

Ključne reforme javne uprave u Republici Hrvatskoj pod utjecajem pristupanja Europskoj Uniji

Franković, Gita

Undergraduate thesis / Završni rad

2022

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:354463>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-14**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
Studijski centar za javnu upravu i javne financije
Studij javne uprave

Gita Franković

**KLJUČNE REFORME JAVNE UPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ
POD UTJECAJEM PRISTUPANJA EUROPSKOJ UNIJI**

Završni rad

Mentor: izv.prof.dr.sc. Goranka Lalić Novak

Zagreb, 2022.

Sadržaj

| | |
|---|----|
| Sažetak..... | 3 |
| 1. Uvod..... | 1 |
| 2. Nastanak i razvoj Europske unije | 2 |
| 2.1 Institucije Europske unije | 3 |
| 3. Politika proširenja Europske unije | 5 |
| 3.1 Kriteriji pridruživanja..... | 6 |
| 3.2 Proces stabilizacije i pridruživanja | 7 |
| 3.3 Programi pomoći Europske unije..... | 7 |
| 4. Pristupanje Republike Hrvatske Europskoj uniji..... | 9 |
| 5. Reforme u Republici Hrvatskoj provedene pod utjecajem Europske unije u procesu pristupanja 12 | |
| 5.1. Reforma lokalne i regionalne samouprave | 13 |
| 5.2. Reforma državne uprave..... | 19 |
| 5.3. Reforma sustava javnih službenika | 24 |
| 6. Zaključak..... | 29 |
| 7. LITERATURA..... | 31 |

Sažetak

Republika Hrvatska postala je članicom Europske unije 1. srpnja 2013. godine, nakon relativno dugog puta prilagodbe europskim standardima te zadovoljavanja kriterijima Europske unije. Ključne su reforme provedene u područjima državne uprave, lokalne i regionalne (područne) samouprave, službeničkom sustavu, upravnom obrazovanju te u sustavu pravne zaštite građana. Za Hrvatsku je bilo nužno prekinuti centralizaciju, povećati sudjelovanje građana u odlučivanju i demokraciju općenito, razviti neovisnost upravnih tijela od političkih vlasti te stvoriti profesionalnu državnu te lokalnu i regionalnu (područnu) samoupravu. U radu je opisan put Hrvatske od devedesetih godina do pridruživanja Europskoj uniji, modernizacija uprave te su izdvojene ključne reforme u stvaranju profesionalnije uprave i transparentnijeg sustava.

Ključne riječi: europeizacija, profesionalizacija, Europska unija, reforme, lokalna i regionalna (područna) samouprava, agencifikacija, službenički sustava

1. Uvod

Hrvatska je u studenom 2000. godine pokrenula proces stabilizacije i pridruživanja te je time započeo njen put ka pridruženju u Europsku uniju. U početku europeizacije, Hrvatska je novonastala država koja se još uvijek suočava sa poslijeratnim nedaćama, uređuje državu u političkom i doslovnom smislu, potrebna su joj mnoga sredstva kako bi povratila funkcioniranje države kakvo je bilo prije razaranja.

Iako je pred Hrvatsku stavljeno mnogo izazova i prepreka, nakon nešto više od 12 godina, Hrvatska je postala punopravnom članicom Europske unije. U tom je vremenu provela mnoge reforme u svom institucionalnom okviru, uvela značajne promjene te primila financijsku i stručnu pomoć od Europske unije te vanjskih zainteresiranih aktera. U radu se, ponajprije, objašnjava sama Europska unija, njena pozicioniranost te kratki pregled nastanka, institucije Europske unije te nužni kriteriji koje su države pristupnice dužne ispuniti kako bi postale jedne od članica Europske unije. Europska unija državama pristupnicama pruža i programe pomoći kako bi se one što brže i učinkovitije prilagodile europskim standardima i kriterijima, a opisan je i način na koji je Hrvatska koristila sredstva Europske unije, što je svojim radom promijenila i unaprijedila kako bi se približila Europskoj uniji te koje su to reforme provedene.

Rad je pisan na temelju stručne literature, knjiga, intervjuja i članaka te literature dostupne na službenim stranicama institucija

2. Nastanak i razvoj Europske unije

Europska unija je nadnacionalna zajednica demokratskih država Europe. Osnovana je s ciljem očuvanja mira na europskom kontinentu nakon razaranja i nedaća prouzročenih Drugim svjetskim ratom. Danas Europska unija broji dvadeset i sedam zemalja članica ujedinjenih u djelovanju po zajedničkim načelima i vrijednostima.

Prva organizacija koja je označila nastanak Europske zajednice osnovana je 1923. godine pod nazivom Paneuropska Unija. Bila je to zajednica istaknutih političara i akademika koji su djelovali u dvadesetim godinama 20. stoljeća. Kao zagovornik Europske unije, Winston Churchill je 1946. godine u Švicarskoj u Zürichu pozvao na ujedinjenje europskih država potpomognuto savezništvom Francuske i Njemačke. Tako je 1949. godine osnovano Vijeće Europe kao međunarodna zajednica država Europe. Europska zajednica za ugljen i čelik osnovana je 1951. godine Pariškim ugovorom u okviru Marshallovog plana¹. Države osnivačice bile su Francuska, Njemačka, Italija, Belgija, Nizozemska i Luksemburg². Iako je Francuska odbila ratifikaciju ugovora o osnivanju 1954. godine, osmišljena su dva nova ugovora: Ugovor o Europskoj ekonomskoj zajednici te Ugovor o Europskoj atomskoj zajednici. Potpisani su 25. ožujka 1957. godine u Rimu pa se zajednički nazivaju Rimski ugovori. Te je ugovore potpisalo šest članica Europske zajednice za ugljen i čelik te su stupili na snagu 1. siječnja 1958. godine. Novoosnovana organizacija, Europska ekonomska zajednica (EEZ), osnovana je sa svrhom da se gospodarska koordinacija raširi na nova područja. Tako je između država potpisnica uspostavljena carinska unija te su postavljeni ciljevi uspostavljanja zajedničkog tržišta koje bi osiguravalo slobodno kretanje ljudi, roba, usluga i kapitala. Ciljevi Europske atomske zajednice (Euratom) usmjereni su na istraživanja nuklearne energije te njezine upotrebljivosti u civilne svrhe.³ Za navedene organizacije osnovane ugovorima iz Pariza i Rima koristi se izraz Europska zajednica. Taj se naziv koristi do stupanja na snagu Ugovora o Europskoj uniji iz Maastrichta 1. studenog 1993. godine. Ugovorom iz Maastrichta mijenja se naziv zajednice iz Europska zajednica u Europska unija te dolazi do izmjena i dopuna Osnivačkih ugovora. Postavljeni su ciljevi izgradnje ekonomske i monetarne unije, uvođenja jedinstvene valute, razvitka zajedničke vanjske i

¹ Marshallov plan ili Plan europske obnove označava podršku SAD-a u obnavljanju Europe nakon Drugog svjetskog rata i suzbijanju komunizma

² Koprić, Lalić Novak, Musa, 2012: 19

³ Koprić, Lalić Novak, Musa, 2012: 3-4

sigurnosne te obrambene politike, uvodi se državljanstvo Europske unije te suradnja u pravosuđu i unutarnjim poslovima⁴. Uz novopostavljene ciljeve, osniva se Odbor regija te institucija Europskog pravobranitelja i povećana je uloga Parlamenta. Ugovorom iz Maastrichta osniva se slikovita metafora grčkog hrama sa tri stupa koji predstavlja Europsku uniju. U prvom je stupu Europska zajednica koja je nadnacionalnog karaktera, a uključuje zajedničke politike predviđene ugovorima iz Pariza i Rima, poput carinske unije, politike zaštite životne sredine, ekonomske i monetarne unije i druge. Drugi se stup odnosi na Zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku, a treći na suradnju u području pravosuđa i policije. Drugi i treći stup nisu nadnacionalnog karaktera. 1997. godine potpisan je novi ugovor – Ugovor iz Amsterdama. Tim se ugovorom jača funkcija Europskog parlamenta, uvodi se institut mogućnosti suspenzije države članice iz procesa donošenja odluka, iz trećeg se stupa dio odredaba prenosi u prvi stup te dolazi do drugih važnih izmjena. Ugovor iz Nice potpisan je 2001. godine, a na snagu je stupio 2003. godine. Ugovor iz Nice nastao je kako bi se Europska unija što bolje pripremila za novi veliki val proširenja. Novi ugovor potpisan je u Lisabonu 2007. godine, a na snagu je stupio 2009. godine. Ovim se ugovorom ukida podjela na tri supa, smanjen je broj jednoglasnog odlučivanja te je poboljšana institucionalni okvir EU. Ugovor iz Lisabona usmjeren je jačanju demokracije i transparentnosti, solidarnosti i sigurnosti.

2.1 Institucije Europske unije

Institucionalnu strukturu Europske unije čine tijela, institucije, agencije i uredi. Temeljne su političke institucije Europske unije Europsko vijeće, Vijeće Europske unije, Parlament, Komisija i Sud Europske unije. Europsku uniju čine i savjetodavna tijela, a to su Europski gospodarski i socijalni odbor te Odbor regija. Financijska tijela Europske unije su Europska investicijska banka i Europska središnja banka. Tijela s kontrolnim i nadzornim ovlastima su Europski revizijski sud, Europski pravobranitelj i Europski nadzornik zaštite podataka. Ured za službene publikacije Europskih zajednica, Europski ured za odabir osoblja te Europska upravna škola međuinstitucionalna su tijela Europske unije.⁵

Europsko vijeće redovito se sastaje u krugu predsjednika država i predsjednika vlada država članica Europske unije te predsjednika Komisije Europske unije. Uz njih, u radu Europskog vijeća sudjeluje i Visoki povjerenik za vanjske poslove i sigurnosnu politiku Europske unije.

⁴ Koprić, Lalić Novak, Musa, 2012: 7

⁵ Koprić, Lalić Novak, Musa, 2012: 12

Europsko je vijeće politički motor Europske unije te ima ključnu ulogu u usklađivanju interesa i gledišta država članica. Europsko vijeće službeno se sastaje četiri puta na godinu, a uz redovite sastanke, Europsko vijeće može sazvati i hitne sastanke ako se radi o nekom iznimno važnom pitanju koje je došlo na dnevni red.

