

Hrvatska javna uprava i pregovori o pridruživanju Europskoj uniji

*Eugen Pusić**

UDK 35.075 (497.5)

339.923:061.1 > (4) EU

Izvorni znanstveni rad

Primljeno 5. XI. 2004.

Prihvaćeno 21. XII. 2004.

Hrvatska je uprava, od hrvatske samostalnosti, bila predmet ispitivanja domaćih i stranih stručnjaka. Ovdje se ukratko rekapituliraju rezultati tih ispitivanja, osobito u svjetlu procesa pridruživanja Hrvatske EU. Razmatraju se također upravna iskustva Slovenije u procesu pridruživanja i daju prijedlozi u vezi s pripremanjem za početak pregovora s Europskom komisijom.

Ključne riječi: hrvatska javna uprava, proces pridruživanja EU, reforma upravnog sistema

U svom je povijesnom razvitku Hrvatska zakasnila s demokratskom preobrazbom države, pa prema tome i s uvođenjem odgovarajućeg režima zakonitosti uprave, vladavine prava u njoj, eliminiranja korupcije kao raširene pojave, jamčenja zaštite građana od zloupotrebe instrumenata vlasti. Većina je tih tekovina, doduše, uvedena zakonodavstvom, ali još nije dovoljno učvršćena odgovarajućim institucijskim strukturama i njihovim urednim funkcioniranjem kroz dulje vrijeme, da bismo se mogli pouzdati u njihovo djelovanje u svakoj krizi. Takva situacija govori u prilog rjeđim i manje dubokim reformama, promjenama, potresima, da bi ustavom i zakonima uspostavljeni demokratski režim imao vremena pustiti korijene, ući u svijest djelatnika u upravi i sudstvu, postati prihvaćen u široj društvenoj sredini kao uređenje kojem, načelno, nema alternative. U isti mah, međutim, pritisak okoline u kojoj živimo, europske i svjetske, zahtijeva od nas maksimalnu štednju i učinkovitost u svemu, pa i u javnoj upravi, prijelaz na štedljivije i učinkovitije metode rada i oblike organiziranja koje su sveobuhvatnim i dubokim upravnim reformama u posljednjih dvadesetak godina uvele najrazvijenije zemlje svijeta. Pod normalnim bi se okolnostima tu radilo o dvije faze u upravnom razvitku, najprije zakonita i nadzirana uprava, a zatim tehnološki razvijenija i u najvećoj mjeri štedljiva, a da to ne ide na račun smanjenja njezine sposobnosti da ostvaruje sve složenije ciljeve. Tako je, naime u dvije faze, koje vremenski slijede jedna iza druge, razvitak doista i tekao u danas razvijenim zemljama. Uslijed zakašnjenja u općem, a posebno u političkom razvitku, našli smo se pred pita-

* Eugen Pusić, akademik, umirovljeni profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

njem mogu li se te dvije po svom duhu i po metodama koje se preporučuju umnogome teško spojive promjene obaviti istodobno, jednom slojevitom upravnom reformom koja će usporedo obuhvatiti i učvršćenje zakonitosti odnosno pravne vezanosti uprave i povećanje njezine elastičnosti i prilagodljivosti, kako bi nove i složene zadaće mogla što štedljivije i što učinkovitije obavljati?

Javna se uprava s vremenom diferencira. Što je bio jedan posao jedne organizacije postaje više različitih poslova većeg broja različitih struktura. Taj proces ima važne implikacije za reformu uprave. Upravni sustavi u ranim, manje diferenciranim fazama svog razvitka, mogu svoje reforme usmjeriti k usavršavanju općih temelja upravljanja, kao što je odvajanje uprave od političkih struktura demokratske države, osiguranje beziznimne primjene kriterija sposobnosti i uspješnosti kod razmjesta osoblja u upravi, razvijanje primjerenog sustava obrazovanja i stalnog usavršavanja upravnog osoblja, izgradnja uspješnih načina središnje koordinacije državne uprave i, ujedno, demokratskih i djelotvornih odnosa između središnje, regionalne i lokalne uprave. Tek kasnije, tek postupno, tek jedan za drugim pojavljuju se specifični problemi djelovanja javne uprave u doslovno tisućama situacija gdje normalnost i uspješnost specijaliziranih procesa u društvu ovisi o pomoći koju je u stanju pružiti javna uprava: od reguliranja opskrbe energijom do obuhvaćanja predškolskog odgoja sustavom obvezatnog obrazovanja; ili, od opremljenosti vlastitih oružanih snaga za sudjelovanje u vojno-redarstvenim intervencijama međunarodne zajednice do stimuliranja i pomaganja u razvitku onih poljoprivrednih kultura koje će nam s većim stupnjem vjerojatnosti pružiti mogućnost da se takmičimo na svjetskom tržištu. Nalazimo se opet pred pitanjem, mogu li se istim procesom reformiranja uprave obuhvatiti i opće i posebno, opći problemi funkcioniranja suvremenog upravnog sustava i sposobnost uspješnog rješavanja specijaliziranih, posebnih, konkretnih zadaća današnje javne uprave?

Ako dva glavna problema upravnog reformiranja – inertnost upravnih sustava i njihovo opiranje promjenama kao opću karakteristiku i potrebu spajanja dviju faza u razvitku uprave u slučaju Hrvatske – uzmemo u isti mah u obzir kod predviđanja uspješnosti reforme hrvatske uprave, dolazimo do pesimističke prognoze. Ako pogledamo praktična iskustva s reformiranjem uprave u Republici Hrvatskoj kroz trinaest godina njezina postojanja u sklopu samostalne hrvatske države ocjena nije ništa manje nepovoljna.

Međutim, Hrvatsku je zahvatio proces europske integracije. Dobili smo status kandidata i nalazimo se pred početkom konkretnih pregovora o pristupanju EU. U tim će pregovorima jedno od bitnih pitanja biti, je li naš državni aparat, a osobito sustav javne uprave u stanju zadovoljiti standarde EU, osobito je li kapacitet tog sustava dovoljan da u zadovoljavajućoj mjeri ostvaruje regulativne i druge propise EU, čitav složeni splet propisa i smjernica politike za koji se uobičajio skupni naziv "stečevina zajedništva" (*acquis communautaire*)? Danas ne možemo sa sigurnošću predvidjeti kakav će biti odgovor na ovo pitanje. Ono je težak izazov. Ali možda je baš takav izazov potreban da naš upravni sustav pokrene i mobilizira naše vlastite snage, ali da nam i EU pomogne u onim brojnim aspektima reformiranja uprave gdje je ono stvar stručne tehničke ocjene i znanja, a manje ovisno o specifičnim okolnostima mjesta i vremena koje vanjski savjetnici

nikad ne mogu do kraja razumjeti i dati im pravu težinu u odnosu na upravu. Osim toga, baš u suradnji s drugim europskim državama pod čijim se utjecajem naš upravni sustav razvijao u prošlosti možda ćemo lakše otkriti mjerila po kojima ocijeniti usporedivu važnost stečevina vladavine prava u upravi i suvremenih težnji prema učinkovitoj i štedljivoj upravi, odnosno način na koji se te dvije neophodne perspektive mogu najbolje povezati.

Da bismo mogli ocijeniti u kojoj je mjeri izazov europske integracije u isti mah prilika za kvalitativni skok u upravi, koji bez toga ne bismo bili u stanju ostvariti, morat ćemo baciti bar letimični pogled na razvitak uprave u Hrvatskoj od njezine neovisnosti naovamo i na dosadašnje aktivnosti međunarodne zajednice u odnosu na hrvatsku upravu.

1. Hrvatska uprava 1991.–2001.

S proglašenjem samostalnosti Republike Hrvatske 1991. godine hrvatska je državna uprava preuzela one zadaće osiguranja hrvatske državne suverenosti koje su tada bile u doseg u njezine stvarne moći. Stjecanje priznanja njezine političke samobitnosti kao države u krugu međunarodne zajednice i članstva u Ujedinjenim narodima te diplomatski odnosi s drugim državama; stvaranje oružanih snaga radi obrane vlastite države i postupnog uspostavljanja njezine teritorijalne cjelovitosti; briga o izbjeglicama i prognanicima; sanacija ratnih šteta i povratak normalnom životu. Sve te djelatnosti nisu, u tim počecima, bile zadaća isključivo uprave. U njima su sudjelovali razne strukture i građani neposredno.

Formalno-pravni okviri uprave u Republici Hrvatskoj zamijenili su odgovarajuće propise Socijalističke republike Hrvatske odnosno SFR Jugoslavije. Uprava u FNR Jugoslaviji, pa i u NR Hrvatskoj, smatrana je, u svojim počecima, instrumentom za ostvarivanje ciljeva revolucionarnog društvenog preobražaja pa, kao takva, nije trebala biti vezana zakonom, već voljom "političke avangarde" organizirane kao Partija u jednopartijskom sustavu. S promjenama kroz koje je prolazilo ustavno uređenje Jugoslavije – 1953, 1963, 1974. – postupno se mijenjala i uloga državne uprave, barem u tome kako je bila definirana pravnim propisima, prema sve jačem naglasku na zakonitosti njezina postupanja. Načelo zakonitosti u radu uprave izričito je propisano u čl. 91. Ustavnog zakona 1953, u čl. 235. Ustava iz 1963. i u čl. 364. Ustava iz 1974. I u zadaćama uprave sve se više spominje izvršavanje propisa.¹

Ustav Republike Hrvatske od 20. prosinca 1990. spominje upravu posve kratko u čl. 116.²

¹ Tako čl. 221 st. 2. Ustava SR Hrvatske iz 1974. nabroja sljedeće zadaće uprave: provođenje politike i izvršavanje propisa; odgovornost za stanje na svom području; praćenje stanja na svom području; davanje inicijative za rješavanje pitanja na svom području; rješavanje u upravnim stvarima; upravni nadzor; pripremanje propisa i drugih općih akata; obavljanje stručnih poslova za političke organe.

