji bi javna tijela obvezao na pružanje njima dostupnih informacija. Kao jedan od aspekata recentnih europeizacijskih reformi novi je sustav oblikovan *Zakonom o pravu na informacije* koji je usvojen 2014. Prema njemu, svatko ima pravo na pristup javnim informacijama bez obveze obrazlaganja razloga. Javne su informacije podaci pohranjeni prilikom vršenja javnih poslova u bilo kojem obliku, bez obzira na to potječu li od javnih tijela koje s njima raspolaze (čl. 1. i 2.). Svako je javno tijelo dužno, iz redova svojih službenika, imenovati koordinatora za informiranje koji je zadužen za provedbu mjera koje zakon nalaže. Nadzor nad provedbom zakona

provodi *povjerenik za slobodu informiranja i zaštitu osobnih podataka* koji je ovlašten provoditi drugostupanjske postupke povodom žalbi građana kojima su tražene informacije nezakonito uskraćene. Mimo toga, dostupnost informacija dodatno je osigurana novčanim kaznama koje su propisane za tijela koja su nezakonito uskratili informacije koje posjeduju, a bile su ih dužne pružiti.

## 5. Službenički sustav i upravljanje ljudskim potencijalima

### 5.1. Pravni okvir službeničkog sustava u tranzicijskom razdoblju

Ustrojavanje modernog i profesionalnog službeničkog sustava predstavljalo je fokalnu točku svih upravnih reformi u posljednjih dvadeset godina u Albaniji. Sustav nomenklature naslijeđen iz komunističkog razdoblja te reguliranje službeničkog statusa normama radnog prava bile su glavne osi oko kojih se vršila politizacija uprave tijekom 1990-ih. Amandmani radnog zakonodavstva koji su regulirali status službenika dopuštali su da čelnici organizacija diskrecijski odlučuju o otpuštanjima službenika »kada smatraju da je to potrebno zbog provedbe reformi u državnom sektoru«. Zapošljavanje politički podobnih osiguravala je komplementarna odredba istog propisa po kojoj se u »slučajevima nužde« moglo zapošljavati bez pridržavanja pravila o ulasku u službu (Elbasani, 2009). Angažman međunarodne zajednice, posebice Europske unije, išao je ponajviše za tim da se ustroji i uhoda službeničko zakonodavstvo koje bi upravu profesionaliziralo te je utemeljilo na načelima nepristranosti i zakonitosti. Prvi zakon o državnim službenicima izglasan je 1996., no njegova primjena nikada nije zaživjela. Bio je opstruiran od vladajućih tako da se za njegovu primjenu nisu donijeli potrebni podzakonski akti kojima bi se regulirale službeničke plaće, sustav napredovanja i ostali važni aspekti službeničkog prava. To je pogodovalo uhodanoj praksi otpuštanja i zapošljavanja prema političkim kriterijima. Procjenjuje se da je 1997., nakon pobjede oporbe na parlamentarnim izborima, bilo otpušteno 15.000 (oko 20%) zaposlenih u javnoj upravi koji su nadomješteni pristašama pobjedničke, Socijalističke stranke (Elbasani, 2009). Odljev kadrova iz javne uprave nastavljen je i u narednom periodu, a osim političkim razlozima, potaknut je i niskim primanjima. Tako je 2001. javnu upravu napustilo 5,6%, a 2003. 4,5%