Vijeće Europske unije ili Vijeće ministara, skraćeno samo Vijeće, najvažnija je zakonodavna institucija Europske unije. Čine ga ministri nacionalnih vlada država članica. Vijeće istodobno promiče nacionalne interese na europskoj razini, ali i interese Europske unije. Ministri se sastaju u konfiguracijama, ovisno o kojem se području radi i iz kojeg je područja potrebno donijeti odluke. Kada se sastaju ministri vanjskih poslova riječ je o sjednicama koje se nazivaju „opće vijeće“, a ostale se sjednice ministara, ovisno o području o kojem se raspravlja, nazivaju „sektorska“, „specijalistička“ ili „tehnička vijeća“.

Europski Parlament predstavničko je tijelo Europske unije. Čine ga zastupnici građana Europske unije. Broj zastupnika iz svake države članice određen je ili Osnivačkim ugovorima ili ugovorima o pristupanju, a određuje se razmjerno broju stanovnika te veličini države. Glavne ovlasti parlamenta su participacija u zakonodavnom procesu, neke ovlasti u procesu izglasavanja proračuna te demokratska kontrola nad funkcioniranjem Europske unije.

Europska je komisija uz Parlament i Vijeće, jedno od najvažnijih regulatornih tijela Europske unije. Izvršno je tijelo Europske unije te zagovara njene opće interese. Komisija je sastavljena od 27 članova koji se nazivaju povjerenicima i podijeljena je na opće uprave. U radu joj pomažu Glavno tajništvo, privremeni odbor i stalni odbori te ostale službe i uredi. Jedan joj je od najvažnijih zadataka čuvanje pravnog poretka koji je uspostavljen Osnivačkim ugovorima.

Sud Europske unije čine Suda pravde, Općeg suda te specijaliziranih sudova. Sud pravde sastoji se od po jednog suca iz svake države članice, a Opći sud čine najmanje jedan sudac iz države članice. Sud Europske unije nije strukturno nadređen nacionalnim sudovima niti mu se može uložiti žalba na odluke sudova država članica. Temeljna zadaća Suda jest da osigurava jednaku primjenu i tumačenje Osnivačkih ugovora u svim državama članicama Europske unije.

3. Politika proširenja Europske unije

Proces proširenja Europske unije označava primitak novih članica u punopravno članstvo Europske unije. Svaka država Europe koja postupa u suglasju s načelima demokracije, slobode, poštivanja ljudskih prava i temeljnih sloboda i vladavine prava, slobodna je podnijeti zahtjev za pristupanje u Europskoj uniji.

Do prvog proširenja dolazi 1973. godine kada u Europsku uniju ulaze Velika Britanija, Danska i Irska. Drugo i treće proširenje zbilo se u relativno kratkom razdoblju pa se oba proširenja zajednički nazivaju Mediteranskim proširenjem. Drugo proširenje obilježava ulazak Grčke u Europsku uniju 1981. godine, a treće ulazak Španjolske i Portugala 1986. Mediteranskim proširenjem Europska unija dolazi do dvoznamenkastog broja članica(12). Sljedeće je proširenje uslijedilo čak 9 godina kasnije, 1995. godine kada se Europskoj uniji pridružuju Austrija, Švedska i Finska. Takozvano Istočno proširenje uslijedilo je 2004. godine kada je u Europsku uniju primljeno 8 zemalja istočne Europe. To je proširenje zaostali rezultat pada Berlinskog zida nakon čega je velik broj država istočne Europe izrazilo želju za primanjem u članstvo Europskoj uniji. U tom je prvom valu Istočnog proširenja postalo novim članicama Češka, Mađarska, Poljska, Slovačka, Slovenija, Estonija, Latvija, Litva, Cipar i Malta. Sljedeće se proširenje odvijalo samo tri godine nakon pa se i pridruženje Bugarske i Rumunjske 2007. godine svrstava u Istočno proširenje. Istočno proširenje karakteriziraju dugotrajni procesi i uvjeti nužni kako bi država postala punopravnom članicom. Proširenje Europske unije bilo je na zatišju sve do 2013. godine kada je Republika Hrvatska 1. srpnja postala novom punopravnom članicom Europske unije.

Albanija, Republika Sjeverna Makedonija, Crna Gora, Srbija i Turska države su kandidatkinje za članstvo u Europskoj uniji, a Bosna i Hercegovina te Kosovo potencijalni su kandidati za članstvo. ⁶

Europska politika susjedstva⁷ razvijena je između Europske unije i istočnih zemalja(Armenija, Azerbajdžan, Bjelorusija, Gruzija, Moldavija i Ukrajina), pa se ta politika susjedstva naziva „Istočno partnerstvo", te sa mediteranskim zemljama(Albanija, Alžir, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Egipat, Izrael, Jordan, Libanon, Mauritanija, Monako,

⁶ https://ec.europa.eu/info/index_hr

⁷ Europska politika susjedstva(European neighbourhood policy) odnos je Europske unije s državama koje graniče s Europskom unijom, kopnom ili morskom granicom. Politika je razvijena kako bi se smanjila razlika između država članica i država ne-članica Europske unije te kako bi se osigurala održivost i sigurnost u Europskoj uniji te gospodarski i ekonomski razvoj.

Maroko, Palestina, Sirija, Tunis i Turska) te se ta politika susjedstva naziva „ Unija za Mediteran“.⁸

3.1 Kriteriji pridruživanja

Pristupanje Europskoj uniji može započeti tek nakon što su ispunjeni svi kriteriji pristupanja od strane države kandidatkinje. Pristupni kriteriji mogu se razdijeliti u tri skupine. Prvu označavaju politički kriteriji koji zahtijevaju da države imaju uravnotežene institucije koje u svom djelovanju osiguravaju demokraciju, vladavinu prava, zaštitu ljudskih prava i prava manjina. Druga su kategorija ekonomski kriteriji koji od države zahtijevaju djelotvorno gospodarstvo. Posljednja su skupina kriterija pravni kriteriji koji traže od država članica da preuzmu obveze članstava u Europskoj uniji, kao i političke, ekonomske i monetarne ciljeve Europske unije. Početni su kriteriji Europske unije za pridruživanje bili politički i ekonomski, definirani u Kopenhagenu 1993. godine od strane Europskog vijeća.⁹

Administrativni kriterij, Madridski kriterij ili kriterij upravnih kapaciteta, Europska je unija definirala 1995. godine na sastanku Europskog Vijeća u Madridu. Kako je u Europskoj uniji vladalo nepovjerenje u postsocijalističke zemlje u tranziciji i njihovu sposobnost funkcioniranja u skladu s Europskom unijom, kriterij upravnih kapaciteta nastao je kao rezultat tog nepovjerenja. Administrativni kriteriji od država kandidatkinja zahtijevaju sposobnost prilagodbe javne uprave i pravosuđa standardima i normama Europske unije kako bi se pravna stečevina Unije nastavila učinkovito primjenjivati. Zahtjeva se sudjelovanje u procesima oblikovanja i provođenja javne politike Europske unije te promjene u službeničkom sustavu.¹⁰ Te su se promjene odnosile na poseban oblik pravne regulacije koji zahtjeva od država članica da se status javnih službenika uredi posebnim zakonom te da se kreira karijerni službenički sustav¹¹, depolitizaciju službe, osiguravanje političke neutralnosti, kako službenika, tako i cijele javne uprave, uređenje plaće službenika kako bi one bile kompatibilne s plaćama u privatnom sektoru te stvaranje specifičnog sustava za osposobljavanje javnih službenika.¹² Iako je ovdje riječ o formalno propisanim standardima

⁸ https://ec.europa.eu/info/index_hr

⁹ Koprić, Lalić Novak, Musa, 2012: 247-248

¹⁰ Koprić, 2014: 11

¹¹ Karijerni službenički sustav je sustav klasifikacije službenika i automatskog napredovanja. U takvom se sustavu plaće određuju prema stupnju osobnog razvrstavanja službenika.

¹² Koprić, 2014: 11-12

ili „tvrdom pravu“, Europska unija od svojih članica zahtjeva i prilagodbu „mekom pravu“ – standardima, raznim načelima te dobroj praksi Europske unije.¹³

3.2 Proces stabilizacije i pridruživanja

Proces stabilizacije i pridruživanja politika je Europske unije koju je predložila Europska komisija u svibnju 1995. godine. Proces je usmjeren državama jugoistočne Europe kako bi se postigla sveobuhvatna stabilizacija tih država. Riječ je o tranzicijskim država jugoistočne Europe: Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Hrvatska, Kosovo, Makedonija i Srbija.¹⁴ Proces stabilizacije i pridruživanja pokrenut je kako bi se ubrzalo uspostavljanje odnosa s Europskom unijom. Temelji se na partnerstvu Europske unije i država potpisnica u kojem Unija državama potpisnicama pruža isprepletenost trgovačkih koncesija te trgovačku i gospodarsku pomoć i ugovorne odnose. Proces stabilizacije temelji se na načelima jednakih uvjeta za sve, a ciljevi su orijentirani na postizanje stabilizacije te prelazak na tržišno gospodarstvo, regionalnu suradnju i buduće pristupanje Europskoj uniji.

Proces se zaključuje Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju kojim države postaju članicama Europske unije. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sadržava evolutivne klauzule te odredbe o regionalnoj suradnji. Državama potpisnicama tog sporazuma potvrđen je položaj potencijalne države kandidatkinje za članstvo u Europskoj uniji.¹⁵

3.3 Programi pomoći Europske unije

Europska unija pruža financijsku pomoć u provedbi svojih zajedničkih politika i potporu državama članicama, kao i državama kandidatkinjama i državama potencijalnim kandidatkinjama. Unija kroz programe pomoći nastoji poduprijeti političke, gospodarske i institucionalne reforme koje su nužne kako bi se ispunili uvjeti za članstvo u Europskoj uniji. Neki od programa pomoći koje su države kandidatkinje imale na raspolaganju su tehničko-informacijski program pomoći CARDS te pretpristupni programi pomoći Phare, ISPA, SAPARD te kasnije IPA.¹⁶

Program pomoći CARDS namijenjen je integraciji države pristupnice Europskoj uniji te služi kao potpora državama pristupnicama kako bi provele obveze iz Sporazuma o stabilizaciji i

¹³ Koprić, 2014: 9-10

¹⁴ https://ec.europa.eu/info/index_hr

¹⁵ Koprić, Lalić Novak, Musa, 2012: 256

¹⁶ Koprić, Lalić Novak, Musa, 2012: 268-269

pridruživanju. Tako je CARDS kroz svoje projekte nastojao ukloniti posljedice rata, razviti demokraciju i državne institucije, gospodarsku i socijalnu politiku te pridonijeti razvoju suradnje između država korisnica, kao i regionalnu i prekograničnu suradnju.