² "Ustrojstvo državne uprave uređuje se zakonom. Službenici u državnoj upravi imenuju se na temelju natječaja, ako zakonom nije drukčije određeno".

Zakon o sustavu državne uprave iz 1994. propisuje detaljnije u čl. 1.: "Poslovi državne uprave su:

- neposredna provedba zakona,
- donošenje propisa za njihovu provedbu,
- obavljanje upravnog nadzora,
- drugi upravni i stručni poslovi".

A čl. 16. određuje specifičnije od kojih se poslova sastoji kategorija "neposredna provedba zakona":

- rješavanje u upravnim stvarima,
- vođenje propisanih očevidnika, izdavanje uvjerenja i drugih potvrda,
- obavljanje i drugih upravnih i stručnih poslova".

"Drugi upravni i stručni poslovi" znače:

- praćenje stanja,
- izradu prijedloga propisa i drugi stručni poslovi" (čl. 35).

Namjera je vratiti upravu, barem na razinu formalno-pravnog uređenja, na strogi režim zakonitosti, kako je razvijen u europskim demokracijama tijekom 19. stoljeća u političkoj borbi s ostacima monarhijskog apsolutizma. Ne vladar, već zakon komandira upravom. Idealna slika državne uprave koja proizlazi iz takvog namjernog pre naglašavanja pravnih elemenata u funkcioniranju uprave je model jednog kvazi-sudskog sustava u kojem se upravni postupak približava obliku sudskog postupka. Uprava čeka da pred nju dođu problemi, uglavnom sporovi, u obliku upravnih predmeta koje ona rješava tako da sva zakonom zajamčena prava svih interesenata u predmetu budu što potpunije zadovoljena. Takvo je shvaćanje uprave opravdano političkom borbom protiv uprave koja je bila isključivi instrument vladareve samovolje i u skladu je s idealom vladavine prava. Stoga je prirodno da se ono ponovno pojavljuje u tranziciji od samovolje jednopartijskog sustava prema demokratskom režimu čiji je sastavni dio i opet vladavina prava.

Međutim, ta slika ima malo veze sa stvarnošću tadašnje hrvatske situacije, gdje je hrvatska uprava trebala rješavati vrlo hitne praktičke probleme o kojima većim dijelom još uopće nije bilo zakona, probleme obrane i obnove, uspostavljanja najnužnije infrastrukture, normalizacije funkcioniranja javnih službi. Stoga se Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija (čl. 5–22 za ministarstva, a čl. 23–34. za državne upravne organizacije), donesen u Hrvatskom saboru iste 1994. godine, hvata formule o "upravnim i drugim stručnim poslovima" iz Zakona o sustavu državne uprave da bi pod tu formulu svrstao stvarni sadržaj onih poslova koje su pojedina ministarstva trebala obavljati, a koje bi bilo teško podvesti pod kategoriju "neposredna provedba zakona".³

³ Na primjer: "Ministarstvo financija obavlja upravne i druge stručne poslove koji se odnose na sustav financiranja javnih potreba; državni proračun i izvanproračunske fondove; porezni sustav i poreznu politiku; carinski sustav i politiku carinske i izvanocarinske zaštite; bankarski i devizni sustav; kreditne odnose s inozemstvom; financijske odnose s inozemstvom, bilančni sustav i sustav plaćanja; platni sustav i instrumente plaćanja; knjigovodstvo; vrijednosne papire..." (čl. 5.)

Položaj upravnog osoblja bio je u to doba reguliran Zakonom o državnim službenicima i namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti (1994), Zakonom o plaćama službenika i namještenika u javnim službama (1994) i Uredbom o stručnom osposobljavanju i usavršavanju državnih službenika (1995). Promjene do kojih je dolazilo u našem upravnom sustavu do 2000. godine bile su uglavnom izazvane neposrednim realnostima u kojima smo živjeli, više nego bilo kakvim načelnim razmišljanjima.⁴

Pored toga, definirati funkciju uprave ponajprije kao provedbu zakona početkom 21. stoljeća zvuči pomalo zastarjelo, protivi se suvremenom shvaćanju uprave kao mreže organizacija za rješavanje najraznovrsnijih problema, naravno u okviru postojećih propisa i uz poštovanje ljudskih prava. Zakoni i propisi su nužni okvir djelovanja uprave, ali nisu glavni sadržaj tog djelovanja. Uprava mora pomoći u rješavanju problema suvremenih društava na bezbroj područja i u tome bi trebala biti što učinkovitija i što ekonomičnija. Takvo shvaćanje prevladava danas baš u onim zemljama koje su svojedobno inzistirale na strogoj vezanosti uprave pravom, kao njezinom najvažnijem obilježju. To pokazuje na prvom koraku poteškoću koja izvire iz situacije u kojoj istovremeno rješavamo dvije kategorije problema – vezanje uprave pravom i stvaranje učinkovite moderne uprave – koje pripadaju u dva različita razdoblja povijesnog razvitka i zahtijevaju različit pristup te svakoj od tih kategorija svojstvene metode.

Nova orijentacija u odnosu na hrvatsku upravu pojavila se u dokumentu "Hrvatska za 21. stoljeće – Strategija razvitka" koji je izradio vladin Ured za strategiju razvitka i objavio kao nacrt u proljeće 2001. godine. Dokument sadrži smjernice za budući razvitak na 19 područja, od kojih je jedno javna uprava. Uvod u to područje počinje riječima: "Želimo jeftinu, malu i učinkovitu te cijenjenu upravu, efikasan upravno-politički sustav, pošteno pravosuđe i odgovornu i legitimnu političku vlast" (str. 2). Sam tekst polazi od poželjne strategije i definira: "Strategija je... nastojanje da se formuliraju takvi naputci za percepciju stvarnih problema javne uprave i takvi okviri za donošenje odluka koji odgovaraju na pitanje 'što to želimo učiniti i što želimo postići'" (str. 9). To ne znači da pravo i zakon u takvom upravnom sustavu nemaju svoje uloge: "Konstituiranje moderne države započinje ustavom i jasnim određenjem prava i odgovornosti najviših državnih institucija" (str. 12). Ali se djelovanje upravnog sustava više ne može podvesti pod formulu "neposredna provedba zakona". Od početnih strateških razmišljanja dokument prelazi na organizacijske probleme upravnog sustava, na financiranje uprave i na upravno osoblje, kao glavne uvjete reforme uprave koja bi nam trebala pomoći u onome – što želimo učiniti i što želimo postići.⁵

⁴ Na primjer, radikalna promjena upravno-teritorijalne podjele kojom je povećan broj lokalnih jedinica za više od pet puta (1990. – 102, 1993. – 559) nije proizašla iz vaganja oprečnih težnji prema povećanju opsega lokalnih jedinica radi njihove financijske samodovoljnosti i ograničenja njihova opsega radi bolje pristupačnosti građanima u političkom sudjelovanju i u korištenju službi, već pretežno iz političko-taktičkih razloga u situaciji gdje je više od četvrtine zemlje bilo okupirano, iz uspomena na upravnu podjelu Banovine Hrvatske 1939.–1940. i sličnih pobuda stranih svojstvenoj stručnoj problematici upravno-teritorijalne podjele.

⁵ Dokument je objavljen kao nacrt u travnju 2001., a u svom konačnom obliku, među ostalim, u "Hrvatska javna uprava", br. 3–4, 2001. God. 3, str. 659–745 pod naslovom "Strategija razvitka Republike Hrvatske – Hrvatska u 21. stoljeću – Javna uprava". U tekstu se navodi prema stranicama nacrta.

Za prosudbu naših šansi o provedbi uspješne reforme uprave značajna je sudbina navedenog strateškog dokumenta. Vlada je raspravljala o njemu, prihvatila u načelu prijedloge za neka od 19 obrađenih područja (područje javne uprave nije među njima) i – stala. Naprosto, vlada u tom trenutku nije raspolagala snagama potrebnim za svrsishodnu analizu podnesenih prijedloga, ocjenu njihovih financijskih i drugih implikacija i za donošenje odluke o njima, kraj pritiska tekućih problema koji su bili u stanju prekinuti svako strateško razmišljanje i već izrađeni složeni prijedlog razvika naprosto otplaviti s dnevnog reda. A da i ne govorimo o znatno većim snagama i sredstvima koja bi bila potrebna da se pokrene i dosljedno podrži golemi rad na ostvarivanju prihvaćenih prijedloga.