zaposlenih (Mussari i Cepiku, 2007). Donošenjem *Zakona o službenicima* 1999. prvi je put u Albaniji ustrojen suvremeni službenički sustav čiji je primarni cilj bio stvoriti profesionalnu jezgru viših službeničkih položaja, a poslije postupno širiti domašaj zakona i na druge zaposlenike javnog sektora. Zakon se primjenjivao na ograničen broj javnih zaposlenika (tek oko 6%), dok službenici u općinama, vladinom upravnom aparatu, organizacijama subordiniranim ministarstvima i autonomnim agencijama nisu potpadali pod njegove odredbe. Prema podacima iz 2012. u tijelima središnje državne uprave zaposleno je 1.700 službenika, u ostalim središnjim upravnim organizacijama 1.830, a u tijelima lokalnih jedinica i regija njih 3.358, dok se ukupan broj zaposlenih u javnom sektoru procjenjuje na oko 90.000 (Sigma, 2014: 7–8). Formalna depolitizacija uprave je izvršena – jedini politički imenovani dužnosnici su ministri i njihovi zamjenici (po jedan u svakom ministarstvu), dok su svi drugi položaji, od glavnih tajnika naniže formalno profesionalizirani. Zakon iz 1999. nije doživio nijednu izmjenu, ne zbog toga što nisu bile potrebne, nego zbog nemogućnosti da se u Skupštini postigne potrebna većina od 3/5 zastupnika. Pravna stabilnost samo je formalna – otežano mijenjanje zakonskih odredbi vodilo je zapravo njihovu ignoriranju od strane političara, tako da je i dalje nastavljeno zapošljavanje po političkom ključu (Sigma, 2012). Iako zakonom zabranjeno, zapošljavanje službenika na određeno vrijeme nastavljeno je i nakon donošenja zakona te je bilo pod učestalom kritikom Europske komisije i Sigma-e.

## 5.2. Najvažniji aspekti novog službeničkog sustava

Postojeći službenički sustav u Albaniji temelji se na *Zakonu o javnim službenicima* (dalje: ZJS) koji je usvojen u svibnju 2013. Zakon koji je na snazi jedan je od najvažnijih ishoda strategije reforme javne uprave za razdoblje 2008.–2013., a izrađen je uz sudjelovanje eksperata SIGMA-e. Predviđeni provedbeni podzakonski akti doneseni su u ožujku 2014., stoga se novi sustav još uhadava.

### 5.2.1. Status i klasifikacija javnih službenika

Zakon je proširio svoj domašaj te je pod njegovim režimom sada oko 25.000 javnih zaposlenika – primjenjuje se na službenike u svim tijelima državne uprave i jedinicama lokalne samouprave koji u obavljanju svojih poslova izvršavaju javne ovlasti, osim na izabrane dužnosnike, ministre i

njihove zamjenike, dužnosnike imenovane od Skupštine ili Vijeća ministra, suce i javne tužitelje, sudske službenike, zaposlene u vojsci, zaposlenike sigurnosnih službi, zaposlene u javnim službama, političke savjetnike u kabinetima visokih dužnosnika te na administrativno osoblje. Na policijsko se i diplomatsko osoblje odredbe Zakona primjenjuju supsidijarno, ako posebnim zakonima koji uređuju te službe nije drugačije određeno. Klasifikacijski temelj su radna mjesta (Sigma, 2014). Radna se mjesta dijele na četiri osnovne kategorije: visoki menadžment, srednji menadžment, niži menadžment te razina stručnjaka-izvršitelja. U kategoriju visokog menadžmenta ulaze sljedeća radna mjesta: glavni tajnici, ravnatelji odjela te ravnatelji generalnih ravnateljstava. Srednjem menadžmentu pripadaju ravnatelji ravnateljstava, a nižem načelnici sektora. Klasa stručnjaka-izvršitelja dijeli se na kategorije upravnih generalista i upravnih specijalista (čl. 19. ZJS).

### 5.2.2. Ulazak u službu

Ustav u svom čl. 107. određuje da se javni zaposlenici zapošljavaju na temelju prethodnog testiranja. S obzirom na pravnu osobnost svakog tijela državne uprave, formalni poslodavac je svako pojedino tijelo. Ipak, postupak primanja u službu je centraliziran i izvodi ga Odjel za javnu upravu na temelju planova zapošljavanja. Kandidati se zapošljavaju na temelju javnog natječaja, pri čemu je obvezno njihovo pismeno i usmeno testiranje (čl. 20.). Vanjskim kandidatima dostupni su samo položaji stručnjaka-izvršitelja – viši položaji popunjavaju se internim napredovanjem ili lateralnim transferima službenika, čime se, unatoč klasifikaciji radnih mjesta, zakonodavac opredijelio za ustrojavanje karijernog službeničkog sustava. Testiranje i odabir službenika provode *stalni odbori za selekciju*, po jedan za svaku grupu u kategoriji stručnjaka-izvršitelja (generalisti/specijalisti). Za upražnjeno mjesto razine stručnjaka-izvršitelja natječaj se raspisuje tek ako se pozicija nije popunila horizontalnim premještajem iz drugog upravnog tijela. Zakon predviđa jednogodišnji probni rok za sve koji se prvi put zapošljavaju u državnoj službi, a za to su vrijeme dužni proći program stručnog usavršavanja u albanskoj Školi za javnu upravu. Nakon isteka probnog razdoblja organizacija, na temelju ocjene njegova rada i uspjeha na stručnom usavršavanju, može donijeti jednu od triju odluka: 1. potvrditi imenovanje službenika na neodređeno radno vrijeme; 2. produžiti probni rok za još šest mjeseci te 3. otkazati radni odnos (čl. 24.).