Pretpristupni program pomoći Phare nastao je 1989. godine s ciljem kratkoročnog trajanja da bi se Poljskoj i Mađarskoj pomoglo nakon pada komunizma. S vremenom je Phare postao glavni financijsko-tehnički instrument pomoći za države kandidatkinje pa je tako orijentacija okrenuta i ka ostalim državama srednje i istočne Europe u tranziciji. Glavni je cilj ovog pretpristupnog programa priprema država kandidatkinja za provedbu pravne stečevine Europske unije, odnosno priprema za punopravno članstvo Unije.

Pretpristupni program pomoći ISPA uspostavljen je 2000. godine kako bi se pomoglo državama kandidatkinjama u točno određenim područjima, područja prometa i zaštite okoliša, te kako bi se tako povećala učinkovitost pretpristupne pomoći. Glavni su ciljevi ISPA-e stjecanje znanja o politikama i procedurama korištenja pretpristupnih programa pomoći Europske unije, pomoć u području zaštite okoliša te povezivanje s transeuropskom prometnom mrežom.

Pretpristupni program pomoći SAPARD uspostavljen je, također, 2000. godine zajedno s pretpristupnim programom pomoći ISPA. Program je usmjeren na pružanje pomoći i modernizaciju u području poljoprivrede i ruralnog razvoja. Uz to, SAPARD priprema države kandidatkinje za korištenje poljoprivrednim i ribarskim fondom kada postanu članice Europske unije te za provođenje Zajedničke poljoprivredne politike.

Svi su pretpristupni programi pomoći, CARDS, Phare, ISPA i SAPARD zamijenjeni novim jedinstvenim predpristupnim fondom, Instrumentom pretpristupne pomoći IPA. Kroz taj program pomoći i države kandidatkinje i države potencijalne kandidatkinje sudjeluju u istoj vrsti programa pomoći, iako se potencijalne države kandidatkinje mogu koristiti samo određenim dijelovima pomoći IPA-e. Glavni je cilj programa IPA pomoć u pripremi za članstvo, odnosno pomoć u usklađivanju i provedbi pravne stečevine Europske unije te pomoć u pripremi za korištenje pretpristupnih fondova. IPA se u svom programu sastoji od pet komponenata pomoći: IPA I – pomoć u tranziciji i izgradnji te jačanju institucija, IPA II – prekogranična i regionalna suradnja, IPA III – regionalni razvoj, IPA IV – razvoj ljudskih potencijala te IPA V- ruralni razvoj.

Osim već navedenih pretpristupnih programa pomoći, Europska unija pruža mogućnost sudjelovanja u programima Zajednice koji se od prethodno navedenih nacionalno usmjerenih

programa razlikuje jer se sredstva dodjeljuju najboljim projektima. Temeljni je cilj tih programa unapređenje suradnje među institucijama u državama članicama.¹⁷

4. Pristupanje Republike Hrvatske Europskoj uniji

Međunarodnim priznanjem Republike Hrvatske 1992. godine započinje odnos između Republike Hrvatske i Europske unije. Slijedile su ga suradnja u prepristupnom programu pomoći PHARE te pregovori o Sporazumu o suradnji. U lipnju 1999. godine, Vijeće Europske unije je na prijedlog Europske komisije formuliralo Proces stabilizacije i pridruživanja. Nešto kraće od godinu dana kasnije, u svibnju 2000. godine, Europska komisija objavila je afirmativan Izvještaj o izvedivosti o početku pregovora kojim je potvrđeno da Republika Hrvatska ispunjava sve uvjete za otvaranje pregovora o potpisivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju te su pregovori službeno započeti 24. studenog 2000. godine.¹⁸

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju potpisan je 29. listopada 2001. Time je Republika Hrvatska prvi puta stupila u ugovorne odnose s Europskom unijom i službeno je potvrđen njen status potencijalne države kandidatkinje za članstvo u Europskoj uniji. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju potvrđen je u Hrvatskom saboru i Europskom parlament. Sljedeći korak bila je ratifikacija Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju u nacionalnim parlamentima država članica Europske unije. Ratifikacija je bila dugotrajan proces koji se odvijao od veljače 2002. godine, kada Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europske unije ratificirala Austrija, pa sve do 2004. godine, kada ga je ratificirala i posljednja država članica, Italija. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju stupio je na snagu 1. veljače 2005. godine.

Europsko vijeće je u prosincu 2004. godine odredilo 16. ožujka 2005. godine kao datum početka pregovora, no Europska je unija odgodila početak pregovora. Tako su pregovori otvoreni 3. listopada 2005. godine te je već u studenome iste godine Europska komisija usvojila prvi Izvještaj o pozitivno pomaku Republike Hrvatske u procesu pristupanja Europskoj uniji.¹⁹ U listopadu je 2005. godine Republika Hrvatska započela screening²⁰,

¹⁷ Koprić, Lalić Novak, Musa, 2021: 269

¹⁸ Koprić, Lalić Novak, Musa, 2021: 255

¹⁹ Koprić, 2014: 9

²⁰ Screening je analitički pregled usklađenosti zakonodavstva, pripremna je faza pristupnih pregovora.

prvu fazu pregovora, koji je završen godinu dana kasnije, u listopadu 2006. godine. 30. lipnja 2010. godine zaključeni su pristupni pregovori. Uz screening se odvija i sadržajna faza koja se posebno otvara za svako pojedino poglavlje, a od studenog 2010. otvorena su 34 poglavlja. 2008. godine Hrvatska je naišla na prepreku na svome putu u Europsku uniju i to zbog blokade susjeda. Slovenija je zbog spornog pitanja državne granice Hrvatske i Slovenije na pristupnoj konferenciji uskratila suglasnost za rješavanje većine poglavlja koji su se trebali otvoriti ili zatvoriti, a dogovor za nastavak pregovora postignut je tek u rujnu 2009. godine. Od 2000. do 2011. godine Hrvatski sabor donio je više od 500 novih zakona u procesu usklađivanja s pravnom stečevinom Europske unije.

Tako se put Hrvatske za članstvo u Europskoj uniji može podijeliti na dvije faze. Prva je faza započela 2000. godine u kojoj je Republika Hrvatska započela institucionalizaciju odnosa s Europskom unijom. Faza institucionalizacije završava 2005. godine kada otvaranjem pregovora o pristupanju u Europsku uniju započinje druga faza i završava 2011. godine. U prvoj se fazi pristupnog procesa osnivaju Ministarstvo europskih integracija(2000. godine) te Odbor za europske integracije(2001. godine), kao instrument Hrvatskog sabora za pomoću kojeg je omogućeno izravno sudjelovanje u postupku ujednačavanja zakonodavstva s pravnom stečevinom Europske unije. U drugoj se fazi Ministarstvo europskih integracija i Ministarstvo vanjskih poslova povezuju u jedno, novo ministarstvo, Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija.²¹

Ugovor o pristupanju Republike Hrvatske u Europsku uniju stupio je na snagu 1. srpnja 2013. godine do kada su ga ratificirale sve države članice Europske unije i Republika Hrvatska. Ugovor sadrži institucionalne i financijske odredbe te posebne odredbe o praćenju napretka Republike Hrvatske o ispunjavanju preuzetih obveza. Ugovorom o pristupanju Republika Hrvatska postaje strankom Osnivačkih ugovora, utvrđuju se uvjeti za primanje u članstvo te se navode prilagodbe primarnih i sekundarnih propisa Europske unije koje je nužno provesti. Stupanjem na snagu Ugovora o pristupanju, hrvatski jezik postaje jednim od službenih jezika Europske unije.

Republika Hrvatska je tijekom procesa pristupanja Europskoj uniji bila korisnicom raznovrsnih programa pomoći. Prvi je takav program bio program OBNOVA koji je započeo 1996. godine kroz koji je Hrvatska u razdoblju do 2000. godine prihvatila nešto više od 60

²¹ Koprić, Lalić Novak, Musa 2012: 257

milijuna eura.²² Najveći dio sredstava iz programa pomoći služio je poslijeratnoj obnovi. Uz program OBNOVA, Republika Hrvatska bila je i korisnicom programa CARDS kojim se pružala tehničko-financijsku pomoć, a usvojen je 2000. godine. CARDS čini nacionalna komponenta, iz koje je za Hrvatsku iskorišteno 262 milijuna eura, te regionalna komponenta, iz koje je iskorišteno 179,6 milijuna eura. Za vrijeme svog trajanja, CARDS je za cilj imao poslijeratnu obnovu i povratak ratnih izbjeglica, razvitak demokracije i vladavine prava te stvaranje novog institucionalnog i zakonodavnog mehanizma koji bi djelovao s njima u skladu i podupirao razvitak samostalnih i slobodnih medija i prava manjina, napredak održivog i socijalnog razvoja te izgradnju bolje regionalne i međuregionalne suradnje.

Nakon što je postala državom kandidatkinjom za članstvo, Hrvatskoj je otvorena mogućnost iskorištavanja prepristupnih programa pomoći Phare, ISPA i SAPARD, koji su kasnije zamijenjeni novim programom pomoći IPA, te neki od Programa Unije koji su bili namijenjeni kao potpora u provedbi javnih politika.²³

Hrvatska je, nakon što je postala punopravnom članicom Europske unije, stekla mogućnost sudjelovanja u svim postojećim Programima Unije, u strukturnim fondovima (Europski socijalni fond i Europski fond za regionalni razvoj) te Kohezijskom fondu Europske unije iz kojih se financira Kohezijska politika Europske unije. Iz tih se fondova financiraju razvojni projekti koji za cilj imaju smanjivanje razlika između manje razvijenih članica Europske unije te onih više razvijenih. Tako je 2007. godine, Republici Hrvatskoj otvorena mogućnost korištenja programa IPA.

