

# CROATIAN PUBLIC GOVERNMENT AND EUROPEAN UNION

## HRVATSKA JAVNA UPRAVA I EUROPSKA UNIJA

GAZO, Nives

**Abstract:** *Evaluations of the World Bank and European Union show that public administration system is one of the weakest spots in the institution system of the Republic of Croatia. Therefore, if the Republic of Croatia wants to become a more competitive country and be ready for accession to European Union, it is necessary to successfully reform the public administration system as a compulsory element in a public debt reduction and helping growth led by the private sector along with improvement of administration quality as a fundamental factor in improving the investment climate and further economic development.*

**Key words:** *Croatian administration, acquis communautaire, reform, knowledge society, regional development*

**Sažetak:** *Ocjene Svjetske banke i Europske unije pokazuju da je sustav javne uprave jedna od najslabijih točaka u sustavu institucija Republike Hrvatske. Stoga, ukoliko Republika Hrvatska želi postati konkurentnijom zemljom i biti spremna za pristupanje Europskoj uniji, neophodno uspješno izvršiti reformu sustava javne uprave kao nužnog elementa u smanjenju javnog duga i olakšanja rasta kojeg predvodi privatni sektor, uz unaprjeđenje kvalitete administracije kao bitnog čimbenika u poboljšanju klime za ulaganje i daljnji gospodarski razvoj.*

**Ključne riječi:** *Hrvatska uprava, pravna stečevina Europske unije, reforma, društvo znanja, regionalni razvoj*



**Authors' data:** Nives Gažo, dipl.iur., Gradsko poglavarstvo Grada Vukovara, Vukovar, imovina-stanovanje@vukovar.hr

## 1. Uvod

Budući da je Republika Hrvatska dobila status zemlje kandidata za članstvo u Europskoj uniji, potrebno je provesti mjere prilagođavanja europskim standardima u svim segmentima društva, odnosno usvojiti pravnu stečevinu Europske unije. Kako je cilj svake zemlje, tako i onih unutar Europske unije, postići što viši životni standard, razumljivo je da se sve veća pozornost pridaje načinu primjene i provedbe određene državne politike i poboljšanja koordinacije u privatnom sektoru radi postizanja održivog ekonomskog i društvenog razvoja. Stoga je sve jasnije da za razvoj nije dovoljna sama odgovarajuća politika već je nužna i dobra institucionalna struktura odnosno postojanje okruženja koje omogućuje učinkovito provođenje odabrane odgovarajuće politike i koja istovremeno potiče pojedince i skupine na investiranje u kapital, obrazovanje i tehnologiju – osnovne elemente uspješnog ekonomskog razvoja. Jedan od bitnih čimbenika za ostvarenje navedenog cilja jest i javna uprava. Upravo je javna uprava, što se u prošlosti pokazalo, bila među osnovnim preprekama za uspješnu tranziciju u demokratsko društvo i tržišno gospodarstvo te stoga njezina reforma odnosno transformacija i modernizacija postaju važne u kontekstu europskih integracija i ostvarenja daljnjeg ekonomskog razvitka Republike Hrvatske radi postizanja njezine konkurentnosti na području Europske unije.

## 2. Usvajanje pravne stečevine Europske unije i reforma javne uprave

Svaka europska država čije uređenje počiva na načelima slobode, demokracije, poštivanja ljudskih prava i temeljnih sloboda te vladavine prava, a koja želi postati punopravnom članicom Europske unije mora ispunjavati uz tri kriterija iz Kopenhagena (odnosno politički, gospodarski i pravni kriterij), i četvrti, administrativni kriterij poznat i pod nazivom Madridski kriterij koji nalaže prilagodbu odgovarajućih administrativnih struktura principima koji tvore Europski administrativni prostor i to principima pouzdanosti i predvidljivosti, otvorenosti i transparentnosti, odgovornosti, racionalnosti i učinkovitosti državne uprave, a sve radi jačanja administrativne sposobnosti i stvaranja učinkovitog sustava državne uprave u procesu usvajanja i provedbe pravne stečevine Europske unije (Hyllseth, et al., 2006).