### 5.2.3. Platni sustav

Zakon o javnim službenicima rudimentarno regulira platni sustav u javnoj upravi (čl. 34.) prepuštajući Vladi da podzakonskim aktom ta pitanja uredi detaljnije. Platni sustav u osnovi prati klasifikaciju radnih mjesta na klase i kategorije. Unutar iste klase i kategorije službenika platni se razredi diferenciraju prema sljedećim kriterijima: ocjeni radnog učinka, godinama staža u javnoj službi te uspješnom završetku obveznih programa usavršavanja za svaki platni razred (čl. 34.).

### 5.2.4. Sustav napredovanja i horizontalne mobilnosti službenika

U pravilu, sva se upražnjena službenička mjesta na razinama stručnjaka-izvršitelja, nižeg i srednjeg menadžmenta primarno popunjavaju horizontalnim transferima službenika koji pripadaju istoj klasi u istom ili drugim upravnim tijelima. I takvi transferi podliježu prethodnom testiranju prijavljenih kandidata, pri čemu odbor za selekciju može mjesto ostaviti upražnjenim ako nijedan od kandidata ne zadovolji. Tek ako radna mjesta u klasama nižeg i srednjeg menadžmenta nisu popunjena na opisan način, pristupa se procesu napredovanja koji je također kompetitivne prirode i na koji smiju pristupiti samo službenici koji pripadaju neposredno nižoj kategoriji od one kojoj pripada mjesto za koje se natječu. Posebna pravila napredovanja odnosno regrutacije vrijede za vodeće državne službenike – one iz kategorije visokog menadžmenta. Zakon ustanovljuje i detaljno regulira (čl. 27.–32.) *Korpus visokih službenika* kojem pripadaju službenici iz kategorije visokog menadžmenta. U korpus visokih službenika mogu ući samo službenici srednje razine menadžmenta koji su prošli posebni i dugotrajni program obuke i usavršavanja u Školi za javnu upravu. Svi koji ispunjavaju navedene pretpostavke prolaze testiranje pred *Nacionalnim odborom za selekciju* na temelju čije procjene Odjel za javnu upravu imenuje kandidate u Korpus visokih službenika. Taj je status strogo osoban te ne ovisi o trenutnom radnom mjestu, tako da eventualno imenovanje na radna mjesta nižih kategorija ili rad izvan javne uprave ne utječe na gubitak statusa.

## 5.3. Sustav upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi

Prema važećim propisima, upravljanje ljudskim potencijalima u albanskoj javnoj upravi ima pretežite značajke administrativnog modela. S obzirom

na to, u suglasju je s osnovnom reformskom orijentacijom javne uprave: utemeljiti stabilnu, na zakonu utemeljenu, profesionalnu i nepristranu javnu upravu prema *weberijanskom* modelu. U praksi, međutim, još su uvijek prisutni ostaci političkog modela upravljanja ljudskim potencijalima koji političku podobnost pretpostavlja profesionalnoj osposobljenosti za položaje u javnoj upravi, a održava se uglavnom putem zapošljavanja na određeno vrijeme te otpuštanja uzrokovanog reorganizacijama upravnih tijela.