2. Međunarodna zajednica i hrvatska uprava 1997.–2003.

Možda je ovdje najbolje mjesto da prijedemo na vanjsku perspektivu: kako je razvitak Hrvatske općenito, i posebno razvitak uprave u Hrvatskoj izgledao s gledišta međunarodne zajednice, ako smijemo tim zajedničkim izrazom obuhvatiti raznovrsne prijedloge i poteze mnogobrojnih i različitih aktera koji su u tom znaku djelovali. I međunarodna je zajednica u odnosu na Hrvatsku i hrvatsku državnu i javnu upravu prolazila kroz nekoliko faza. Najprije su razne strukture međunarodne zajednice – UN, EZ, NATO – nastojale zaustaviti rat na području bivše Jugoslavije. To je, što se Hrvatske tiče, započelo međunarodnom konferencijom na Brijunima 7. srpnja 1991, na kojoj su vlade Hrvatske i Slovenije pristale da provedbu odluke svojih najviših tijela o uspostavi državne samostalnosti od 25. lipnja 1991. odgode za tri mjeseca, dakle do 8. listopada 1991. Dovelu je do uspostavljanja nadzora UN i formiranja oružanih snaga UNPROFOR-a u onim dijelovima Hrvatske koji su prije toga, djelovanjem JNA, bili oteți utjecaju hrvatskih državnih organa. A završilo je uspostavom hrvatske suverenosti na, uglavnom, čitavom hrvatskom državnom području 1995. godine.

Druga faza, nazvana s gledišta međunarodne zajednice fazom stabilizacije, obuhvaća razdoblje od 1997. do 2000. godine. U tom je razdoblju nastao pojam regije Zapadni Balkan koja obuhvaća republike bivše Jugoslavije, osim Slovenije, i Albaniju. Regija obuhvaća, po pretpostavci međunarodne zajednice, sve zemlje koje su bile, neposredno ili posredno, angažirane u međuetničkim sukobima, pa ih treba smiriti i stabilizirati. Ta su nastojanja na kraju dovela do Pakta o stabilnosti (potpisan 27. ožujka 2001.) kojim su stvorene posebne radne strukture (zvane “radni stolovi”) za konkretne zadaće pomaganja u poslu stabilizacije. U tu su svrhu i pojedini programi UN i EU prošireni na zemlje Zapadnog Balkana.

U odnosu na upravu nekoliko je misija međunarodnih tijela upućeno u Hrvatsku. U tim prvim pristupima Hrvatska je obuhvaćena zajedno s drugim zemljama Zapadnog Balkana, i uspoređena sa stanjem u Rumunjskoj, Bugarskoj i Mađarskoj. Kriteriji usporedbe su elementarna obilježja normalnog funkcioniranja demokratski organizirane države, od kojih je kvaliteta uprave samo jedno.⁶

⁶ Rezultati su tiskani u dokumentu Svjetske banke pod naslovom “The Road to Stability and Prosperity in South Eastern Europe – A Regional Strategy Paper” koji je naše Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave preuzelo kao dio radnog materijala Radionice I: “EU Cooperation with Croatia in the Field of Public Administration Reform: Framework and Tools” i objavilo 29. ožujka 2001.

Rezultati su izraženi kvantitativno po više mjernih skala prema podacima koje su dostavile same zemlje. Samo su Bugarska, Hrvatska, Mađarska i Rumunjska prikupile podatke za sve dimenzije ispitivanja, dok je kod drugih zemalja regije većina tih podataka bila nedostupna (not available). Stoga se ovdje prikazuje nađeno stanje za četiri navedene zemlje za koje je izvještaj raspolagao podacima:

	Bugarska	Hrvatska	Mađarska	Rumunjska
<i>1. Korupcija</i>				
a) Postotak poduzeća koja često plaćaju mito	23,9	17,7	31,3	50,9
b) Mito kao postotak prihoda poduzeća	3,5	2,1	3,5	4
c) Mjera transparentnosti	-0,56	-0,46	+0,61	-0,46
d) Opća mjera korumpiranosti	3	3	1	3
<i>2. Vladavina prava</i>				
a) Opća mjera vladavine prava	-0,15	+0,15	+0,71	-0,09
b) Mjera zakonitosti i reda	1,38	1,43	2,34	1,07
<i>3. Politička odgovornost i sudjelovanje građana</i>				
– Opća mjera	0,6	-0,32	1,20	0,41
<i>4. Predvidivost na javnom sektoru</i>				
Opća mjera političke stabilnosti	0,43	0,41	1,25	0,02
<i>5. Uprava</i>				
a) Opća mjera kvalitete	2	3	4	1
b) Vrijeme potrebno za telefonski priključak (godine)	6,6	0,8	0,1	4

U dokumentu nije naveden način izračunavanja pojedinih skala. Njegova je vrijednost u značajnom broju indikatora i u samom uspoređivanju, ako možemo pretpostaviti da su mjerila primijenjena jednakomjerno u svim obuhvaćenim zemljama. Hrvatska se nalazi u onoj polovici zemalja u regiji koje su bile u stanju pružiti podatke za ocjenu. A prema podacima nalazi se negdje na razini Bugarske i Rumunjske ili nešto ispred njih, dok je Mađarska, u cjelini, značajno iznad te razine.

Treća faza u odnosima međunarodne zajednice s Hrvatskom obuhvaća četverogodišnje razdoblje 2000.–2003. Cilj prethodnog razdoblja, stabilizacija, proširen je u “stabilizacija i pridruživanje”, a regija Zapadni Balkan postupno ustupa mjesto nazivu “Jugoistočna Europa” i obuhvaća, pored “Zapadnog Balkana”, još i Rumunjsku i Bugarsku. Međunarodna zajednica djeluje u prvom redu kroz Europsku Uniju, koja pregovara sa svakom pojedinom zemljom jugoistočne Europe posebno o njezinom postupnom približavanju EU kako bi se te zemlje

pripremile za eventualnu formalnu kandidaturu za članstvo u EU.⁷ EU smatra da izbori u Hrvatskoj početkom 2000. godine stvaraju povoljnije uvjete za takvu suradnju.⁸

Sada i analiza hrvatske uprave koju međunarodna tijela provode u okviru svojih projekata postaje konkretnija i detaljnija te sadrži i izravne preporuke za djelovanje Hrvatske na tom području. Kao primjer navodimo novi izvještaj Svjetske banke, iz ožujka 2003, gdje je o upravi riječ u uvodnom Sažetku (Vol. 1 Summary Report) i, detaljnije, u 4. dijelu Izvještaja ("Building a Modern Public Administration" str. 57–79 Izvještaja).⁹

U uvodnom je Sažetku riječ o upravi u odsječku D. "Kritična uska grla – Politike u cilju dovršenja tranzicije" (toč. 18, str. 7): "Hrvatskoj javnoj upravi i sudskom sustavu nedostaje ljudski i institucijski kapacitet da provede, do potrebe i silom, predložene zakone, regulacije i politike ... Prečesto postoje zakoni i regulativni propisi, ali se ne primjenjuju zbog pomanjkanja razumijevanja svrhe i načina primjene, pomanjkanje motiva za primjenu i/ili prisilu, zbog politizacije državnih službenika itd.". U takvoj je situaciji opći cilj upravne reforme: "Preobraziti javnu upravu iz organizacije koja podržava vladajuću stranku u komandnoj i kontroliranoj ekonomiji u organizaciju utemeljenu na načelima usmjerenosti prema građanima u tržišnom gospodarstvu. To zahtijeva dalekosežne promjene organizacije i ponašanja" (Toč. 58, str. 17).

U glavnom su izvještaju te promjene razrađene pod četiri naslova: Reorganizacija uprave (A), Modernizacija osoblja (B), Jačanje strateškog upravljanja (C), Jačanje regionalne i lokalne uprave (D).

Ad A: Reorganizacija se odnosi prije svega na broj ljudi u upravi. Izvještaj polazi od dva broja, ne navodeći izvore ni za jedan ni za drugi:

180.464 zaposlena u središnjoj javnoj upravi, i 276.611 ako se uključi lokalna uprava, van-proračunske organizacije i zdravstvena služba¹⁰ Prvi od ta dva broja predstavlja 4,2%, a drugi 6,44% od broja stanovnika i nalazi se unutar raspona veličine upravnog aparata u 8 usporedivih zemalja (između 2,7% u Poljskoj i 8,3% u Litvi). Oko 80% zaposlenih u hrvatskoj središnjoj upravi radi u četiri

⁷ Ciljevi EU su, među ostalim: "pomoći Hrvatskoj da se približi standardima i načelima EU i omogućiti joj integraciju u europske strukture putem procesa Stabilizacije i pridruživanja" (Croatia – The European contribution, u European Union Assistance, Second edition – November 2000, str. 1).

⁸ "Parlamentarni i predsjednički izbori u siječnju 2000. doveli su do promjene vlade u hrvatskoj politici i uveli novu političku klimu. Te promjene pružaju priliku za brzo napredovanje u odnosima između Hrvatske i Europske unije, ako nova vlada ostvari korake na koje se obvezala" (na istom mjestu).

⁹ Izvještaj je nastao u okviru šireg projekta "A European Integration and Growth Strategy" unutar kojeg je za svaku zemlju jugoistočne Europe izrađen "Country Economic Memorandum". Memorandum za Hrvatsku nastao je na temelju rada istraživačke misije Svjetske banke u Hrvatskoj u svibnju 2002., a usmjeren je na cjelinu razvitka Hrvatske, osobito njezina gospodarskog razvitka, gdje se na upravu gleda kao na dio i uvjet općeg napredovanja.