Od 2007. do 2013., kada je Republika Hrvatska postala punopravnom članicom Europske unije, koristila je sljedeće programe pomoći od Europske unije: Sedmi okvirni program za istraživanje, tehnološki razvoj i demonstracijske aktivnosti, Kultura, Media, Program Zajednice za zapošljavanje i socijalnu solidarnost – PROGRESS, Europa za građane, Okvirni program za konkurentnost i inovacije, Mladi na djelu, Erasmus Mundus II, Drugi program aktivnosti Zajednice u području zdravstva, Carine, Fiscalis, Program za cijeloživotno učenje, Građansko i kazneno pravo, Financijski instrument civilne zaštite i Mehanizam Zajednice za civilnu zaštitu te Marco Polo II.²⁴

²² <https://dzm.gov.hr/>

²³ Koprić, Lalić Novak, Musa 2012: 268

²⁴ <https://razvoj.gov.hr/>

5. Reforme u Republici Hrvatskoj provedene pod utjecajem Europske unije u procesu pristupanja

Europeizacija je u Republici Hrvatskoj započela 2001. godine, prilično kasno uspoređujući s ostalim tranzicijskim državama, a potrajala je nešto duže od deset godina.²⁵ Hrvatska je u svakoj fazi pridruživanja Europskoj uniji bila podvrgnuta zadovoljavanju propisanih uvjeta i provođenju upravnih reformi²⁶ u državi. Upravne reforme koje su provedene u Hrvatskoj uglavnom se svrstavaju među modernizacijske reforme²⁷, na primjer osnivanje agencija. Sigma²⁸ je pridonijela europeizaciji hrvatske uprave danim preporukama i zahtjevima te je pripremila i objavila više od 40 izvještaja o stanju i napretku Republike Hrvatske govoreći o različitim upravnim područjima.²⁹ Također, na zahtjeve hrvatskih državnih tijela, Sigma je podnijela velik broj mišljenja za određene reformske pothvate u procesu pripreme zakona i upravnih promjena. Hrvatska je za vrijeme europeizacije, osim pomoći Sigme putem mišljenja i preporuka, primila značajnu financijsku pomoć putem programa financiranja od strane Europske unije te drugih voljnih donatora. Razni su način na koji Europska unija utječe na javne uprave svojih zemalja članica, poput korištenja javnih uprava kao mehanizama provedbe pravne regulacije ili uključivanje u oblikovanje i donošenje politika, no ovdje je riječ o trećem mehanizmu utjecaja, a odnosi se na mijenjanje strukture i postupaka javne uprave.³⁰

Velik je broj reformi proveden u javnoj upravi. Odnose se na , državnu upravu, sustav javnih službenika, upravno sudovanje i postupanje, javne službe te kontrolu financijskog poslovanja javnopravnih tijela, uređenje sustava regionalnog razvoja, razvoj i uvođenje službi od općeg interesa, napredovanje i novine u sustavu kreiranja javnih politika, potpuna ratifikacija i prilagodba Europske povelje o lokalnoj samoupravi i mnoge druge.³¹ Tim se provedenim reformama nastoje razviti europski standardi kako bi se javne uprave država Europske unije

²⁵ Koprić, 2014: 9

²⁶ Upravne reforme su veće i značajnije institucionalne novine koje se donose zbog izmjena u hijerarhiji moći u političko-upravnom sustavu.

²⁷ Bit je modernizacijskih reformi promjena u strukturi i funkcioniranju uprave.

²⁸ Sigma(Support for Improvement in Governance and Management) je jedna od organizacijskih jedinica unutar OECD-a(Organisation for Economic Co-operation and Development), sastavljena od eksperata za javnu upravu i vanjskih suradnika. Glavni joj je zadatak prepoznavanje, sistematizacija i prihvaćanje europskih upravnih standarda u zemljama za koje Komisija odluči.

²⁹ Koprić, 2014: 31

³⁰ Koprić, Lalić Novak, Musa, 2012: 137

³¹ Koprić, 2014: 23

ujednačile. Cilj je reformi jačanje upravnih kapaciteta, razvijanje standarda dobrog europskog upravljanja te priprema i ulazak u zajednički europski upravni prostor.

Temeljna su načela i usmjerenja u procesu reformiranja javne uprave u Hrvatskoj „modernizacija i europeizacija javne uprave, jačanje koordinacije u upravnom sustavu, efikasno i jednoznačno političko i upravno vodstvo sustava, jačanje kapaciteta javne uprave, racionalizacija javne uprave, decentralizacija javne uprave, depolitizacija službe u državnim upravnim tijelima, jačanje profesionalizma i etičkih standarda u upravi, kvaliteta javnih usluga, orijentacija na rezultate, transparentnost, otvorenost i debirokratizacija, snaženje političkog legitimiteta u teritorijalnom upravnom sustavu, reafirmacija javnog interesa te vrijednosna uravnoteženost upravnog sustava." (Koprić, 2004.).³²

U tranzicijskim je zemljama istočne Europe reformiranje javne uprave iznimno složen i dugotrajan proces. Tako je i Hrvatska, uz dodatan pritisak Europske unije, prošla kroz nekoliko faza reformiranja usmjerenim izravno na određene javne probleme. U prvoj je fazi utemeljenja u Hrvatskoj bio izražen politički voluntarizam: velik utjecaj politike na organizacijsku strukturu, smanjivanje broja službenika, zamjenjivanje starih službenika novima. Taj je prvi val reformiranja obilježen izraženim političkim utjecajem i, nažalost, lošom reorganizacijom. Fazu konsolidacije obilježava povećanje uprave i jaka centralizacija. Smatra se birokratiziranim i netransparentnim vremenom Hrvatske uprave. U fazi europeizacije odvija se najveći broj reformi. Nastoji se racionalizirati državna uprava, smanjiti centralizacija, povećati efikasnost i transparentnost. Mjere koje su provedene u procesu reformiranja, svrstavaju se u tri različite vrste mjera: funkcionalne, personalne te strukturno-organizacijske mjere ili perspektive.³³

5.1. Reforma lokalne i regionalne samouprave

„Lokalna samouprava oblik je diobe vlasti po teritorijalnom načelu."(Koprić, 2018: 57).³⁴ Glavni se tipovi lokalnih jedinica razlikuju ovisno o stupnju jedinica(monotipski ili politipski oblik jedinca), svrsi kojoj služe i veličini, ovisno o broju stanovnika te površini teritorija. Tako se razlikuju četiri temeljna tipa lokalnih jedinica, francuski, njemački, švedski i

³² Koprić, 2004: 1-3

³³ Đulabić, Koprić, Lalić Novak, Marčetić, Musa, 2021: 386-408

³⁴ Koplčić, 2018: 57

engleski tip, te dodatni tip bivših socijalističkih zemalja kojeg prepoznaju neki autori.³⁵ Francuski je tip lokalnih jedinica specifičan po svojoj fragmentiranosti. Naime, za francuski tip vrijedi načelo po kojem svako naselje dobiva status jedinice lokalne samouprave pa je tako obilježje ovog tipa velik broj malih općina. Tri su stupnja teritorijalne samouprave: općine, departmani i regije, a krug lokalnih poslova razmjerno je uzak. Do unazad desetak godina, francuski tip bio je iznimno centraliziran, dok se u novije vrijeme nastoji razviti decentralizacija. U njemačkom tipu lokalne samouprave razlikuju se, u svojoj politipskoj strukturi, urbane i ruralne jedinice te veći gradovi koji su izdvojeni iz strukture kotara. Švedski se tip u početku razvijao uz veći broj malih jedinica te uz razlikovanje seoskih, mješovitih i gradskih jedinica. Krajem 20. stoljeća izvršena je reorganizacija, povećana je autonomija jedinica, a općine su velike i monotipskog tipa. Engleski tip ističe se zbog nepostojanja ustavnog jamstva prava na lokalnu samoupravu, a nepostojanje tog prava jača utjecaj s razine centralne vlasti.³⁶

Hrvatska se lokalna samouprava nakon završetka Drugog svjetskog rata do danas mijenjala u nekoliko faza. U prvoj je fazi rapidno nastojala ostvariti ciljeve reorganizacije. Tako se već 1946. godine osnivaju nove lokalne jedinice kao zamjena za prethodne narodno-oslobodilačke otpore koje se zbog neodređenosti i preklapanja nadležnosti ponovno reorganiziraju već 1949. godine, i to dva puta, te 1952. godine. Ideja je takvih promjena bila ostvarivanje marksističke teorije komune. Općine su osnovna razina lokalnog upravljanja, a kotari regionalnog. Ovim se čestim i naglim promjenama nastojalo zadovoljiti ciljeve politike, a ne kvalitete i ekonomičnosti. Rezultat je takvog rada gomilanje promjena koje nisu imale prevelikog učinka, povećanje u zakonodavnoj regulaciji te smanjenje broja lokalnih jedinica.³⁷

Lokalna je samouprava u Hrvatskoj početkom procesa europeizacije bila uređena zakonodavstvom s početka devedesetih godina 20. stoljeća. Takvo zakonsko uređenje ne priznaje dovoljnu razinu autonomije lokalnih i regionalnih samouprava te izražava vidljivo nepovjerenje u lokalne i regionalne samouprave ili njihove samoinicirajuće postupke.³⁸ Državna vlast na lokalnu upravu ima velik utjecaje te je pod njenom značajnom kontrolom, a takav je institucionalni okvir dao doprinos jačanju centralizacije u Republici. Nakon osamostaljenja, Republika Hrvatska počela je kontinuirano razvijati svoju lokalnu