Politička je odgovornost za upravljanje ljudskim potencijalima i službenički sustav na ministru za inovacije i javnu upravu, kao ministru bez portfelja. Ured ministra broji tek tri člana, stoga mu u poslovima upravljanja i nadzora službeničkog sustava pomaže Odjel za javnu upravu. Središnje tijelo za upravljanje ljudskim potencijalima je Odjel za javnu upravu koji djeluje u okviru Ureda predsjednika Vlade. Odjel je osnovan 1994., no tek je 1999. otpočeo sa svojim radom. Tijekom vremena mijenjao je svoje mjesto u formalnoj organizacijskoj strukturi: do 2005. bio je pod izravnim nadzorom premijera, tada je premješten unutar Ministarstva unutrašnjih poslova, a od 2013. opet je postao organizacijska jedinica Ureda premijera no pod političkim nadzorom ministra za inovaciju i javnu upravu. Sačinjavaju ga dvije organizacijske jedinice: *Služba za razvoj, upravljanje ljudskim potencijalima i inovaciju* te *Služba za organizacijski i funkcionalni razvoj plaća, projekata i politika*. Odjel za javnu upravu zapošljava 43 službenika. Sustav upravljanja ljudskim potencijalima ipak je djelomično decentraliziran jer sva središnja upravna tijela imaju zasebne organizacijske jedinice za ljudske potencijale. Ipak, njihov je kapacitet različit te se koriste različitim vrstama alata. Odjel za javnu upravu u svom djelokrugu ima sve važnije funkcije upravljanja ljudskim potencijalima i implementacije službeničkog zakonodavstva te se zbog toga funkcija ULJP-a u Albaniji može označiti kao razmjerno centralizirana. Najveće poteškoće u radu Odjela za javnu upravu javljaju se zbog nedovoljne koordinacije s drugim tijelima nadležnima za službenički sustav, kao što su povjerenik za javnu službu, upravni sudovi i Škola za javnu upravu te zbog nepostojanja jedinstvene elektroničke baze podataka o javnim službenicima u Albaniji, zbog čega je donošenje personalnih odluka otežano i usporeno, kao što je otežano i vođenje cjelovite službeničke politike (Sigma, 2014). Osim *policy* poslova unaprjeđenja ljudskih potencijala, Odjel djeluje i kao inspekcijski organ te je u skladu s tom ulogom ovlašten od svake upravne organizacije zahtijevati informacije i dokumente o provedbi službeničkog zakonodavstva pa s tom svrhom neposredno ispitati svaki dokument i akt (ZJS, čl. 7.).

*Povjerenik za javnu službu* neovisna je institucija ustanovljena novim službeničkim pravom kojoj je povjeren pravni nadzor nad sustavom upravljanja ljudskim potencijalima. Dotada je poslove nadzora vršila Komisija za javnu službu kao kolegijalno tijelo. U radu mu pomaže Tajništvo za nadzor javne službe. Povjerenika imenuje Skupština na vrijeme od pet godina s mogućnošću jednog reizbora. U svom radu ima sljedeće ovlasti: provoditi upravne istrage u skladu sa Zakonom o upravnom postupanju; zahtijevati i dobiti bilo koju informaciju potrebnu za obavljanje svoje dužnosti od svih državnih institucija; ispitati svaki akt ili dokument povezan s upravljanjem javnom službom; ispitati i ocijeniti upravljačku praksu svake organizacije koja zapošljava javne službenike; u slučaju pronađenih nezakonitosti i nepravilnosti pisanom odlukom zahtijevati od organizacija poboljšanje prakse i/ili implementaciju konkretnih mjera. U slučaju neizvršavanja odluka, Povjerenik za javnu službu ovlašten je izreći novčanu kaznu odgovornoj osobi u organizaciji u visini do 30% mjesečne plaće, a u slučaju ponavljanja nepravilnosti i do 50% (čl. 14.–15.).

Usavršavanje službenika zakonom je propisano i kao pravo i kao dužnost. Obrazovne programe izvodi albanska Škola za javnu upravu na temelju trogodišnjih procjena. Ona je osnovana novim zakonom o javnim službenicima, a naslijedila je zaposlenike i infrastrukturu dotadašnjeg *Instituta za obrazovanje javnih službenika*. Škola funkcionira kao tijelo državne uprave – organizacija je subordinirana ministru za inovacije i javnu upravu. Unatoč povećanju godišnjeg proračuna Škole, on je u 2014. iznosio tek nešto preko 50.000 eura. Nedovoljno proračunsko financiranje Škola kompenzira intenzivnom suradnjom s međunarodnim pokroviteljima i natjecanjem na europska projektna sredstva (Sigma, 2012). Programi Škole otvoreni su ne samo za javne službenike nego i za sve druge potencijalne polaznike (Malile i Petrela, 2014).