¹⁰ Prema podacima Statističkog godišnjaka Jugoslavije iz 1990. godine, broj službenika u upravi SR Hrvatske iznosio je 289.100 (Pusić 1997, 252).

resora (poredanih po veličini): prosvjeta i šport (škole), obrana, unutarnji poslovi, pravosuđe.

Dok broj zaposlenih ne odstupa previše od prosjeka, udio plaća upravnih službenike u BDP iznosi 11,9% i daleko prelazi postotak, primjerice u Bugarskoj (5,1%) ili Rumunjskoj (5,5). Izvještaj to pripisuje velikom broju zaposlenih u vojsci i policiji i razmjerno visokim plaćama u upravi uopće. Općenito su u Hrvatskoj između 1994. i 1999. plaće rasle prosječno za 13,5% godišnje, dok je prosjek rasta plaća u Sloveniji, Mađarskoj, Češkoj i Poljskoj bio ispod 5% (Toč. 4.8 – 4.10. str. 58–59).

Izvještaj izražava posebnu zabrinutost u pogledu sposobnosti hrvatske uprave da ostvari regulativne funkcije predviđene propisima i političkim smjernicama EU (Toč. 4.25, str. 62).

Ad B: U odnosu na modernizaciju politike osoblja izvještaj ističe potrebu da se uprava jasno odvoji i razgraniči od političke sfere, tako da se upravni službenici oslobode nelegitimnih utjecaja politike, da sustav državnih službenika bude otvoren, te da se kandidati odabiru na temelju sposobnosti.

Danas je linija razgraničenja uprave od politike postavljena prenisko, tako da se prevelik broj vodećih upravnih funkcija popunjava po političkim kriterijima (npr. radna mjesta pomoćnika ministra i tajnika ministarstava) (Toč. 4.37, str. 65).

Nema organizacije koja bi imala potrebne ovlasti i tehnička sredstva da nadzire jedinstvenu primjenu utvrđene politike osoblja diljem upravnog sustava (Toč. 4.38–440, str. 66).

Sustav osoblja u hrvatskoj upravi još nije u stanju primijeniti kriterij ostvarenih rezultata u politici promicanja i nagrađivanja osoblja (Toč. 4.41–4.42, str. 66).

Tijekom posljednjeg desetljeća smanjile su se, ionako nedovoljne, mogućnosti dodatnog obrazovanja i stručnog usavršavanja službenika (Toč. 4.43– 4.46, str. 67).

Ad C: Nema dovoljnog organizacijskog kapaciteta za donošenje promišljenih strateških odluka koje se odnose na sve upravne grane, kao što je utvrđivanje prioriteta, reorganizacija upravnog sustava, predviđanje društvenih posljedica predloženih mjera, izradu programa prijedloga zakona, praćenje provedbe i uspoređivanje postignutih s očekivanim rezultatima. Ministarstvu financija nedostaje kapacitet za financijsku analizu posljedica proračuna, kao i za izradu višegodišnjih proračuna. Nedovoljni kapacitet za strateško planiranje pokazao se osobito na primjeru dokumenta "Hrvatska u 21. stoljeću" koji je zapeo usred postupka na razini vlade. U odnosu na strateško planiranje osjeća se osobito pomanjkanje i slaba kvaliteta podataka. (Toč. 4.50 – 4.64, str. 69–73).

Ad D: U regionalnoj i lokalnoj upravi problem je velik broj lokalnih jedinica kraj pomanjkanja organa koji bi omogućili stvaranje zajednica općina za pojedine pothvate koje male općine svaka za sebe nisu u stanju ostvariti. Jaka centralizacija upravljanja ogleda se i u podatku da su izdaci za regionalnu i lokalnu

upravu predstavljali 1999. godine svega 12,4% državnog proračuna, dok je prosjek u zemljama OECD-a 29% (Toč. 4.70–4.71, str. 75–76).

Na lokalnoj je razini politika osoblja izložena jakim političkim pritiscima u popunjavanju “vrlo poželjnih upravnih mjesta” (Toč. 4.72, str. 76).

Na kraju svakog sektora, A–D, daju se detaljne preporuke kako postupiti da bi se uklonili nedostaci na koje je ukazano. Na kraju se glavne od tih preporuka sažimaju i utvrđuje se rang prioriteta među njima, jer je opseg posla “reformiranja javne uprave golem (staggering) i lako može preopteretiti vladu, ako se njime ne upravlja pažljivo i ispravnim redosljedom”. Za Hrvatsku bi taj redosljed bio:

- “Depolitizirati visoke položaje u upravi
- Ubrzati reformu proračuna
- Pojačati kapacitet središnjih organa
- Započeti proces reorganizacije
- Razviti strategiju decentralizacije” (Toč. 4.78–4.80, str. 78–79).

3. Projekt reforme hrvatske državne uprave 2003.

Vlada Republike Hrvatske donijela je 7. studenoga 2002. odluku da se pristupi reformi državne uprave. U tu je svrhu formirana radna skupina u Ministarstvu za europske integracije na čelu s pomoćnikom, kasnije zamjenikom, ministra, a opće vođenje pothvata povjereno je tadašnjem potpredsjedniku vlade. Prema toj odluci reforma se trebala provesti u tri koraka: “1. izrada programskog dokumenta koji će sadržavati pregled postojećeg stanja, analizu (komparativnu) i preporuke – smjernice za daljnje odluke i postupke; 2. izrada detaljnog akcijskog plana reformskih aktivnosti s ex-ante analizom financijskih učinaka; i 3. provedba reformskih zahvata putem konkretnih mjera” (str. 1 Programskog dokumenta).

Programski dokument, koji se spominje kao prvi korak u obuhvatnoj reformi upravnog sustava, predan je predsjedniku vlade početkom lipnja 2003. godine. Taj se dokument odnosi samo na središnju hrvatsku državnu upravu, tj. na 52.795 zaposlenih (v. str. 24).¹¹

Dokument najprije (str. 4) definira ciljeve reforme: “1. Stvaranje učinkovitog sustava donošenja i provedbe strateških odluka; 2. Usmjerenost državne uprave na potrebe građana kao korisnika usluga; 3. Državna uprava prilagođena potrebama članstva u EU, ali i potrebama i mogućnostima društva; 4. Državna uprava kao jedan od pokretača u osiguranju razvoja društva temeljenog na znanju; jačanja tržišnog natjecanja i sposobnosti gospodarstva; razvoja društva čije su osnovne vrijednosti solidarnost, razumijevanje i socijalna sigurnost; informatizacije društva, održivog razvoja”,

¹¹ Brojevi od 180.464 odnosno 276.611 zaposlenih koji se navode u gore navedenom izvještaju Svjetske Banke uopće se ne spominju u Programskom dokumentu.

Reforma treba obuhvatiti šest projektnih cjelina odnosno područja intervencije:

- “1. Organizacijski okvir za upravljanje državnom upravom – ‘Jedinica za državnu upravu’
2. Profesionalizacija državne uprave – razdvajanje političkog i profesionalnog rukovođenja upravom i unutarnji ustroj ministarstva
3. Organizacija Vlade RH kao središta izvršne vlasti
4. Strateško planiranje, koordinacija i donošenje odluka
5. Organizacijska struktura državne uprave
6. Jačanje sposobnosti zaposlenih u državnoj upravi” (str. 4).

Ad 1. Predlaže se formiranje posebne organizacijske jedinice za državnu upravu u sastavu Ureda Vlade RH, odgovornog izravno potpredsjedniku vlade. Ta bi jedinica trebala preuzeti poslove politike i administracije osoblja, poslove organizacije i reformiranja državne uprave i poslove informiranja javnosti o upravi koji su u to doba bili u djelokrugu Ministarstva pravosuđa, uprave i lokalne samouprave (str. 5).

Ad 2. Predlaže se razdvajanje političke od upravne sfere u državnom aparatu, tako da položaji pomoćnika ministra, tajnika ministarstva, pa i zamjenika ministra budu profesionalni upravni položaji koji se popunjavaju natječajem, s tim da se nazivi mijenjaju u “ravnatelj”, “ravnatelj uprave za opće poslove” i “državni tajnik”. Politička sfera u ministarstvu obuhvaća ministra, po potrebi doministra i ministrov kabinet (str. 8–9).

Ad 3. Povećati analitički, strateški i koordinativni kapacitet vlade tako da se osnuje Ured vlade, u rangu ministarstva, koji bi obuhvatio sve organizacijske jedinice vezane izravno uz vladu, uključivši sadašnje Tajništvo vlade, s tim da se današnje mnoštvo tih organizacija svede na razumnu mjeru tako da se nepotrebne rasformiraju, one koje imaju specifične zadaće podrede odgovarajućim ministarstvima odnosno pretvore u državne upravne organizacije. Na čelu Ureda bio bi, politički, potpredsjednik odnosno izvršni potpredsjednik vlade, a upravno, Glavni tajnik vlade, kao najviši upravni službenik u sustavu (str. 12–13).