³⁵ Koprić, 2014: 319

³⁶ Koprić, 2018: 8-10

³⁷ Koprić, 2014: 368-369

³⁸ Ivanišević, 1999: 1-2

samoupravu u nekoliko faza. Prva je faza višestranačja u starim institucionalnim okvirima koja započinje 1990. godine napuštanjem primjene marksističke koncepcije komune. Održani su prvi višestranački izbori koji su postojećim institucijama, naslijeđenim iz doba socijalizma, dali samo malo izmijenjeni sadržaj – višestranačje, te su birani i članovi općinskih skupština po pravilima višestranačkih slobodnih izbora. Faza višestranačja u starim institucionalnim okvirima završava 1993. godine, čime i započinje druga faza. Faza centralizacije i etatizacije pokrenula je premještanje javnih poslova, velikog dijela lokalnih službenika i javnih prihoda u nadležnost središnje države, kao i stavljanje lokalne samouprave pod kontrolu župana. Centralizacija i etatizacija potrajale su do 2001. godine i u tom se razdoblju primjenjivala koncepcija upravne decentralizacije po uzoru na Francusku.³⁹ Nove situacije u državi, pobjeda nad okupatorom, uspostava teritorijalne cjelovitosti te novouspostavljen politički i pravni poredak, oslabljuju centralizaciju i jaku kontrolu države nad lokalnom samoupravom. Osim što je 1996. godine Republika Hrvatska postala članicom Vijeća Europe, pod čijim je utjecajem lokalna samouprava u značajnijom mjeri nego Europska unija, 1997. godine ratificirala je dio odredbi Europske povelje o lokalnoj i regionalnoj samoupravi. Hrvatska je iz Povelje preuzela obvezu usklađivanja vlastitog zakonodavstva s europskim pravnim standardima o lokalnoj samoupravi, čijim bi se ostvarenjem potaknula i pokrenula decentralizacija u državi. Europska povelja o lokalnoj i regionalnoj samoupravi stupila je na snagu 1. veljače 1998. godine, iako nije ratificirana u cjelini, već samo dio njenih odredbi. Do stupanja na snagu 1998. godine, odredbe Povelje ratificirane su u dva navrata, 1992. godine i 1997. godine. Uslijedila je faza decentralizacije koja je potrajala čak do 2013. godine. Iako dugačkog trajanja, rezultati decentralizacije nisu se pokazali uspješnima. Značajnije su promjene usvajanje načela supsidijarnosti, opće klauzule te jamstva širokog upravnog djelokruga lokalnih jedinica, iako se u stvarnoj primjeni upotrebljavala tek ograničena verzija političke decentralizacije temeljem Zakona o lokalnoj i područnoj(regionalnoj) samoupravi⁴⁰ iz 2001. godine. Nova je promjena u procesu reformiranja lokalne i regionalne samouprave uslijedila 2009. godine kada se legitimitet lokalne uprave nastojao osnažiti uvođenjem izbora lokalnih načelnika izravno od građana. Svrha je jedne takve promjene bilo oslabljivanje politizacije, fokusiranost na razvoj i postizanje rezultata u lokalnoj samoupravi te poticaj lokalnog javnog menadžmenta i stručnosti. Iako su ciljevi reforme ublažili neke negativne elemente prethodnog institucionalnog okvira, uspješnost u postizanju demokratskog legitimiteta nije izrazito

³⁹ Koprić, 2018: 31-32

⁴⁰ NN 33/2001

vidljiva.⁴¹ Posljednja faza započinje ulaskom Hrvatske u Europsku uniju. To je faza funkcioniranja u europskom višerazinskom upravnom prostoru s ograničenom i kontinuiranom europeizacijom. Hrvatskoj se otvara nova perspektiva u pogledu fondovima Europske unije, jačanju kapaciteta sustava lokalne samouprave kako bi mogla koristiti te fondove i naposljetku prilagodba pravnoj stečevini, mehanizmima i standardima Europske unije.⁴²

U dogovoru s Eurostatom, Hrvatska uvodi sustav regionalnog razvoja. Slijedi ga proces pripreme i donošenja, te kasnije provedbe, Zakona o regionalnom razvoju 2009⁴³. godine, te Strategije regionalnog razvoja od 2011. do 2013. godine. Strategijom regionalnog razvoja određeno je kako županije osnivaju svoje agencije za regionalni razvoj, te da su razvojne agencije osnovale, samostalno ili zajednički, neke lokalne jedinice.⁴⁴ Uspostavom regija započinje proces regionalizacije. Hrvatska je prijavila tri varijante podjele na statističke regije, a na razini svake statističke regije postoje partnerska vijeća osnovana Uredbom Vlade 2010. godine. Prvu je verziju statističkih regija Hrvatska prijavila 2005. godine, a u njoj su prijavljene četiri statističke regije: Središnja Hrvatska, Zagrebačka regija, Jadranska regija te Istočna Hrvatska. Sljedeća je verzija prijavljena 2007. godine, a čine ju tri statističke regije: Sjeverozapadna Hrvatska, Središnja i Istočna(Panonska) Hrvatska te Jadranska Hrvatska. Zadnja je varijanta prijavljena 2013. godine, a čine ju dvije statističke regije: Kontinentalna Hrvatska, koja je novonastali spoj Sjeverozapadne i Panonske regije, te Jadranska Hrvatska. Potkraj 2013. godine u javnoj je raspravi spomenut novi prijedlog nacrtu Zakona o regionalnom razvoju kojim se planira uvođenje pet planskih područja: Središnja, Sjeverozapadna, Istočna, Srednji i Južni Jadran te Sjeverni Jadran i Lika. Naglasak se stavlja i na urbane aglomeracije, Zagreb, Split, Rijeka, Osijek, kao i na ostala urbana područja. Još je jedna od novina u nacrtu novog Zakona uvođenje jedinstvenog sustava ocjenjivanja i razvrstavanja lokalnih jedinica i županija prema stupnju razvijenosti i nov način definiranja potpomognutih područja čime bi došlo do zamjene diferencirane pravne regulacije položaja jedinica od posebne državne skrbi. O takvim se promjenama u teritorijalnoj organizaciji vode brojne rasprave. Struka se zalaže za uspostavu jednostavnijeg i preglednijeg sustava koji bi na prvoj razini činilo od 100 do 150 jedinica, a na drugoj bi razini bile uspostavljene četiri regije, uz dodatno područje Zagreba.

⁴¹ Koprić, 2014: 21

⁴² Koprić, 2018: 32

⁴³ NN 153/2009

⁴⁴ Koprić, 2014: 28-29

2003. godine ratificirana je Europska okvirna konvencija o prekograničnoj suradnji lokalnih zajednica ili vlasti, a Europska povelja o lokalnoj samoupravi u potpunosti je ratificirana tek 2008. godine.

Jedna je od novina nastala reformom lokalne i regionalne samouprave i promjena u teritorijalnom ustroju Republike, odnosno, smanjuje se broj jedinica te se formiraju nove jedinice koje su sposobne samostalno djelovati i razvijati se. Hrvatska oblikuje sustav institucija potrebnih za vođenje i provedbu regionalne politike te potporu regionalnom razvoju, lokalne i regionalne jedinice orijentiraju se na razvoj, a tema njihova razvoja prepoznaje se kao jedna od najaktualnijih u čitavom svijetu.⁴⁵

Izlaznost na općim lokalnim izborim iz 2005. godine, 41% birača, potaknula je vlast na traženje novog legitimiteta. Tako se uvodi neposredan izbor načelnika, koji nije ostvario velike rezultate, iako se izlaznost na lokalne izbore povećala. Hrvatska je s takvim postocima izlaznost u negativnom vodstvu uspoređujući s ostatkom Europe. Osim lokalnih izbora, ni ostali oblici demokratizacije, poput referenduma ili građanskih inicijativa, nisu se pokazali uspješnima. Neuspjela provedba decentralizacije početkom 2000.-ih godina potaknula je potrebu za instrumentalizacijom lokalne samouprave. Takvom je decentralizacijom lokalna samouprava shvaćena kao uprava koja i dalje proizlazi iz centralne države. Smanjuju se lokalni prihodi i štednje prouzročene ekonomskom krizom. Krajem 1990.-ih godina, a početkom novog stoljeća, mijenja se krug lokalnih poslova. Do tada su lokalni poslovi bili uređeni sustavom enumeracije koja je u sustavu lokalne samouprave bila teško prativa i zbunjujuća. Ustavnim se promjenama iz 2000. godine teritorijalnim jedinicama jamči relativno širok samoupravni djelokrug, u skladu s načelom supsidijarnosti i općom klauzulom. 2005. godine se uvodi i kategorija velikih gradova, njih 17, kojima se povjeravaju upravni poslovi u svezi s gradnjom i prostornim uređenjem te uređenjem i održavanjem javnih cesta. Započinje i potpora ekonomskom razvoju i ekonomskoj ulozi lokalne i regionalne samouprave, iako je uočeno da se čak i najveći gradovi bore s problemima utjecaja na takav razvoj. Društvene nedaće i elementarne nepogode koje su pogodile Republiku Hrvatsku 2014. i 2015. godine, ukazale su na problem neuključenosti lokalni i regionalnih uprava u rješavanje teških društvenih situacija. Općine, gradovi, čak ni županije, nisu imali primjerenu razinu ovlasti i sredstava koji su bili neophodni kako bi se takvi društveni problemi riješili. S jedne strane, civilna zaštita je centralizirana, a s druge, državne i javne službe nisu efektivne. U takvom se spletu okolnosti, Hrvatska u teškim društvenim

⁴⁵ Koprić, 2014: 28

situacijama obično oslanja na organizacije civilnog društva, vojsku; Hrvatsku gorsku službu spašavanja, Crveni križ i slične organizacije. Posljedice su takve (ne)organizacije veliki gubici i štete, kako financijski, tako i, nažalost, ljudski gubici. Problemi s uvođenjem kvalitetnog strateškog planiranja u upravu, upravljanjem učincima koje je tek u početnoj fazi te teškoće s uvođenjem upravljanja kvalitetom, zahtijevaju pokretanje racionalizacije koja bi ostavila pozitivan učinak na lokalnu samoupravu. U financijskom je sustavu lokalne samouprave uočen trend smanjivanja fiskalnih kapaciteta lokalnih jedinica. U prilog tome govori i podatak da se sve više koriste prihodi od prodaje imovine i međunarodne pomoći. Takvi su negativni trendovi automatski povukli potrebu diverzifikacije financiranja. Jedan od važnijih izvora financijskih sredstava prihodi su dobiveni iz fondova Europske unije. Javlja se potreba i za privatizacijom koja je u lokalnoj samoupravi u Republici Hrvatskoj bila podosta niska. Pružanje pojedinih službi u koje su uključeni privatni subjekti pa i sustav koncesija, outsourcing, contracting-out i javno-privatno partnerstvo korišteni su ograničeno. Uz prethodno navedene probleme, u Hrvatskoj se javlja i problem različitog kruga javnih usluga koje pružaju lokalne jedinice. Taj problem iziskuje teritorijalnu konsolidaciju koja je u uvrštena u Program Vlade za razdoblje od 2000. do 2004. godine. Umjesto teritorijalne reorganizacije, osnovale su se nove lokalne jedinice, a takav je pokret zaustavljen tek 2006. godine. Već ranije spomenut problem i postupak, regionalizacija Hrvatske, u svoje prijavljene tri varijante, nije imala značajne uspješne rezultate. U valorizaciji mreže urbanih naselja, nisu se javile značajnije potrebe, iako je za njima bilo potrebe, a jedna od promjene je i uvođenje kategorije velikih gradova. Uz navedene se europske trendove javljaju i potrebe uvođenja višerazinskog upravljanja, redefiniranja vertikalne dimenzije lokalne samouprave te upravljanja procesom decentralizacije.⁴⁶