## 6. Upravne reforme

Može se reći da je albanska javna uprava u kontinuiranom stanju reforme od sloma komunističkog sustava naovamo. Zahvaljujući svom povijesnom naslijeđu, u Albaniji se nikad nije razvio klasični *weberijanski* model profesionalne, nepristrane i na zakonu utemeljene javne uprave. Za razliku od nekih drugih tranzicijskih zemalja, koje su svoje upravne reforme mogle dijelom temeljiti i na vlastitom povijesnom (ponajprije međuratnom) iskustvu i habsburškom državno-pravnom naslijeđu (Eriksen, 2007), Albanija

je svoje upravne institucije uglavnom morala *izgrađivati* od samog početka, ali u mnogo zahtjevnijem i složenijem okruženju. Upravo zbog potrebe za dubinskim zahvatima u javne institucije, kratkoročni i parcijalni pristupi upravnim reformama Albaniji nisu donosili očekivane rezultate. Velika većina reformskih dokumenata i mjera bila je *okolišno* potaknuta, uglavnom od međunarodnih aktera. Njihova dominacija u reformskim procesima često je stvarala pasivan otpor službenika pri implementaciji proklamiranih i usvojenih mjera (Škarica, 2012). Razdoblje od pada komunističkog režima do danas može se podijeliti u tri reformske faze: 1. *prvu fazu*, koja je trajala u periodu 1991.–1998., obilježavaju uglavnom nužne promjene u javnoj upravi, koje su bile formalne, površne i kozmetičke naravi; 2. *druga faza*, 1998.–2009., započinje s donošenjem novog Ustava te snažnijim angažiranjem međunarodne političke i ekspertne zajednice u razvoj albanskih državnih i upravnih institucija; 3. *treća faza*, 2009.–2015., koja se može nazvati fazom *europizacije*, započinje sa stupanjem na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) i podnošenjem zahtjeva za članstvo u EU.

Kako je rečeno, prve godine tranzicijskog perioda obilježili su zanemari- vanje i instrumentalizacija javne uprave, a političke su elite bile fokusirane na političke i ekonomske reforme, kao i na poboljšanje vanjskopolitičkih odnosa. Takav pristup najbolje ilustrira činjenica da nisu doneseni stožer- ni zakoni o ustrojstvu i djelovanju javne uprave – o javnim službenicima, o organizaciji državne uprave i o upravnom postupanju. Uprava je bila izrazito politizirana, a načela zakonitosti i vladavine prava i dalje su, kao u komunističkom razdoblju, uglavnom bila subordinirana volji vladaju- će većine. Bivajući zasjenjena stalnim političkim i ekonomskim krizama, uprava je nastavila funkcionirati po naslijeđenom obrascu koji je uključivao: subordinaciju politici, nedostatak kvalificiranih kadrova i strateškog pristupa, korupciju, izrazitu centralizaciju te zapošljavanje po političkom ključu na svim teritorijalnim razinama (Elbasani, 2009; Meyer-Sahling, 2009). Promjene koje su se u upravi događale uglavnom su bile stihijske te mehaničke naravi – ustrojavanje organizacija te otpuštanje i/ili zapošljava- nje službenika, dok je razvoj ljudskih i organizacijskih potencijala uglav- nom ostavljen po strani. I potencijalno važne formalne promjene koje su se dogodile nisu adekvatno implementirane: *Odjel za javnu upravu*, iako osnovan 1994., profunkcionirao je tek 1999., a *Zakon o državnim službeni- cima* iz 1996., usmjeren prvenstveno na depolitizaciju i profesionalizaciju uprave, ostao je mrtvo slovo na papiru te nikad nije implementiran, zbog izostanka potrebnih podzakonskih propisa.