Ad 4. Radi poboljšanja strateškog planiranja i bolje koordinacije odlučivanja uvesti obvezatne godišnje programe i radne planove svih tijela državne uprave, zatim načelni dokument, “memorandum”, koji prethodi svakoj zakonodavnoj inicijativi, tako da se načelna debata, analiza troškova i dobiti, ocjena učinaka i posrednih posljedica predložene mjere odvoji od rasprave o pravnim formulacijama samog nacrtu zakonskog prijedloga. Radi poboljšanja koordinacije uvode se redoviti sastanci državnih tajnika pod predsjedavanjem Glavnog tajnika vlade, a sadašnje stalne koordinacije unutar vlade pretvaraju se u *ad hoc* sastanke, kako bi se stručna rasprava odvojila od rasprave o političkim pitanjima. U skladu s time mijenja se i sadašnji standardni postupak u izradi nacrtu zakonskih prijedloga (str. 15–16).

Ad 5. Organizacijsku strukturu hrvatske državne uprave treba pojednostavniti, te u tu svrhu smanjiti broj ministarstava od 19 na 10–14. U pojedinoj uprav-

noj organizaciji predlaže se razdvajanje strateško-planskih i nadzornih od operativno-izvršnih poslova, primijeniti strože kriterije pri osnivanju novih organizacija, te razmotriti mogućnost metoda upravljanja razvijenih u privatnom sektoru odnosno izvedivost privatizacije nekih državnih djelatnosti (str. 21–22).

Ad 6. Radi sustavnog rada na poboljšanju kvalitete osoblja u upravi trebalo bi najprije jasnije odrediti razdjelnicu između kategorija “državni službenik” i “namještenik”. Na dan 30. travnja 2003. u središnjoj je upravi bilo zaposleno 48.589 službenika i 4.206 namještenika. Položaj namještenika treba izjednačiti s položajem ostalih zaposlenih u okviru općeg radnog prava. Treba proširiti mogućnost zapošljavanja na određeno vrijeme. Za svako radno mjesto izraditi opis poslova. Utvrditi opće uvjete rada državnih službenika i izraditi upute za njihov rad. Utemeljiti napredovanje službenika i njihovo nagrađivanje na uspjehu u radu. Centralizirati poslove oko utvrđivanja potrebe za novim službenicima, te poslove raspisivanja natječaja i prijema službenika u službu. Tijekom vježbeničkog staža upoznati vježbenika sa što širim rasponom upravnih poslova. Dodatno školovati i kontinuirano usavršavati službenike (str. 25–28).

Članovi radne skupine za izradu Programskog dokumenta raspolagali su s izvještajem Svjetske banke iz ožujka 2003. Od prioriteta koji su u tom izvještaju naznačeni (v. gore), Programski se dokument također bavi problemima razdvajanja političke od upravne sfere, potrebe bolje koordinacije upravnog sustava, važnošću strateškog upravljanja i problemom osoblja. Međutim nije uopće dotaknuo pitanja izrade proračuna i povezivanje upravnih mjera s njihovim financijskim implikacijama, kao ni pitanja decentralizacije i lokalne uprave i samouprave, koja izvještaj Svjetske banke tretira također kao prioritetan. Osim toga valja napomenuti da je u vrijeme rada Radne skupine radila i skupina konzultanata u okviru CARDS programa EU u Ministarstvu pravosuđa, uprave i lokalne samouprave. Radna je skupina velikim dijelom preuzela preporuke iz izvještaja skupine konzultanata u šesti dio svog izvještaja koji se odnosi na probleme osoblja. Prema tome, Programski dokument za reformu hrvatske državne uprave možemo smatrati rezultatom konvergentnog rada domaćih i europskih stručnjaka za upravu.

Programski je dokument predan predsjedniku vlade početkom lipnja 2003., ali nije, do izbora u studenom 2003., bio predmet sustavnog daljnjeg postupanja. Prijedlog o premještanju poslova oko upravnog osoblja i organizacije uprave iz Ministarstva pravosuđa, uprave i lokalne samouprave u organizacijsku jedinicu pod neposrednim nadzorom vlade ostvaren je aktom vlade na prijedlog skupine europskih konzultanata, ali bez neophodne prethodne analize u pojedinostima i bez nužnih pratećih mjera u odnosu na osoblje te jedinice kao ni njezinih ovlasti prema drugim tijelima i organizacijama središnje uprave. Smanjenje broja ministarstava s 19 na 14 provela je nova vlada nakon izbora iz studenog 2003.

U neku ruku, sudbina Programskog dokumenta najbolji je argument za utemeljenost njegovih prijedloga. Hrvatskoj središnjoj upravi zaista nedostaje kapacitet za strateško odlučivanje i provedbu takvih obuhvatnih odluka. Jedan je od razloga takvog stanja i politička upotreba, da ne kažem zloupotreba, vodećih upravnih položaja. Na tim se položajima, a oni su presudni za kvalitetno funkcioniranje

niranje upravnog sustava, nalaze ljudi postavljeni iz političkih razloga i s političkom, u stvari stranačko-političkom, svrhom da zadovolje interese stranaka i političkih skupina koje su vladu važne za održanje njezine parlamentarne većine. Te su svrhe i interesi za tako imenovane ljude presudni i onda kad bi imali kvalifikacije za odgovarajući položaj, a te kvalifikacije najčešće nemaju. Pritom moramo biti svjesni da će se takva praksa teško mijenjati dok se vlade formiraju na temelju koalicija odnosno dogovora među političkim skupinama koje koriste upravne položaje kako bi namirile političke dugove prema onima koji ih podržavaju.

To još u mnogo većoj mjeri vrijedi za položaje u lokalnoj upravi koji su, osobito u manjim lokalnim jedinicama, gotovo u cijelosti plijen koji dijele oni koji trenutačno drže većinu u lokalnoj skupštini. U tome je i jedan od razloga zbog kojih Programski dokument uopće nije ulazio u probleme lokalne uprave i samouprave. Uzmimo kao primjer pitanje upravno-teritorijalne podjele. Bez obzira na uzroke i razloge zbog kojih je broj lokalnih jedinica početkom devedesetih godina povećan peterostruko, sada smo suočeni s takvom situacijom kao činjenicom. Budući da su male lokalne jedinice financijski nemoćne, one u svemu ovise o sredstvima iz središnjeg proračuna odnosno iz udjela u središnjim prihodima koji su im dodijeljeni. U lokalnoj jedinici stvorena je političko-upravna jezgra koja doduše nije u stanju vlastitim sredstvima osigurati obavljanje lokalnih poslova, ali je vitalno zainteresirana za postojeću teritorijalnu podjelu. Oni, doslovno, žive od središnjih sredstava u ovom ili onom obliku kao i od prednosti koje pruža vlast, ma i u skromnijem obliku, na lokalnoj razini. Ako se podjela lokalnih jedinica promijeni oni, i opet doslovno, ostaju bez kruha. A u stanju su mobilizirati prilično solidnu političku podršku među stanovništvom u obrani "naše" općine. S gledišta političkih stranaka to znači, da lokalne jedinice mogu stranku ili koaliciju na vlasti ucijeniti prijetnjom da će na sljedećim izborima glasati za opoziciju, a stranke u opoziciji takva situacija motivira da lokalnim elitama koje su teritorijalnom reformom izgubile svoju životnu podlogu ponude vraćanje "njihove" općine, ako uz njihovu pomoć pobijede na sljedećim izborima. U takvoj situaciji može ispasti naivan onaj koji problem teritorijalne podjele nastoji svesti na pradavnu, i teorijski posve opravdanu, dilemu između povećanja lokalnih jedinica kako bi bile financijski samostalnije i ograničavanja njihove veličine kako bi ostale dostupne lokalnom stanovništvu.

4. Problemi uprave u procesu pristupanja EU – usporedba sa Slovenijom

S gledišta razvojnih mogućnosti hrvatske uprave u budućnosti najzanimljivije je pitanje, kako EU gleda na upravni kapacitet zemalja koje su stekle status kandidata za pridruživanje i koje iza toga vode pregovore s EU o ispunjavanju uvjeta za pristup. U toj bi, naime, fazi kriteriji i zahtjevi EU kao i konkretna pomoć Europske komisije novcem i savjetima mogli biti onaj čimbenik koji vodi do skoka u razvitku, tj. do bržeg napredovanja nego što bi dotična zemlja, prepušte-

na sama sebi, bila u stanju postići. Hrvatska se nalazi baš u tom položaju otkada je dobila pozitivno mišljenje (*avis*) EU s tim da pregovori o ispunjavanju uvjeta za pridruživanje započnu 2005. godine. Kako predvidjeti kako će ti pregovori teći odnosno kakve će uvjete postavljati EU u odnosu na hrvatsku upravu? Takvo je predviđanje važno kako bi se mogli na vrijeme pripremiti, bilo za ispravljanje nedostataka na koje će EU u pregovorima ukazati, bilo za obrazlaganje naših vlastitih stavova gdje se oni ne poklapaju s gledištima EU.

Najboljim načinom za takvo predviđanje čini se usporedba s postupkom kroz koji je prošla zemlja prijašnji kandidat za pristup, a koja je najbližnja Hrvatskoj po svom razvojnem putu i po glavnim obilježjima svog upravnog sustava. Zemlja koja je u tom pogledu Hrvatskoj najbližnja je Republika Slovenija. Slovenija je pola tisućljeća bila dio istog državnog sklopa kao Hrvatska i istog se dana formalno izdvojila iz prethodne zajedničke države SFR Jugoslavije.