Jedni su od pozitivnih primjera koje je za sobom povuklo upotrebljavanje suvremenih standarda lokalne demokracije savjetovanje sa zainteresiranom javnošću i participativno budžetiranje, a usmjereni su ka jačanju demokratskih kapaciteta lokalne samouprave. Savjetovanje sa zainteresiranom javnošću primjenjivano je kako bi se prikupio što veći broj informacija o interesima i stavovima zainteresirane javnosti te kako bi zainteresirana javnost imala priliku izreći svoje prijedloge vezane uz određene javne politike. Cilj je takvog programa povećanje razumijevanja i prihvaćanja javnih politika i njenih ciljeva od strane javnosti te pronalazak eventualnih postojećih negativni učinaka. Takav se proces sastoji od četiri stupnja: informiranje građana, ili od strane državnih tijela ili samoinicijativno,

⁴⁶ Koprić, 2018: 36-37

savjetovanje sa zainteresiranom javnosti, uključivanje zainteresirane javnosti u proces uređivanja javnih politika te partnerstvo kao najviši stupanj suradnje tijela i zainteresirane javnosti. Participativno budžetiranje označava proces donošenja odluka o prioritetima i planovima potrošnje proračuna koji uključuje građane u donošenje takvih odluka. Ovakav je oblik participacije građana izravna demokracija koja građanima odlučuje da sami odlučuju o trošenju javnog novca.

S druge su strane upotrebljavanja suvremenih standarda problemi lokalne demokracije u Hrvatskoj. U prilog činjenici da je Hrvatska svrstana među zemlje Europe koje imaju ograničenu lokalnu demokraciju, govori problem teritorijalne organizacije koja, takva kakva je, nije ustavna i podliježe političkim pritiscima. To dovodi do stvaranja velikog broja malih općina koje su uglavnom neučinkovite u svom djelovanju, neopreznog dodjeljivanja lokalnih poslova i manjak zakonodavstva koje bi reguliralo njihovo obavljanje. Navedenim se problemima nadodaju i problemi u financiranju lokalne i regionalne samouprave te nepostojanje zakonodavstva o konzultacijama s lokalnim vlastima.⁴⁷

5.2. Reforma državne uprave

Vlada je u svom programu za razdoblje od 2011. do 2015. godine, za područje koje se odnosi na reformu javne uprave, postavila ciljeve postizanja veće učinkovitosti i kvalitete pružanja javnih usluga. Ciljevi se nastoje postići reorganizacijom sustava, racionalizacijom te povećanjem kvalitete upravljanja ljudskim potencijalima. Riječ je o smanjivanju broja ureda, zavoda i agencija, nastoje se izmijeniti standardi usluga, provesti informatizacija, potaknuti i unaprijediti obrazovanje javnih službenika te potaknuti simultano nagrađivanje.⁴⁸

Glavne promjene nastale reformom državne uprave odnose se na organizacijske promjene na središnjoj državnoj razini te na novine u konceptu oblikovanja javnih politika. Osnivaju se agencije⁴⁹ različitih vrsta pa tako nastaju nezavisne regulacijske agencije, eksertske agencije, izvršne agencije te mnoge druge, s naglaskom na prve dvije vrste navedenih agencija. U razdoblju od 1992. do 2010. godine osnovano je 87 organizacija koje se svrstavaju pod

⁴⁷ Koprić, 2018: 265-266

⁴⁸ Đulabić, Koprić, Musa, 2013: 169

⁴⁹ Agencija je „strukturalno razdruženo tijelo, formalno odvojeno od ministarstva, koje kontinuirano obavlja javne zadatke na nacionalnoj razini, popunjeno je javnim službenicima, financira se uglavnom iz državnog proračuna, a podložno je procedurama javne kontrole pravne naravi“ (Pollit et al., prema Christensen i Lægreid, u Koprić, 2014: 24).

agencije, uz dodatak da je 2010. godine ukinuto 15 agencijskih organizacija.⁵⁰ Potkraj 2012. godine agencijskih organizacija bilo je 75. Faze agencifikacije mogu se podijeliti na tri razdoblja. Početak je ovog procesa u devedesetim godinama 20. stoljeća, a to se razdoblje naziva razdobljem ograničene agencifikacije. Za razdoblje od 2001. do 2009. godine specifično je stvaranje velikog broja agencija pa se tako to razdoblje smatra razdobljem intenzivne agencifikacije. Posljednju je fazu u procesu obilježilo smanjivanje broja agencija. Deagencifikacija je započela 2010. godine, a trajanje joj se pripisuje do 2011. godine. Faza ograničene agencifikacije započinje uz početak samostalnosti Republike Hrvatske te se u tom razdoblju stvaraju agencije za obavljanje određenih poslova ili se stvaraju nove organizacije agencijskog tipa koje zamjenjuju starije, već postojeće organizacije. Za vrijeme faze intenzivne agencifikacije osnovano je 53 organizacija agencijskog tipa. Iako se u prve dvije faze broj agencija povećavao, u fazi ograničene agencifikacije dolazi do potpunog kontrasta: smanjivanje broja agencija (deagencifikacija). Takvom su trendu, politički gledano, pridonijele glasine o agencijama kao netransparentnim tipovima organizacija, organizacijama koje ne ostvaruju dovoljan stupanj odgovornosti. Govoreći o upravnim razlozima deagencifikacije, organizacije agencijskog tipa udvostručenje su već postojećih funkcija. Posljednji je razlog, vjerojatno i onaj najizraženiji, pojava gospodarske krize koja je zahvatila Hrvatsku 2008. godine.⁵¹

Agencifikacija doprinosi decentralizaciji države te ju se, kada govorimo o oblicima decentralizacije, svrstava pod funkcionalnu decentralizaciju⁵². Svrha decentralizacije jest proširenje ovlasti i odgovornosti za pružanje javnih usluga, odterećenje središnje uprave, postavljanje instituta odlučivanja i na niže razine, povećanje sudjelovanja građana, povoljniji položaj korisnika usluga te povećanje djelotvornosti i učinkovitosti u radu. Decentralizacija se može odvijati horizontalno, kada je riječ o prenošenju funkcija na tijela koja su izdvojena iz središnje uprave, ili vertikalno, kada se radi o organizacijskom prijenosu funkcija ili na lokalne ekspoziture ili na teritorijalne jedinice.⁵³ Agencije obavljaju različite zadaće: upravne, stručne, autoritarne ili one neautoritarne, a najčešće poslove regulacije, izvršne poslove, poslove standardizacije, stručno-analitičke poslove i slične. Cilj je agencifikacije stvaranje

⁵⁰ 2009. godine Hrvatska je u svom organizacijskom tipu imala 20 poluautonomnih organizacija koje su se nalazile u sustavu državne uprave, 41 organizaciju dobrovoljnog sektora te nešto oko 60 tisuća poduzeća u punom ili djelomičnom vlasništvu države.

⁵¹ Musa, 2012: 1215

⁵² Nastaju „dodjeljivanjem upravnih poslova od centralne državne uprave strukturno izdvojenim organizacijama s određenim stupnjem autonomije u djelovanju, s odgovornošću za rezultat i ostvarivanje unaprijed određene posebne svrhe.” (Musa, 2012: 10).

⁵³ Musa, 2012: 1198

manjih organizacija kojima je lakše upravljati te fragmentacija ministarstava i državne uprave. Agencifikacija se javlja kao rezultat utjecaja novog javnog menadžmenta. Doktrina novog javnog menadžmenta nastala je 1980.-ih godina uz podršku međunarodnih organizacija. Podloga nastajanju bila je ekonomska kriza i problemi legitimacije vlasti koji su zahvatili javnu upravu. Doktrina je usmjerena ka smanjenju javne uprave i postizanju ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti, nastoji se naglasiti djelovanje tržišta te u javni sektor prenijeti metode i prakse iz privatnog sektora.⁵⁴

Nezavisne regulacijske agencije razvijene su po uzoru na SAD, a broj im se povećao tijekom godina, kako u Europskoj uniji, tako i u Republici Hrvatskoj⁵⁵. Nazivaju se komisijom, vijećem, agencijom ili sličnim nazivima. Izdvojena su iz sustava državne uprave, a uglavnom se osnivaju na središnjoj razini. Bitna je karakteristika nezavisnih regulacijskih agencija da autonomno reguliraju sektorska tržišta, neovisno o promjenama u političkoj vlasti. Njihova se neovisnost očituje u organizacijskom, pravnom, političkom i financijskom aspektu, personalnoj autonomiji⁵⁶ te zaštiti od utjecaja vanjske okoline koju nadziru. U obavljanju poslova regulacije i nadzora, nezavisne regulativne agencije donose općenormativne akte, po potrebi interveniraju na tržištu kako bi osigurale provedbu slobodne i ravnopravne tržišne utakmice, djeluju u zaštiti prava potrošača usluga od općeg interesa te mnoge druge zadaće potrebne za kvalitetno obavljanje posla. Velika je prednost takvog tipa organizacije da ograničava politički utjecaj. Uz to, nezavisne regulatorne agencije pružaju zaštitu općeg interesa, osiguravaju prikladnu regulaciju sektorskog tržišta, pružaju snažniju kontrolu usluga od općeg interesa i djeluju na zaštiti korisnika takvih usluga te djeluju na sprečavanju razvitka monopola i zloupotrebe od strane jačih tržišnih aktera. Neovisno o prednostima koje sa sobom nose nezavisne regulatorne organizacije, velik je i broj nedostataka: ovakav tip organizacija zamagljuje temeljno ustavno načelo, načelo diobe vlasti, jer su u jednu organizaciju povezane regulacijske, odlučujuće, nadzorne i mnoge druge ovlasti čija isprepletenost prkosi načelu diobe vlasti; mogu stvoriti nagomilanu regulacijsku djelatnost što dovodi do stvaranja velikog broja detaljnih propisa.; politička nezavisnost i autonomija često su upitni; postoji mogućnost izbjegavanja neke vrste nadzora ili odgovornosti; te postoji velik rizik od gubljenja samostalnosti takvih agencija od strane velikih kompanija čije se djelovanje nadzire. Neke su od nezavisnih regulatornih agencija, primjerice, Hrvatska agencija za poštu i elektronske komunikacije ili Agencija za regulaciju tržišta željezničkih

⁵⁴ Đulabić, Koprić, Lalić Novak, Marčetić, Musa A, 2021: 13

⁵⁵ U Hrvatskoj je 2009. postojalo 9 nezavisnih regulacijskih agencija.