Reformsko je razdoblje nagoviješteno usvajanjem novog Ustava 1998., a reformski je okvir postavljen Strategijom reforme državnih institucija i javne uprave usvojenom od strane Vlade krajem 1997. Za iniciranje reformskog vala ponajviše je zaslužna međunarodna zajednica koja je u stručnom i financijskom pogledu stajala iza svih reformskih strateških dokumenata usvojenih u narednih nekoliko godina. Tako je i navedena strategija oblikovana u suradnji Europske unije, Svjetske banke te Međunarodnog monetarnog fonda (Elbasani, 2009). Tradicionalno velik udio strane pomoći Albaniji (5% BDP-a) tih je godina bio uglavnom (60%) usmjeren u reformu i razvoj javnih institucija. Brojnost međunarodnih aktera uključenih u oblikovanje reformi ponekad je dovela do neusklađenosti pojedinih zakonskih tekstova te do vrijednosno i doktrinarno suprotstavljenih mjera. Albanija je svojom specifičnošću među tranzicijskim državama postala izazov za različite međunarodne asocijacije i ekspertne skupine, bivajući svojevrsni eksperimentalni poligon za upravne reforme (Mussari i Cepiku, 2007). Stoga je 2005. Vlada ustrojila *Odjel za koordinaciju strategija i inozemne pomoći*. Drugu reformsku fazu posebno je obilježila 1999. Te su godine usvojeni zakoni o javnim službenicima, o upravnom postupku, o pravu na informiranje i pristup službenim dokumentima, o izvanugovornoj odgovornosti državnih upravnih organa, o zaštiti osobnih podataka. Zakonski tekstovi tada usvojeni uglavnom su išli za stvaranjem uprave koja će biti podložna zakonu te u kojoj će se ograničiti politički utjecaj (Cani, 2012). (Neo)weberijanski duh reformi na prijelazu stoljeća trebao je prvi put izgraditi te istodobno ojačati načela vladavine prava, zakonitosti uprave i pravne sigurnosti građana. S obzirom na tako postavljene ciljeve, te su reforme donekle zanemarile modernizaciju uprave te usvajanje suvremenih postavki novog javnog menadžmenta. Tek liberalizacija određenih strateških javnih sektora, poput energetike i vodoprivrede ima donekle ekonomsko-menadžerski predznak. Implementacija paketa zakona s početka ovog razdoblja naišla je na tradicionalne poteškoće pri njihovoj implementaciji te su reforme nakon nekoliko godina usporene. Vijeće ministara je 2005. počelo koristiti dva važna upravljačka alata: *Integrirani sustav planiranja* (ISP) te *Program srednjoročnog budžetiranja* (PSB). ISP predstavlja sustav operativnih načela koji služi kao okvir povezivanja najvažnijih strateških prioriteta njihovim srednjoročnim i dugoročnim financiranjem. Osim promjena na središnjoj razini političko-upravnog sustava, u ovom je razdoblju značajnije reformirana lokalna samouprava – otpočeo je proces političke, upravne i fiskalne decentralizacije, a uvođenjem regija slabije su lokalne jedinice dobile važnog partnera za jačanje kapaciteta te obavljanje lokalnih poslova.

Reforme koje su uslijedile u najrecentnijem razdoblju u najvećoj su mjeri rezultat ispunjavanja obveza koje proistječu iz SSP-a. U ovoj je fazi Europska unija uglavnom istisnula ostale međunarodne aktere te se prometnula u primarnog i najvažnijeg inicijatora upravnih reformi u Albaniji, kao i evaluatora postignutog, provodeći politiku uvjetovanja napretka u pregovorima postignutim reformskim ciljevima (Elbasani, 2009). Najvažniji strateški dokument novijeg datuma je Međusektorska strategija reforme javne uprave koju je Vijeće ministara usvojilo 2008. za razdoblje 2008.–2013. Fokalna točka strategije bila je reforma službeničkog zakonodavstva. Veliki reformski val započeo je 2012. U kratkom su vremenu usvojeni Zakon o javnim službenicima (2013.), Zakon o funkcioniranju i organizaciji državne uprave (2012.), Zakon o organizaciji i funkcioniranju upravnih sudova (2012.), Zakon o javnoj nabavi (2012.) te Zakon o koncesijama i javno-privatnom partnerstvu (2013.). Kao središnje tijelo nadležno za upravljanje sustavom javnih nabava osnovana je *Agencija za javnu nabavu*, koja djeluje pod izravnim nadzorom premijera i njegova ureda. Ona je zadužena i za upravljanje sustavom koncesija i javno-privatnih partnerstava, no u tim je poslovima subordinirana resornim ministarstvima za pojedine slučajeve koncesija ili drugih vrsta javno-privatnog partnerstva. Najveći broj koncesija izdaje se za izgradnju i održavanje hidroenergetskih postrojenja. Nadzor zakonitosti javnih nabava vrši Komisija za javne nabave kao žalbena instancija u postupcima. Također je pod nadzorom Ureda premijera (Sigma, 2013, Sigma, 2014).