Slovenija je počela reformu svoje javne uprave pripremama 1996. godine, a službeno 1. lipnja 1997. odlukom Ministarstva unutarnjih poslova,¹² u kojem je u rujnu 1997. formiran Ured za organizaciju i razvitak uprave s Upravnom akademijom u svom sastavu. Prvi projekt reforme objavljen je u srpnju 1997., a Vlada je projekt prihvatila u studenom iste godine. Projekt polazi od zadaće osposobljavanja Slovenije za pridruživanje EU.¹³

Slovenija je dobila pozitivno mišljenje (*avis*) EU 1997. godine, a formalni pregovori o pristupu počeli su početkom 1998. Potkraj 1998. godine EU je objavila izvještaj o Sloveniji, kao i za sve druge zemlje kandidate pridruživanja, o stanju pripremljenosti zemlje za pristup.¹⁴

U Uvodu izvještaju naglašava se: "O svakoj će se zemlji kandidatu suditi prema istim mjerilima, i njezina će se kandidatura razvijati svojim vlastitim ritmom, prema stupnju njezine pripremljenosti" (str. 5). Europska je komisija 20. ožujka 1998. objavila dokument "Partnerstvo za pridruživanje" u kojem se nabrajaju "kratkoročni prioriteti"¹⁵ za Sloveniju koji se u izvještaju detaljnije razrađuju. Dana 30. ožujka 1998. Slovenija je Europskoj komisiji predložila svoj "Nacionalni program prihvaćanja stečevina (*acquis*)". Pregovori su počeli 31. ožujka, a ispitivanje "Nacionalnog programa" 3. travnja 1998. Sastanak članova slovenskog s članovima europskog parlamenta dogovoren je za prosinac 1998.

Izvještaj, pored Uvoda i Zaključka te završnog osvrta na "Partnerstvo za pridruživanje" i na "Nacionalni program", sadrže detaljnu analizu situacije Slovenije u odnosu na "Mjerila pridruživanja" koja sadrže četiri glavna odsječka: Politički kriteriji, Ekonomski kriteriji, Sposobnost preuzeti obveze koje proistječu iz pridruživanja i Upravni kapacitet da se primijene stečevine (*acquis*) (str. 8–39).

¹² "Do tega datuma na tem področju ni bilo praktički narejeno ničesar" (Trpin 2000, str. 218).

¹³ "Projekt je "zelo tesno povezan s vprašanjem administrativne usposobljenosti za vstop v EU" (Trpin 2000, 217).

¹⁴ "Agenda 2000 Elargissement – Rapport regulier 1998 de la Commission sur les progress realises par la Slovenie sur la voi de l'adhesion (Bulletin de l'Union europeenne, Supplement 14/98).

¹⁵ "Reglement (CE) No.622/98 du Conseil (JO 1.85 du 20. 3.1988).

Politički kriteriji obuhvaćaju demokraciju i vladavinu prava te ljudska prava i zaštitu manjina. Opća je ocjena da situacija u Sloveniji potvrđuje konstataciju iz avis-a da “zemlja ispunjava političke kriterije utvrđene u Kopenhagenu i da njezine institucije i dalje funkcioniraju bez zapreka” (11). Izvještaj kritizira sporost zakonodavnog procesa, koji zahtijeva “tri čitanja” zakonskih prijedloga u Parlamentu, sporost upravne reforme, sporost i nedovoljnu opremljenost sudova kao i nedovoljne mjere za dodatno obrazovanje sudaca, velike zaostatke neriješenih predmeta u sudstvu (800.000 do 1.000.000) i naglašava potrebu pojačati napore u borbi protiv korupcije. (9). Odmah na početku ovog odsječka (8) podsjeća se na obvezu Slovenije iz dokumenta “Partnerstvo za pridruživanje” da “razjasni zakonsku situaciju u pogledu vlasništva, posebno pravo građana EU da stječu nekretnine u Sloveniji¹⁶ i da “poduzme napore kako bi se ubrzalo vraćanje dobara (*restitution des biens*)”. U odnosu na ljudska prava i zaštitu manjina ponovno se upozorava na potrebu ubrzanja denacionalizacije i reguliranja problema apatrida (9). U odnosu na zaštitu manjina Izvještaj upozorava na problem Roma (Tsiganes) i izbjeglica (10–11). Konstatira se da su četiri glavna sindikata organizirala štrajkove protiv reforme mirovinskog osiguranja, politike plaća, socijalnog raslojavanja i nedovoljne pravne zaštite (11).

Ekonomski se kriteriji odnose na makroekonomski razvitak, na strukturne reforme gospodarskog sustava, na postojanje tržišne ekonomije koja funkcionira i na sposobnost suočiti se s konkurencijom i s tržišnim snagama unutar Unije. U odnosu na ekonomske kriterije, Izvještaj ocjenjuje općenito da se “Slovenija može smatrati tržišnim gospodarstvom koje funkcionira i koje bi trebalo biti u stanju, u srednjem roku, suočiti se s pritiskom konkurencije i s tržišnim snagama unutar Unije” (18). Izvještaj upozorava na problem nezaposlenosti i kritizira nedovoljnu svijest u Sloveniji o hitnosti strukturnih reformi gospodarstva. Osobito upozorava na nedovoljnu brzinu privatizacije, pa kroz to nedovoljnu odlučnost u poboljšavanju produktivnosti (scil. otpuštanjem radnika), nespremnost da se uvede novi sustav mirovinskog osiguranja s “tri stupa”, nedovoljno privlačenje investitora, “ako je moguće stranih”, nedovoljno brzo uvođenje PDV-a, prebrz rast plaća. Kasni uvođenje modernih metoda upravljanja u privredi (12–18).

Odsječak “Sposobnost preuzeti obveze koje proizlaze iz pridruživanja” raspravlja, sektor po sektor, upravnu politiku Slovenije i njezin zakonski okvir, dakle sadržaj rada uprave. U toj je domeni opća ocjena u Izvještaju negativna: “Slovenija nije dovoljno napredovala u svom općem naporu ujednačavanja zakonodavstva ... nije poštovala kratkoročne prioritete...” (34).

A zatim pojedinačno po sektorima:

– *Unutarnje tržište bez granica*. Nisu dovoljno brzo eliminirane situacije gdje se prednost daje domaćim akterima na tržištu. Nedovoljna je regulacija javnih nabavki. Treba poboljšati zakonodavstvo o pravima autora, o industrijskom vlasništvu, o pravu društava, o knjigovodstvu i o zaštiti podataka. Treba bolje osi-

¹⁶ Na tu se obvezu podsjeća još šest puta u tekstu Izvještaja (str. 10 /2x/, 11, 40, 41, 42). Slovenija je preuzela obvezu dati pravo stjecanja nekretnina svim građanima EU četiri godine od “stupanja na snagu ugovora o pridruživanju” (10, bilj.1).

gurati slobodu cirkulacije roba, kapitala, usluga i osoba. Konkurentnost gospodarstva valja poboljšati reguliranjem institucije dogovora i nadzorom nad dodjeljivanjem državne pomoći.

– *Inovacija*. Ovaj odsječak obuhvaća probleme informacijskog društva, obrazovanje i odgoj, istraživanje i tehnološki razvitak, telekomunikacije te audio-vizualno područje (RTV). Ocjena u Izvještaju je pozitivna u odnosu na informatiku, obrazovanje i istraživanje, dok u telekomunikacijama i RTV-u nije bilo dovoljno napredovanja. Napominje se da je Slovenija zatražila tranzicijsko razdoblje od dvije godine do primjene direktive EU o “televiziji bez granica” (22–23).

– *Ekonomski i porezni poslovi* obuhvaćaju ostvarivanje ekonomske i monetarne unije, poreze i statistiku. I na tom području Izvještaj ističe nedostatak napredovanja, osim u statistici gdje su neophodne upravne strukture uspostavljene, pa treba samo pojačati njihove koordinativne ovlasti i neovisnost od drugih institucija u sustavu (str. 23–24).

– *Sektorske politike* odnose se na industriju, poljoprivredu, ribarstvo, energetiku, promet te mala i srednja poduzeća. Izvještaj kritizira nedovoljnu prilagođenost europskom uređenju u poljoprivredi, osobito u pogledu veterinarskog nadzora, te slabost upravnih struktura na tom području. Isto tako ne zadovoljava regulacija unutarnjeg tržišta u energetici, zbrinjavanje nuklearnog otpada. Prilagođavanje zakonodavstva na području prometa zadovoljava, samo treba osigurati više konkurencije (25–28).

– *Ekonomska i socijalna kohezija* odnosi se na zapošljavanje i socijalnu politiku i na regionalnu politiku. Izvještaj priznaje napore Slovenije na tom području, ali smatra da bi te napore trebalo još pojačati (28–29).

– *Kvaliteta života i okoliš*. Slovenija treba bolje poštivati prioritete na koje se obvezala na tom području i osigurati upravne strukture potrebne da se ostvari ono što je propisano. Na području zaštite potrošača nema još propisa o općoj sigurnosti proizvoda, o reklamiranju, prodavanju na daljinu, te o opasnim imitacijama. Osnovana je Agencija za zaštitu potrošača, a i Slovenska udruga potrošača igra značajnu ulogu (29–30).

– *Pravosuđe i unutarnji poslovi*; osobito problemi imigracije i kontrole granica, prava azila, suradnje policija, droge, suradnje sudova. Slovenija treba u toj domeni prilagoditi svoju politiku i zakonodavstvo europskim mjerilima, te povećati broj i poboljšati kvalitetu osoblja na tom području (31–32).