### 2.1. Zemlje kandidatkinje

Glavna pitanja s kojima su se države članice Europske unije susretale u procesu pripreme za članstvo ista su ona pitanja s kojima se suočava danas Republika Hrvatska. Ona uključuju potrebu za smanjenjem troškova uprave i stvaranja ozračja uspješnosti u sustavu, potreba za poboljšanjem koordinacije i usklađenosti u radu uprave, preraspodjelu funkcija između razina vlasti u svrhu izgradnje učinkovitijeg sustava pružanja javnih usluga, poboljšanje sustava upravljanja funkcijama koje su prisutne u svim vladinim sektorima kao što su upravljanje ljudskim resursima, upravljanje proračunom i planiranje zakonodavstva (Perko-Šeparović, 2006).

U ranim godinama tranzicije zemalja središnje i istočne Europe temeljni je način reforme javne uprave bilo smanjenje broja zaposlenih i smanjivanje plaća kako bi se

postigle fiskalne uštede, a pri tome se nije vodila briga o posljedicama za kvalitetu. Gledajući na rezultate reformi javne uprave u tranzicijskim zemljama, nameće se zaključak da je nekakav opći napredak ipak ostvaren, premda sami rezultati reformi ipak nisu u potpunosti zadovoljavajući. Početkom devedesetih godina prošloga stoljeća te su se zemlje našle u situaciji da istovremeno imaju i previše i premalo državnih službenika. Prepreku im je predstavljalo komunističko nasljeđe birokratskog aparata, a istodobno se razvijala potreba za formiranjem moderne državne službe koja bi se razlikovala od dotadašnjih organizacijskih struktura time što bi bila oslobođena vanjskih utjecaja (političke stranke, poslovni i regionalni lobiji) te imala transparentan sustav zapošljavanja.

Međutim, premda su zemlje jugoistočne Europe bile u jednakom položaju i opterećene jednakim problemima, vrlo su velike razlike u modelima reforme koje su primijenile za rješavanje istih.

Tako je Latvija jasan primjer pristupa "učenja u hodu" u kojem su u dužem vremenskom razdoblju isprobane različite vrste reformskih inicijativa. Sam proces reformi započeo je već 1995. godine, a reformski naponi krenuli su u pravom smjeru tek nakon nekoliko godina eksperimentiranja s inovacijama u javnoj upravi na temelju iskustava Velike Britanije i Novog Zelanda, čije uvođenje je izazvalo ozbiljne probleme u koordinaciji i transparentnosti, no u konačnici taj proces učenja doveo je zemlju do modela javne uprave koji predstavlja ravnotežu između različitih pristupa javnoj upravi i pokazuje oba tradicionalna kontinentalna aspekta javne uprave, s jakim modelom karijere za dužnosnike temeljene na zakonu te inovacija (menadžerski ugovori za najviše dužnosnike) i sustav pružanja usluga koje pružaju razne agencije (Grupa autora, 2004).

S druge strane, Slovačka je bila "zemlja kojoj se žurilo" budući da nije bilo puno vremena za promjene smjera nakon što je proces reformi započeo tek 1999. godine jer je trebalo hitno uskladiti sustav javne uprave sa pravnom stečevinom Europske unije prije ostvarenja članstva. Pristup Slovačke stoga bio je pragmatičan, vođen onim što je bilo moguće, a ne onim što je bilo poželjno, ali u isto vrijeme vrlo fokusirano i svrhovito, s jasnom sviješću o fiskalnim ograničenjima (Grupa autora, 2004). No, ovakav sustav reformi ima svoje nedostatke, osobito kada se radi o korištenju strukturnih fondova i drugih programa Europske unije, također nije bilo dovoljno vremena za pripremu za sudjelovanje u procesu politike Europske unije, a isto vrijedi i za državnu službu i za novostvorene načine upravljanja politikom.