⁵⁶ Personalna autonomija označava visoku razinu stručnosti osoblja zaposlenog u organizaciji.

usluga. Ranije spomenuta prednost ovakvog tipa organizacije, personalna autonomija, temeljna je njezina karakteristika. Stručno osoblje samostalno utvrđuje činjenice i okolnosti djelujući u postupcima, temeljem tih utvrđenih činjenica i okolnosti, osoblje rješava upravnu stvar uz vlastitu, savjesnu, slobodu ocjenu. Upravo zapošljavanjem stručnog osoblja u nezavisnim regulatornim agencijama, stvara se potrebna neovisnost od drugih, vanjskih utjecaja i organizacija. Dva su potencijalna problema koja se javljaju kod nezavisnih regulatornih jedinica. Prvi se odnosi na radnju svrstavanja tijela i agencija sa sličnim poslovima ili položajem u skupinu nezavisnih regulatornih agencija. Drugi se problem odnosi izravno na nezavisne regulacijske jedinice jer ih se ponekad kategorizira kao obične organizacije sumnjive autonomije koje djeluju uz ministarstva.⁵⁷

Temeljni su problemi s kojima se nezavisna regulacijska tijela i drugi oblici organizacija agencijskog tipa susreću, položaj u sustavu vlasti i uprave, nepostojanje sveobuhvatne regulative nezavisnih regulatora, neujednačenost u procesu regulacije, izostanak sudskog nadzora u djelovanju organizacija, nedovoljna razina kvalitete i pravnog sustava osoblja, izostanak podrške radu agencija i njima sličnih organizacija te općenita manjkavost kvalitete, djelotvornosti i učinkovitosti u djelovanju i obavljanju poslova. U Hrvatskoj dolazi do problema upravnog odlučivanja i sudske zaštite protiv odlika nezavisnih regulatora zbog izravnog kršenja ustavnog zajamčenog načela diobe vlasti. Usprkos pokušajima da se pripremi opća pravna regulacija položaja nezavisnih regulatora ili da se riješi temeljni problemi organizacija i djelovanja agencija, takva regulacija ne postoji. Nadalje, javlja se problem pretjerane politizacije, odnosno prekoračenog utjecaja politike koji utječe na (ne)samostalnost agencija. Uz probleme nezavisnih agencija, javljaju se i problemi drugih agencija u javnoj upravi. Ti se problemi najvećim dijelom odnose na nesamostalnost agencija, nedovoljno visoku razinu obrazovanja osoblja u agencijama, jak utjecaj politike na agencije, neusklađenost javnih politika i slični interni problemi organizacije.⁵⁸

U državnoj se upravi osnivaju tijela za suradnju s tijelima Europske unije, a temeljni im je zadatak europeizacija i jačanje kapaciteta za odnose s Europskom unijom te primjena zajedničke pravne stečevine Europske unije. Osnivaju se ministarstva europskih integracija i regionalnog razvoja i središnji državni ured za koordinaciju fondova s Europskom unijom⁵⁹. Upravne strukture koje se osnivaju za koordinaciju odnose se na stalno predstavništvo koje se

⁵⁷ Đulabić, Koprić, Musa, 2013: 20

⁵⁸ Đulabić, Koprić, Musa, 2013: 21

⁵⁹ Koprić, 2014: 18

nalazi u Bruxellesu, domaća ministarstva (Ministarstvo vanjskih i europskih poslova) te na međuresornu koordinaciju za europske poslove pri Vladi.

Pojam javne politike⁶⁰ označava javno djelovanje u rješavanju društvenih problema.⁶¹ U Republici Hrvatskoj javne su politike, za vrijeme europeizacije, provedene pod utjecajem tadašnje vlasti uz izostanak demokracije i sudjelovanja građana i stručnog osoblja. „Uprava pod prevelikim političkim utjecajem nije dovoljno stručna, ne želi ono znanje i stručnost kojim raspolaže pokazati, djeluje uredski-retroaktivno i pasivno, nastoji smanjiti štetu od prevelikog političkog pritiska pa zavlači realizaciju ideja koje smatra suprotne javnom interesu, itd." (Koprić, 2004.)⁶². Europeizacija javnih politika razvila se u dva smjera. Prvi se shvaća kao „ proces prilagodbe pravilima Unije, njezinim pravnim stečevinama, te implementacija politika koje nastaju na toj osnovi." (Petak, 2012: 1).⁶³ Drugi se smjer razvija i shvaća „ nekom vrstom eksperimenta u novom obliku javnog upravljanja" (Radaelli u Petak, 2012: 1).⁶⁴ Najprije se, pojam europeizacije javnih politika, proučavao kroz učinkovitost i djelotvornost utjecaja europskih zajednica na domaće promjene i prilagodbe. Težište se zatim premješta na utjecaj diskursa, ideja i socijalizacije, a danas na procese institucionalizacije te procese i donošenje javnih politika.⁶⁵ To za sobom donosi shvaćanje o Europskoj uniji kao glavnom promatraču i kritičaru o domaćim javnim politikama. Ona utječe na procese javnih politika ponajviše pozitivnom i negativnom integracijom⁶⁶, ali i koordinacijom i analizom politika uvjetovanja i socijalizacije. Mogućnosti hrvatske državne uprave da vode javne politike slabo je izražen. Zbog toga Vlada sa željom unapređenja toga stanja u studenom 2009. godine donosi Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, no takav je akt neobvezujući. Duže se vrijeme radilo na oblikovanju mehanizma procjene učinaka propisa jer javne politike za sobom često potežu prihvaćanje novih ili izmjenu postojećih propisa. Sredinom 2011. godine donesen je Zakon o procjeni učinaka propisa⁶⁷, a njega slijede niz podzakonskih propisa,

⁶⁰ U užem smislu, javne politike označavaju racionalnu aktivnost vlade u rješavanju društvenih problema. U širem, zastupljenijem, smislu, vladi se u rješavanju problema priključuju i stručnost i zainteresirana javnost za određena područja.

⁶¹ Petek, Petković, 2014: 93

⁶² Koprić, 2004: 2

⁶³ Petak, 2012: 1

⁶⁴ Petak, 2012: 1

⁶⁵ Petak, 2012: 1

⁶⁶ Pozitivna integracija označava proces modifikacije na postojećim jasnim podlogama pogodnim za stvaranje javnih politika. Negativna se integracija odnosi na proces „uklanjanja" neodgovarajućih propisa.

⁶⁷ NN 90/2011

smjernica i obrazaca za procjenu učinaka propisa. Strategija procjene učinaka propisa s Akcijskim planom za razdoblje 2013.-2015. godine donesena je krajem 2012. godine. Govoreći o najvažnijim politikama koje se korigiraju u skladu s politikama Europske unije, ističu se regionalna i kohezijska politika, poljoprivredna politika te politika razvoja službi od općeg interesa. Uz njih, izraženije su i politike azila, razvoja informacijskog društva i politike za mlade. Iako su javne politike i njihov sadržaj iznimnog značaja za društvo, ipak se pitanje upravnog kapaciteta za upravljanje kvalitetnim javnim politikama ističe kao najvažnije pitanje europeizacije javne uprave.⁶⁸

Dodatan je korak unapređenju javne uprave i otvorenosti javne uprave učinjen 2003. godine s donošenjem prvog Zakona o pravu na pristup informacijama⁶⁹. Drugi je zakon⁷⁰ donijet 2013. godine koji sa sobom uvodi novine, poput uvođenja povjerenika za informiranje koji je u svom od države neovisnom radu, zadužen za zaštitu prava na pristup informacijama. Od 2013. godine sva su tijela javne vlasti obvezna postupati prema Zakonu o pravu na pristup informacijama.

5.3.Reforma sustava javnih službenika

Republika Hrvatska je u procesu pridruživanja Europskoj uniji, kao jednu od reformi, morala provesti i reformu sustava javnih službenika, uključujući i službeničko zakonodavstvo. Bio je to ključan korak europeizacije javne službe za članstvo u Europskoj uniji. Tome u prilog govore i skup načela i standarda koje je razvila Europska unija kao orijentir državama u procesu pridruživanja. Načela i standardi odnosili su se na razvitak i unapređenje pravnog okvira i prakse kako bi se osiguralo odgovorno i efikasno djelovanje javne uprave.