– *Vanjska politika*, uključivši međunarodnu trgovinu i međunarodne ekonomske odnose, razvitak, carine i zajedničku sigurnost. Slovenija se prvi put pozvala na klauzulu o zaštiti vlastitih proizvođača u odnosu na uvoz mađarske pšenice 1998. godine. Slovenija treba poboljšati prilagođavanje carinskog zakonodavstva europskim standardima. Njezine se oružane snage reorganiziraju u skladu s činjenicom njezina pristupanja NATO-u (32–33).

– *Financijska pitanja*. Slovenija nije dovoljno napredovala u prilagođavanju zakonodavstva, ni u jačanju odgovarajućeg kapaciteta uprave, da bi se poboljšao financijski nadzor i revizija knjigovodstva (33–34).

Odsječak "Upravna sposobnost primijeniti stečevine (*acquis*)" posvećen je neposredno upravnim i sudskim strukturama te ocjeni djelovanja pojedinih konkretnih organizacija uglavnom istim redoslijedom kako su analizirana glavna područja upravne politike u prethodnom odsječku:

– *Jedinstvena primjena prava Unije*. Ističe se da slovenski Ured za zakonodavstvo ne raspolaže dovoljnim brojem službenika, a sudski je aparat deficitaran kako po broju tako po kvalificiranosti sudaca da primijene europsko pravo (34–35).

– *Zajedničko tržište*. Slovenski zavod za normiranje i meteorologiju zapošljava 85 ljudi, ali je nedovoljno tehnički opremljen i osoblje nije dovoljno kvalificirano. Ured za intelektualno vlasništvo zapošljava 55 ljudi i dobro obavlja svoje zadaće. Treba ga tek malo pojačati. Nadzor nad javnim nabavkama je u djelokrugu ministarstva financija; nije riješeno pitanje koordinacije između ministarstva financija i pojedinih stručnih resora. Postoji posebno Povjerenstvo za reviziju javnih nabavaka, koje još ne raspolaže s dovoljno osoblja (35–36).

– *Konkurencija*. Osnovan je Slovenski ured za zaštitu konkurencije u sklopu ministarstva za gospodarske odnose i za razvoj. Broj službenika je povećan na 6, a to je nesumnjivo premalo. Nema organizacije za nadzor nad državnim subvencijama (36).

– *Telekomunikacije*. Regulativni organ odvojen je od operativne organizacije (Telekom Slovenije), ali još nije izdvojen iz ministarstva prometa i telekomunikacija (36).

– *Neizravni porezi*. Započet je program mjera radi uvođenja PDV-a 1. srpnja 1999. (36).

– *Poljoprivreda*. Veterinarsku službu obavlja posebna uprava u ministarstvu poljoprivrede koja zapošljava 117 ljudi. Službu bi trebalo pojačati, radi primjene poljoprivredne politike EU, i upotpuniti opremu za veterinarsku inspekciju te skladišni prostor na granici (36–37).

– *Zapošljavanje i socijalna politika*. Ured za sigurnost i zdravlje na radnom mjestu u sklopu ministarstva rada, obitelji i socijalnih poslova ima 4 službenika. Inspekcija rada je samostalna organizacija u sklopu ministarstva rada, obitelji i socijalnih poslova i zapošljava 94 osobe, od toga 74 inspektora. U obje organizacije, ali osobito u Uredu za sigurnost i zdravlje na radnom mjestu, treba pojačati osoblje (37).

– *Regionalna politika i socijalna kohezija*. Treba još mnogo učiniti kako bi se razjasnila uloga uprave na tom području, a onda utvrditi osoblje koje je u tu svrhu potrebno (37).

– *Okoliš*. Sustav nadzora i inspekcije još nije organiziran. Upozorava se na izraziti manjak osoblja u ministarstvu okoliša i upravljanja prostorom (37).

– *Zaštita potrošača*. Osnovan je Nacionalni ured za zaštitu potrošača u sklopu ministarstva za ekonomske odnose i razvitak, ali treba pojačati njegov upravni kapacitet (37).

– *Pravosuđe i unutarnji poslovi.* Sudovima, a i ministarstvu pravosuđe, nedostaje osoblja, pa i predviđena mjesta – ukupno 759, od toga 657 sudaca, u 1998. godini – nisu popunjena. Ministarstvo pravosuđa, Vrhovni sud i Pravosudno vijeće poduzeli su mjere radi likvidacije zaostataka. Isto tako donesen je 1998. Zakon o izvršenju i o jamstvima, a prijedlog Zakona o kaznenom postupku iznesen pred Parlament. Još nije donesen zakon o azilu. Treba poboljšati upravljanje u vezi s izdavanjem viza (37).

– *Carine.* Služba je carina reorganizirana s novom organizacijskom jedinicom za istraživanja s 8 zaposlenih. Treba pojačati carinsku službu na južnim granicama (38).

– *Financijski nadzor.* Nadzor provode Nacionalni računski sud, Uprava za nadzor proračuna u Ministarstvu financija i Odbor za nadzor proračuna u Parlamentu. Računski sud broji 75 zaposlenih, a trebao bi ih imati 100 u 1998. godini, a 120 u 2000. Trebalo bi također poboljšati koordinaciju unutar suda. Uprava za nadzor proračuna raspolaže s 8 inspektora i dospije nadzirati svega 8 do 10% proračuna. Treba ujednačiti knjigovodstvo. Odbor za nadzor proračuna u parlamentu broji 14 zastupnika. Trebao bi biti nezavisniji i imati šire ovlasti. Treba razdvojiti unutarnji i vanjski financijski nadzor i djelovati učinkovitije protiv međunarodnog financijskog kriminala. Još uvijek nema posebnog organa za borbu protiv financijskih zloupotreba (38–39).

Opća je ocjena da je “Slovenija malo napredovala od objavljivanja *avis-a* u reformiranju javne uprave općenito, a posebno sudske vlasti. ... Općenito treba razjasniti nadležnosti raznih upravnih struktura, povećati broj osoblja i poboljšati njegove kvalifikacije” (39).

U odsječku “Partnerstvo za pridruživanje i nacionalni program primjene stečevina (*acquis*)” rezimiraju se prioritete utvrđeni u “Partnerstvu” koji su u pojedinostima već prije obrađeni. A u odnosu na “Nacionalni program” ističe se kritički da program nedovoljno obrađuje probleme industrije, telekomunikacija i pošte, zakonodavstvo protiv monopola, nadzor nad državnim subvencijama i pomoćima, poljoprivrede, nadzora nad tržištem, trgovinskih agenata i financijskog nadzora. Zatim da su informacije za većinu domena nepotpune i da nema dovoljno podloge za ocjenu jesu li rokovi predviđeni za pojedine mjere ostvarivi (41–43).

*
* * *

Sastavljači izvještaja jasno stoje na stanovištu, da u Sloveniji treba uvesti integralno tržišno gospodarstvo, provesti radikalnu privatizaciju i otvoriti zemlju što šire stranim ulaganjima, u prvom redu iz EU. Ako zemlja smatra takav radikalni prijelaz u najmanju ruku preuranjenim, ona može zatražiti odgodu primjene tih mjera kod sebe na određeni broj godina. U drugu ruku, izvještaj zagovara mjere koje služe “ekonomskoj i društvenoj koheziji”, “kvaliteti života i okoliša”, kao što je zaštita potrošača. Posve kratko spominje probleme obrane i sigurnosti, po svoj prilici u uvjerenju da su ti problemi uglavnom riješeni za malu zemlju samim njezinim pristupanjem Uniji.

U okviru procesa pridruživanja EU, a usporedo sa slovenskim unutarnjim naporima oko reforme javne uprave, Slovenija je uključena u pristupne programe i fondove EU. Jedan je od tih programa bio PHARE – program za podršku slovenskoj vladi u reformi javne uprave. Ciljevi tog programa definirani su kao “dobivanje izvodljivog, transparentnog i potpunog pregleda funkcija i vladinih agencija, organizacijske strukture ministarstava i drugih jedinica” i “usporedne analize teritorijalnih struktura i upravnih sustava u četiri europske države radi uključivanja u pripremu i identifikaciju kriterija za uspostavu jedinstvene strukture u Sloveniji” (“Strukturalna in funkcionalna prilagoditev... – Javna uprava br. 1, 1999, 103). Četiri države koje je izabrala EU u svrhu usporedbe bile su Irska, Nizozemska, Portugal i Češka. Delegacija stručnjaka iz slovenskog Ministarstva unutarnjih poslova i područnih “upravnih jedinica”¹⁷ boravila je u Irskoj, Nizozemskoj i Portugalu između listopada 1998. i siječnja 1999. dok je o situaciji u Češkoj izvijestio savjetodavni stručnjak EU. Izvještaji delegacija uključuju sljedeće točke: Uvod i pregled opće strukture javne uprave u svakoj državi; Opći opis organizacije i izvođenja nadzornih, inspekcijskih i kontrolnih funkcija zajedno s opisom raznih informacijskih i koordinacijskih postupaka i mehanizama; Opis organizacije i upravljanja strukturalnim i regionalnim fondovima i, posebno, nacionalne mjere financijskog nadzora povezane s uključivanjem regionalnih i strukturalnih fondova. Pored toga svi su članovi delegacije odgovorili pismeno na upitnik o tome u kojoj su mjeri njihova prikupljena iskustva u posjećenim državama relevantna za reformu javne uprave u Sloveniji.