## 2.2. *Republika Hrvatska*

Republika Hrvatska naslijedila je upravni aparat bivše Socijalističke Republike Hrvatske čija su glavna obilježja bila nedovoljna razvijenost središnjih tijela državne uprave i vrlo glomazan državni aparat na lokalnoj razini te veliki utjecaj političkih činbenika na kadrovsku politiku i odlučivanje u pojedinoj vrsti predmeta. Polazeći od činjenice da je reforma državne uprave ključna kako bi se mogle ostvariti i druge reforme, na lokalnoj razini započeo je proces diferencijacije državne uprave i lokalne uprave uspostavom sustava lokalne samouprave sukladno načelima Europske povelje o lokalnoj samoupravi, a znatan reformski pomak napravljen je organizacijskim

razdvajanjem državne uprave u županijama od lokalne samouprave i to osnivanjem Ureda državne uprave u županijama (Pusić, 1999).

Međutim, unatoč pokrenutim reformama pod utjecajem osamostaljenja Republike Hrvatske kao i postupka pristupanja Europskoj uniji, javna uprava još uvijek je opterećena znatnim problemima: Republika Hrvatska ima vrlo brojnu i pretjerano skupu administraciju (Republika Hrvatska, prema podacima Svjetske banke, troši na plaće u javnom sektoru više nego bilo koja država Srednjoistočne Europe), institucionalno cjepkanje uzrokovalo je donošenje nekvalitetnih odluka koje se odnose na politiku što u konačnici dovodi do sve većeg i neodrživog javnog deficita, državna služba ne odražava europska načela kao što su zasluga, nepristranost i profesionalizam, pravna osnova je zastarjela, upravljačke sposobnosti potrebno je ojačati, a nedostatak tijela koje bi bilo zaduženo za profesionalni razvoj državnih službenika otežava problem sposobnosti u administraciji (Šimac, 2002).

Republika Hrvatska je, poput Slovačke, "država kojoj se žuri" i stoga nema puno vremena za odgađanja i preokrete ukoliko želi biti administrativno spremna za članstvo u Europskoj uniji u kojoj će postati dio unutarnjeg tržišta kao područja slobode kretanja roba, kapitala, usluga i ljudi, na kojem će se razmjenjivati podaci o porezima i trošarinama, zaraznim bolestima, veterinarskoj kontroli, gdje će se štititi prava intelektualnog vlasništva drugih zemalja članica, a domaće tvrtke ravnopravno će konkurirati na javnim natječajima, u konačnici ostvarivanje ekonomskog prosperiteta i napretka kojeg će u svakodnevnom životu osjetiti svi hrvatski građani. Sve ove željene ciljeve može podržati samo učinkovita, brza, moderna i educirana državna uprava. Stoga je potrebno nastaviti dalje sa započetim reformama koje su nužne da bi se postigao strateški vanjskopolitički cilj Republike Hrvatske – punopravno članstvo u Europskoj uniji.

Institucionalni okvir koji je odgovarao socijalizmu i društvenom vlasništvu ne može ispravno funkcionirati u tržišnoj ekonomiji i dovoljno štititi prava privatnog vlasništva. U tom smislu domaći ciljevi reforme javne uprave jednaki su kriterijima za članstvo koje je razradila Europska unija: institucije moraju biti vjerodostojne, učinkovite, moraju omogućavati ispravno funkcioniranje tržišne ekonomije i poštovati temeljna načela demokracije i vladavine prava (odnosno dok na nacionalnoj razini reformu javne uprave promatramo kao preduvjet za gospodarski rast kako na nacionalnoj tako i regionalnoj razini, Europska komisija istu oblikuje kao preduvjet za prilagodbu sustavu Europske unije, kao oblik prihvaćanja pravne stečevine Europske unije te pripreme nacionalne administracije za ranije spomenuti Europski administrativni prostor). Slijedom navedenog, od hrvatske državne uprave prvo se traži unutarnja snaga i sposobnost pripreme i provedbe reforme javne uprave zajedno sa procesom usklađivanja zakonodavstva koji, bez učinkovite implementacije, ne može ostvariti svoj osnovni cilj: zaštitu svojih adresata među kojima su osobito važna mala i srednja poduzeća kao najpropulzivniji dio hrvatskog gospodarstva.