Jedna od važnih institucionalnih inovacija jest ustanovljenje *ministra za inovacije i javnu upravu*, kao člana Vlade bez portfelja kojemu su u djelokrug dane sljedeće odgovornosti: a) informacijska tehnologija i infrastruktura za elektroničku komunikaciju; b) geoprostorni informacijski sustavi; c) poštanska služba; d) reforma audiovizualne tehnologije; e) modernizacija javne uprave (Sigma, 2014).

Nastavlja se smanjenje broja javnih službenika; program trenutčne Vlade proklamira reduciranje broja zaposlenika u središnjim tijelima državne uprave (vladinom upravnom aparatu i ministarstvima) za 30%. U skladu s tim, broj službenika je u 2014. smanjen s 1.517 na 1.394 (Sigma, 2014).

U posljednjem reformskom valu usvojeni su značajni zakonski tekstovi koji su javnu upravu u Albaniji, barem što se pravne regulacije tiče, približili europskim standardima. Time su mehaničke, formalne reformske mjere provedene. Ubuduće, promjene u javnoj upravi trebaju se orijentirati na kvalitetnu implementaciju zakonskih odredbi te se temeljiti na

»mekšim« mjerama: graditi drugačiju organizacijsku kulturu u upravnim organizacijama, inzistirati na etici javne službe, a upravljanje ljudskim potencijalima temeljiti na *merit* sustavu (Marčetić, 2005). Na tom tragu jesu i osnovni ciljevi Strategije reforme javne uprave (2015.–2020.) čiji je nacrt objavljen, no koju još nije usvojilo Vijeće ministara. Nacrt ističe pet temeljnih ciljeva razvoja javne uprave u naznačenom periodu: održivost i depolitizaciju javne uprave; strogu implementaciju službeničkog zakonodavstva, posebice podizanje transparentnosti natječaja; borbu protiv korupcije; jačanje kvalitete javnih usluga korištenjem informacijske tehnologije; jačanje odgovornosti javnih službenika u obavljanju svojih dužnosti (PAR, 2015).

## Literatura

- Bogdani, Mirela, John Loughlin (2007) *Albania and the European Union: The Tumultuous Journey towards Integration and Accession*. London, New York: I. B. Tauris
- Cani, Eralda (2012) *Administrative Law in Albania*. Trieste: Quaderni giuridici
- Cepiku, Denita, Cristina Mititelu (2010) *Public Administration Reforms in Transition Countries: Albania and Romania Between the Weberian model and The New Public Management*. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, vol. 30E: 55–78
- Dafflon, Bernard (2011) *Conceptual Problems in the Assignment of Functions in SEE: The Case of Albania*. U: Martinez-Vazquez, J., F. Vaillancourt (eds.) *Decentralization in Developing Countries*, [www.elgaronline.com](http://www.elgaronline.com)
- Elbasani, Arolda (2009) *EU administrative conditionality and domestic downloading. The Limits of Europeanization in Challenging Contexts*. KFG working papers nr. 2., [http://www.polsoz.fu-berlin.de/en/v/transformeurope/publications/working\\_paper/wp/wp2/](http://www.polsoz.fu-berlin.de/en/v/transformeurope/publications/working_paper/wp/wp2/)
- Eriksen, Svein (2007) *Institution Building in Central and Eastern Europe: Foreign Influences and Domestic Responses*. *Review of Central and East European Law* 32(3): 333–369
- EC (2014) *European Commission – Albania Progress Report*, [www.sigmaweb.org](http://www.sigmaweb.org)
- Hoxha, Artan (2001) *Local Government in Albania*. U: Kandeve, Emilia (ed.): *Stabilization of Local Governments*. Budapest: LGI, 41–89
- Hoxha, Artan, Alma Gurraj (2001) *Local self-government and decentralization: Case of Albania. History, reforms and challenges*. U: *Local self-government and decentralization in South-East Europe*. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung, 194–224