*
* * *

U ovom je času još neizvjesno kada će početi pregovori između Hrvatske i EU o pridruživanju. Ali iskustva Slovenije pokazuju da pripreme zemlje pristupnice za te pregovore moraju započeti znatno ranije od samih pregovora.

Te pripreme obuhvaćaju upravno-političke i upravno-tehničke komponente.

Upravno-politički ne treba polaziti od pretpostavke, da EU ima neke specifične svoje interese, suprotstavljene hrvatskima, koje će u pregovorima baš nama nastojati nametnuti. Ali moramo jasno vidjeti implikacije koje opći načelni stavovi Europske komisije imaju za naše interese. Ako te implikacije na vrijeme ne uočimo i ne pripremimo svoje stavove i obrazloženja tih stavova, proći će na prosto rutinski ono što djelatnici Europske komisije smatraju načelno poželjnim. Europska je komisija načelno orijentirana na slobodno tržište i na maksimalnu slobodnu utakmicu na jedinstvenom europskom gospodarskom području. Odatle stav u prilog slobodnog stjecanja nekretnina za sve europske građane na čitavom teritoriju EU, stav u prilog što manje regulacije i što jednostavnijeg pokretanja gospodarskih djelatnosti za bilo kojeg poduzetnika bilo gdje u Europi; za što manje

¹⁷ U Sloveniji je u to doba bilo 58 područnih upravnih jedinica kao dekoncentriranih ispostava središnje uprave, pored dotadašnjih 14 područnih organa resornih ministarstava (“Strukturalna in funkcionalna prilagoditev...” 1999, 104, 105)

zapreka slobodnom protoku roba, dakle bez carina, kvota, uvoznih dozvola i bilo kojih drugih formalnosti, za što veću slobodu konkurencije između privatnih i javnih subjekata oko djelatnosti koje se tradicionalno smatraju povezanim s javnim interesom, pa stoga predmetom javnih službi, kao što su energetika, telekomunikacije, ali i obrazovanje, zdravstvo, socijalno osiguranje. Pregovarači će Europske komisije, predvidivo, u svakom konkretnom slučaju zastupati rješenja koja u što većoj mjeri odgovaraju spomenutim načelnim orijentacijama. Nema sumnje da takva rješenja neće uvijek odgovarati interesima Hrvatske, barem ne na kratak rok, barem ne u neposrednoj budućnosti. Ali ako naši pregovarači ne uoče na vrijeme u čemu je problem, ako ne formuliraju naše stavove i ne pripreme uvjerljiva obrazloženja, načelni će stavovi Europske komisije automatski proći. U formuliranju naše strategije u upravno-političkim pregovorima bila bi nam dragocjena iskustva usporedivih zemalja koje su prije nas vodile takve pregovore, osobito iskustvo Slovenije zbog sličnosti polazišta u zajedničkom jugoslavenskom upravnom sustavu. Najzanimljivija su, međutim, baš ona iskustva koja nisu objavljena i za koja nije vjerojatno da će u dogledno vrijeme biti objavljena. Na primjer, znamo da je Europska komisija u svom prvom izvještaju o pregovorima sa Slovenijom (1998) šest puta spomenula zahtjev da Slovenija dopusti građanima EU stjecanje nekretnina na području Slovenije. Znamo također da je Slovenija uspjela odgoditi ostvarivanje toga zahtjeva za određeno vrijeme nakon pristupa EU. Za nas je u prvom redu zanimljivo doznati pojedinosti o tome kako su tekli ti pregovori. Koji su bili argumenti jedne i druge strane? Raspoložemo li i mi sličnim argumentima za dobivanje odgovarajuće odgode? Je li se boljim argumentima možda moglo i bolje proći? Takve se informacije mogu dobiti samo osobnim kontaktima, ali ne slučajno i usput, nego pripremljeno i sustavno.

Upravno-tehnički aspekt pregovora ne može se jasno odvojiti i jednoznačno razgraničiti od upravno-političkog aspekta. Oba su aspekta povezana kako u odnosu na osobe koje vode pregovore tako i s obzirom na postupak pregovaranja. Ali u pripremanju treba o upravno-tehničkom aspektu ipak odvojeno razmišljati, jer se baš u toj dimenziji radi ne samo o našoj obvezi, nego i o jedinstvenoj prilici koju nam pružaju pregovori o pridruživanju EU da ostvarimo napredak u kvaliteti našega sustava javnog upravljanja u cjelini koji ne bismo bez toga, prepušteni sami sebi, bili u stanju ostvariti u istom vremenskom razmaku. Pregovarači Europske komisije su stručno specijalizirani i, u području svoje specijalnosti, kompetentni. Prvo je pitanje, raspoložemo li Hrvatska uopće odgovarajućim užitim specijalistima. Ako ne, onda treba naše pregovarače na odgovarajućem širem području dodatno pripremiti i osposobiti. U obzir dolaze, naravno, samo djelatnici koji vladaju bar jednim od radnih jezika Europske komisije. A zatim, dok ne dobijemo i sami prvi izvještaj Komisije o pregovorima s Hrvatskom, treba bez odugovlačenja početi pripreme prema izvještaju koji je Slovenija dobila nakon prve godine svojih pregovora.

To znači, trebalo bi odmah formirati skupinu za pregovore. Tehničku podršku toj skupini dalo bi Ministarstvo za europske integracije, dok bi doprinos Ministarstva vanjskih poslova bili stručnjaci za međunarodno pregovaranje. Političko vodstvo preuzeo bi posebni prošireni saborski odbor koji bi obuhvatio ministre vanjskih poslova i europskih integracija. Skupina bi bila podijeljena na pod-

skupine prema glavnim težištima u pregovorima. Iz izvještaja za Sloveniju vidimo da su to bila, pored zadovoljavanja općih političkih i gospodarskih mjerila, sljedeća područja: unutarnje europsko tržište bez granica; inovacija u obrazovanju, znanosti, tehnologiji i audio-vizualnim medijima; ekonomski i porezni poslovi; sektorske politike u poljoprivredi, ribarstvu, industriji, energetici, prometu, te malim i srednjim poduzećima; ekonomska i socijalna kohezija – solidarnost; kvaliteta života i okoliš, pravosuđe i unutarnji poslovi, vanjska politika; financijska pitanja. Za svako područje ispituje se osposobljenost postojećih upravnih i sudskih organizacija da uspješno primjenjuju propise i mjere EU. Svaka bi podskupina obuhvatila oko 5 stručnjaka za pojedini problem ili grupu međusobno povezanih problema. Pored toga, skupina bi bila ovlaštena pozvati na suradnju pojedinog stručnjaka za bilo koje pitanje koje se pojavi u pregovorima. Na primjer, prema slovenskom iskustvu, pitanje zaštite slobodne utakmice, pitanje telekomunikacija, pitanje pogranične veterinarske inspekcije, ili pitanje sigurnosti i zaštite na radnom mjestu. Svaki član skupine bio bi pojedinačno odgovoran za pripreme na svom području i bio bi ovlašten za prikupljanje informacija i podataka od bilo koga u državnom aparatu i za obraćanje za pomoć nedržavnim organizacijama i institucijama. Bilo bi poželjno da se voditelji pojedinih podskupina, osobno ili preko odgovarajućih djelatnika u resoru vanjskih poslova, upoznaju s onim djelatnicima u aparatu Europske komisije koji će voditi pregovore s Hrvatskom.

Svaka zemlja pristupnica sklapa s EU ugovor o "Partnerstvu za pridruživanje" u kojem se utvrđuju prioriteti u reformiranju struktura i financijska sredstva koja u tu svrhu stoje na raspolaganju. Svaka zemlja pristupnica, pored toga utvrđuje vlastiti "Nacionalni program prihvaćanja stečevina EU" gdje su definirani način i rokovi ispunjavanja pojedinih obveza proizašlih iz Partnerstva o pridruživanju. Zemlje u koje država pristupnica treba uputiti svoju delegaciju upravnih stručnjaka radi usporedbe i pomoći u rješavanju vlastitih odgovarajućih upravnih problema odredila je, u slučaju Slovenije, Europska komisija. Treba vidjeti koje mogućnosti zemlja pristupnica ima kako bi utjecala na tu odluku i po kojim bi kriterijima trebalo odabrati zemlje iz čijih bi upravnih iskustava mogli najviše naučiti.

U svakom slučaju, bez obzira na to kad će pregovori s EU stvarno početi, zadaća skupine koja se ovdje predlaže tako je opsežna, da takvo tijelo treba *odmah* formirati.

SUMMARY

Croatian Public Administration and the Process of Association with the European Union

Eugen Pusić

Croatian public administration, since the early nineties, was the object of several appraisals and reform projects. First, as part of the project "Croatia in the 21st century", then in studies of international agencies, and, most recently, in a project of the Croatian government for the reform of the administrative system. The results of these projects are all relevant to the process of Croatia becoming a member of the European Union.

After Croatia was given candidate status by the European Commission, and before the beginning of talks about the adjustments necessary in the Croatian administrative system in order to be able to implement European norms and policies, it is important to compare the experience of a neighboring country, Slovenia, going through the same process earlier. It is also essential that preparations in Croatia for these talks start immediately.

Keywords: Croatian public administration, process of association with the EU, reform of the administrative system

Translated by author