Mala i srednja poduzeća u Republici Hrvatskoj (ista čine 99% ukupnog broja poduzeća u Republici Hrvatskoj, zapošljavaju 52% ukupnog broja zaposlenih) osnovni su izvor inovacija i novog zapošljavanja, pokretači su rasta, nositelji strukturnih promjena, napretka i razvoja na državnoj i regionalnoj razini. Međutim, među problemima s kojima se susreću (neprikladno financiranje razvitka

poduzetništva kao i nepostojanje skupa politika usmjerenih na obrazovanje i izgradnju poduzetničkog svjetonazora) značajni su i problemi administracije – iako se u protekle dvije godine smanjio broj dana potrebnih za osnivanje poduzeća te složenost i broj postupaka zahvaljujući uvođenju servisa hitro.hr i provedbi programa HITROREZ, istodobno nisu smanjeni troškovi osnivanja poduzeća, a i daljnja složenost postupaka zatvaranja poduzeća te omjer naplate potraživanja i troškova stečajnog postupka bitna su prepreka razvoju poduzetništva u Republici Hrvatskoj.

Slijedom navedenog, reformu javne uprave u Republici Hrvatskoj potrebno je provesti u smjeru sustava koji je u skladu s najboljim europskim standardima kao jamstvom da ista bude u službi svih hrvatskih građana, domaćih poduzeća i stranih ulagača, te da doprinese gospodarskom rastu u zemlji. Cilj reforme je osigurati profesionalnu i učinkovitu javnu upravu jačanjem vladavine prava, depolitizacijom javne uprave, otvaranjem prema građanima, povećanjem motiviranosti državnih službenika, suzbijanjem korupcije, debirokratizacijom, a osobito utjecajem na kvalitetniji rad državnih dužnosnika kao i na cjeloživotno obrazovanje te profesionalizam državnih službenika čime će se bitno utjecati na stvaranje društva znanja kao bitne pretpostavke daljnjeg uspješnog ekonomskog razvoja države.

### 3. Zaključak

Javne se uprave mijenjaju jer se mijenja i društvo. Iskustvo visokorazvijenih zemalja s dobrim javnim upravama pokazuje da se reforme stalno provode, stoga se može reći da je izgradnja i jačanje institucija neprekinuti proces. Danom ulaska Republike Hrvatske u članstvo Europske unije taj proces neće prestati jer to nije dolazak na cilj nakon istrčanog maratona i prilika za odmor. To je utrka života koju nastavljaju sve generacije.

### 4. Literatura

Grupa autora (2004). Reforma javne uprave i europske integracije u Hrvatskoj, Vlada RH, Svjetska banka, Delegacija Europske komisije, DIFID i SIGMA/OECD, *Dostupno na:* [http://www.w-yb.org/gyss/istra-invest\\_2008/backgrounddocuments/Reforma%20javne%20uprave%20i%20eurointegracije%20u%20RH.pdf](http://www.w-yb.org/gyss/istra-invest_2008/backgrounddocuments/Reforma%20javne%20uprave%20i%20eurointegracije%20u%20RH.pdf) *Pristup:* 15-05-2008

Hyllseth, E.; Indset, M. & Kostovska, S. (2006). *Priručnik o Europskoj uniji za državne službenike u Republici Hrvatskoj*, Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija, Zagreb, ISBN 953-7010-54-6

Perko-Šeparović, I. (2006). *Izazovi javnog menadžmenta-dileme javne uprave*, Golden Marketing-Tehnička knjiga d.d., Zagreb, ISBN 953-212-279-6

Pusić, E. (1999). *Država i državna uprava*, Pravni fakultet, Zagreb, ISBN 953-6714-14-0

Šimac, N. (2002). *Europski principi javne uprave: od vladanja do služenja građanima*, Udruga za demokratsko društvo, Zagreb, ISBN 953-7006-00-X