- Hoffmann, Judith (2005) Integrating Albania: the Role of the European Union in the Democratization Process. *Albanian Journal of Politics* 1(1): 55–74
- Ibrahimi, Gent (2009) Administrative procedures in Albania: Main features and drawbacks. <http://www.oecd.org/dataoecd/58/53/35936539.pdf>
- Malile, Merita, Iris Petrela (2014) Legal and Institutional Framework on Training of Civil Servants in Albania – Development over the Years. *Journal of Educational and Social Research*, 2(2014): 208–214
- Marčetić, Gordana (2005) Javni službenici i tranzicija. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu i Konrad Adenauer Stiftung
- Meyer-Sahling, Jan-Hinrik (2009) Varieties of legacies: a critical review of legacy explanations of public administration reform in East Central Europe. *International Review of Administrative Sciences* 75(3): 509–528
- Mussari, Riccardo, Denita, Cepiku (2007) Public administration reform in transition: Reflections from the Albanian experience. *Public Management Review* 9(3): 353–375
- PAR (2015) Public administration reform strategy (draft) [http://www.dap.gov.al/attachments/article/399/ENG\\_Draft\\_PAR\\_Strategy.pdf](http://www.dap.gov.al/attachments/article/399/ENG_Draft_PAR_Strategy.pdf)
- SIGMA (2008) Sigma Assessment Albania (2008) [www.sigmaweb.org](http://www.sigmaweb.org)
- SIGMA (2010) Sigma Assessment Albania (2010) [www.sigmaweb.org](http://www.sigmaweb.org)
- SIGMA (2011) Sigma Assessment Albania (2011) [www.sigmaweb.org](http://www.sigmaweb.org)
- SIGMA (2012) Sigma Assessment Albania (2012) [www.sigmaweb.org](http://www.sigmaweb.org)
- SIGMA (2013) Sigma Assessment Albania (2013) [www.sigmaweb.org](http://www.sigmaweb.org)
- SIGMA (2014) Sigma Assessment Albania (2014) [www.sigmaweb.org](http://www.sigmaweb.org)
- Škarica, Mihovil (2012) Public Administration Reforms in a Fragile Institutional Framework: The Case of Albania. *Hrvatska i komparativna javna uprava* 12(2): 361–389
- Tafili, Najada (2008) Consolidation of Democracy: The Albanian Case. *Journal of Political Inquiry*, Spring 2008
- Vickers, Miranda (1999) *The Albanians: A Modern History*. London-New York: I. B. Tauris

## Pravni izvori<sup>1</sup>

Law No. 8485/1999 The Code of The Administrative procedures of the Republic of Albania

<sup>1</sup> U radu su korišteni službeni engleski prijevodi citiranih pravnih propisa. Autor zahvaljuje gđi Eraldi (Methasani) Cani, posebnoj savjetnici ministrice za inovacije i javnu upravu Republike Albanije, što ih je autoru stavila na raspolaganje.



Law No. 7570/2000 on the Organization and Functioning of Local Self-Government  
Law No. 9000/2003 on the Organization and Functioning of The Council of Ministers

Law No. 49/2012 on the Organization and Functioning of Administrative Courts and the Adjudication of Administrative Disputes

Law No. 90/2012 on the Organization and Functioning of State Administration

Law No. 152/2013 on Civil Servants

Law No. 119/2014 on the Right to Information

Law 115/2014 on Administrative-Territorial Division of Local Government Units in the Republic of Albania

PUBLIC ADMINISTRATION AND POLITICAL SYSTEM  
IN ALBANIA: ADMINISTRATIVE REFORMS IN  
AN UNSTABLE POLITICAL ENVIRONMENT

*Summary*

*The article analyses the main features of the Albanian public administration. All institutions are subjected to dynamic and contextual analysis: specific historical heritage and modern dynamics in the political system are the main factors that influence the outcomes of administrative reforms during transitional period. Their impact is evident through politicization of public administration, centralistic organization of public institutions, weak position of local self-government, and hierarchic and etatist understanding of the whole public sector. Comprehensive administrative reforms started parallel with the EU accession process. EU conditionality policy initiates and dictates most of the reform issues. On formal (legislative) level, reforms are enacted, but their implementation and the stability of the new institutions remain problematic. Professionalization of the civil service, strengthening of horizontal coordination in state administration, and decentralization are the main challenges of public administration development in the future.*

*Key words: Albania, political system, decentralization, state administration, civil service, human resources management, administrative reforms*