Već se u devedesetim godinama 20. stoljeća razvila potreba za definiranjem europskih upravnih standarda. Takav je zahtjev odgovor na potencijalno proširenje Europske unije i pridruživanje tranzicijskih zemalja srednje i istočne Europe. Riječ je o dodatnom kriteriju za pridruživanje iz Madrida koji je rezultat osiguranja Europske unije zbog neadekvatnih i nedovoljno jakih institucija tranzicijskih zemalja. Upravnim se reformama nastoji ostvariti modernizacija i profesionalizacija državne službe koja je neovisna u svom radu. Uz državnu se službu nastoji unaprijediti i status državnih službenika i razvoj ljudskih potencijala u

⁶⁸ Koprić, 2014: 20-21

⁶⁹ NN 172/2003

⁷⁰ NN 25/2013

upravi, unapređenje njihova rada i orijentacija na stručnost i nepristranost. Glavne je europske upravne standarde definirala SIGMA 1999. godine. Oni obuhvaćaju vladavinu prava, pravnu sigurnost, otvorenost i transparentnost u djelovanju javne uprave, proporcionalnost i supsidijarnost, usklađenost, sudjelovanje, odgovornost javne uprave zakonodavnim i sudskih tijelima, hijerarhijsku odgovornost te efikasnost u korištenju javnog financiranja i djelotvornost u postizanju ciljeva javnih politika.⁷¹

U početnoj je fazi reforma uprave bila usmjerena ka izgradnji depolizirane i profesionalne javne uprave uz poštivanje merit načela⁷². Napredak u postavljenim kriterijima procjenjuje se prema izvještajima inicijative SIGMA i izvještajima Europske komisije. U tu je svrhu razvijena posebna metodologija procjene od strane SIGMA-e o napretku kandidata u ispunjavanju uvjeta za članstvo. Također je, na zahtjev Europske komisije, 1999. godine izradila dokument koji određuje skup kriterija za šest područja javnog upravljanja. Ti su kriteriji razvijeni i uz konzultacije sa samim državama kandidatkinjama, a odnose se na oblikovanje javnih politika i koordinaciju, državnu službu, upravljanje financijama, unutrašnju financijsku kontrolu, javnu nabavu te vanjsku reviziju⁷³. SIGMA je u svom dokumentu iz 1999. godine pripisala uvijete koje države trebaju ispunjavati kako bi djelovale u ostvarenju javnog interesa i pružanju javnih usluga na učinkovit, profesionalan i nepristran način. Uvjeti koje je SIGMA propisala zahtijevaju djelovanje u javnom interesu na način da se odvoje javna i privatna sfera kako bi javni interes bio zaštićen od uplitanja privatnih interesa, depolitizaciju i profesionalizaciju državne službe odvajanjem politike od uprave, odgovornost državnih službenika putem razvoja individualne odgovornosti, precizno definiranje prava i obveza državnih službenika i odgovarajući stupanj zaštite službe i visine plaća te zapošljavanje i napredovanje prema merit načelu.⁷⁴ U pogledu službeničkog zakonodavstva, SIGMA je postavila sljedeće preporuke zemljama kandidatkinjama: nužnost razgraničenja političkih i službeničkih odnosa u upravi kako bi se osigurala depolitizacija javne uprave i osigurala neovisnost od političkih intervencija, upošljavanje i napredovanje utemeljeno na vlastitim sposobnostima kako bi se unaprijedila profesionalizacija javne uprave, strukturna odgovornost u upravnoj organizaciji uz vanjsku kontrolu zakonitosti kako bi se osnažila odgovornost, odgovarajuća regulativa dužnosti i prava službenika, učinkovita regulativa procesuiranja pritužbi službenika i zaštite službeničkih prava, pravedna regulativa

⁷¹ Musa, 2006: 93

⁷² Prema merit načelu, u službi se zapošljavanja i napreduje na temelju vlastitih sposobnosti.

⁷³ Musa, 2006: 94

⁷⁴ Marčetić, Musa, 2012: 727-728

ocjenjivanja rada službenika, transparentni platni sustav koji je utvrđen zakonom te upravljački sustav koji omogućava primjenu standarda u cjelovitoj javnoj upravi.⁷⁵

Reforma službeničkog zakonodavstva je u Republici Hrvatskoj protekla kroz nekoliko razdoblja. Padom socijalizma i nakon osamostaljenja Hrvatske, mnogi se zakoni iz Jugoslavije usklađuju s novim Ustavom⁷⁶ Republike Hrvatske 1990. godine. Takav se samo formalno promijenjen zakon primjenjivao sve do 1994. godine kada se uvodi novi Zakon o državnim službenicima i namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti⁷⁷. Novim je Zakonom uređen status službenika i namještenika u državnoj upravi, a na službenike u općinama, gradovima i županijama, ostao se primjenjivati Zakon o upravi⁷⁸ sve do 2001. godine. Za reformu sustava javnih službenika značajan je Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju iz 2001. godine kojim se Hrvatska obvezala na usklađivanje domaćeg zakonodavstva sa zakonodavstvom Europske unije. Potaknuta mnogim promjenama i prilagodba europskim standardima, Hrvatska započinje s izmjenama u sustavu javnih službenika. Započele su 2001. godine donošenjem Zakona o državnim službenicima i namještenicima⁷⁹ te Zakona o plaćama u javnim službama⁸⁰. Te je zakone slijedio Zakon o državnim službenicima iz 2005⁸¹. godine, Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2008⁸². godine te Zakon o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2010⁸³. godine. Tim je zakonima započeto modernije upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi te se zagovaraju stavovi ostvarenja etičkih standarda u državnoj službi, uvođenju učinkovitije pravne zaštite položaja službenika te njihovog stručnog osposobljavanja. Osnovani su Odbor za državnu službu, Zakonom o državnim službenicima 2009. godine, te Etičko povjerenstvo 2005. godine.⁸⁴

Iako je cilj novog Zakona o državnim službenicima iz 2005. godine bila modernizacija službeničkog sustava, u stvarnosti je u Republici došlo do mnogih i, zapravo, negativnih posljedica. Težište se tog problema nalazi u činjenici da je Zakon samo lagano zahvatio pitanja koja su bila postavljena za rješavanje: velik je broj novih odredbi izražen nedorađeno

⁷⁵ Musa, 2006: 96-97

⁷⁶ NN 53A/91

⁷⁷ NN 74/94, 86/94, 7/95

⁷⁸ NN 16/78, 50/79, 29/85. i 48/85

⁷⁹ NN 27/2001

⁸⁰ NN 27/01

⁸¹ NN 92/2005

⁸² NN 86/08

⁸³ NN 28/2010

⁸⁴ Koprić, 2014: 19-20

ili samo simbolički, neka se od područja službeničkog prava nisu ni otvarala ili su samo regulirani u određenim dijelovima, zamjene za nove institute službeničkog sustava umjesto onih prethodnih i urušenih, nisu predstavljeni, a klasifikacijski sustav i sustav napredovanja nisu bili regulirani.⁸⁵

Europska unija i Vijeće Europe inzistiraju na konceptu dobre uprave te pravu na dobru upravu⁸⁶. Dobra uprava podrazumijeva pravo sve osobe da institucije i tijela Europske unije s njenim predmetom postupaju nepristrano, pravedno i u razumnom roku, pravo svake osobe da bude saslušana prije poduzimanja bilo kakve mjere koja bi na nju mogla utjecati, pravo svake osobe na pristup vlastitom spisu uz poštivanje legitimnog interesa povjerljivosti i profesionalne ili poslovne tajne, obvezu uprave da obrazloži svoju odluku, pravo na naknadu štete koju počine tijela Europske unije ili njeni službenici u obavljanju svojih funkcija te pravo svake osobe da se tijelima Europske unije obrati na jednom od jezika Europske unije te da na istom tom jeziku dobije odgovor. Temeljna su načela dobre uprave jednakost, nediskriminacija, neutralnost, nepristranost, poštivanje prava na obranu, transparentnost, razmjernost te učinkovitost.⁸⁷

Efikasnost, odgovornost prema građanima te merit sustav prema kojem je kriterij sposobnosti mjerilo za primanje i napredovanje u službi, neka su od novih vrijednosti u upravi u čijem je stvaranju i prilagođavanju u sustav pridonijela profesionalizacija. Među prvim je takvim vrijednostima uvođenje otvorenog natječaja. Takav je način zapošljavanja obavezan samo za vježbenike i popunjavanje radnih mjesta za koja je to zakonom propisano. Ostala se slobodna radna mjesta popunjavaju putem javnog natječaja, internog oglasa, napredovanja, premještaja ili rasporeda državnog službenika. No, u stvarnosti se ipak, i dalje, radna mjesta ne popunjavaju u potpunosti prema kriterijima merit sustava, iako postoji niz detaljnih odredbi o postupku provođenja postupka natječaja.

Kako bi se ispunili politički kriteriji pristupanja, 2003. godine, Hrvatska usvaja Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti⁸⁸, no taj je zakon u svojoj primjeni naišao na brojne probleme te je naposljetku zamijenjen novim zakonom 2011. godine. Prvi je Etički kodeks državnih službenika⁸⁹ donesen 2006. godine. No, Kodeks je postojao samo

⁸⁵ Marčetić, Musa, 2012: 731

⁸⁶ Koncept dobre uprave (good administration) utvrđen je Poveljom temeljnih prava Europske unije na sastanku u Nici 2000. godine koji su usvojile sve zemlje članice.

⁸⁷ Musa, 2006: 98

⁸⁸ NN 163/2003

⁸⁹ NN 49/06

formalno jer su se prave promjene ostvarile tek 2008. godine izmjenom Kodeksa⁹⁰ te usvajanjem novog Etičkog kodeksa državnih službenika⁹¹. Problem se javio već u pitanju suradnje Etičkog povjerenstva i Odjela za etiku koja je bila slaba i uvijek inicirana samo od strane Etičkog povjerenstva. Drugi se problem, također, odnosi na Odjel za etiku koji u svom radu ne rješava predmete, već ih samo zaprima i prosljeđuje pa se javlja potreba za vođenjem prvostupajskih postupaka od strane Etičkog povjerenstva.⁹²

U Hrvatskoj započinje provođenje programa stručnog osposobljavanja povjerenika za etiku, a prvi je takav program započeo Odjel za etiku uz Centar za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika pri Ministarstvu obrane. Službenici Službe za etiku Ministarstva uprave 2012. godine proveli su radionicu koja je za cilj imala educirati još 195 povjerenika za etiku. Radionica je održana, a pohađalo ju je samo 20 prolaznika.⁹³

Reforma je sa sobom povela i neke neuspjele pokušaje pa su tako mjera depolitizacije rukovoditelja i visokih upravnih službenika provedene samo formalno, a pokušaj stvaranja platnog sustava koji bi se temeljio na rezultatima rada i poticao na zalaganje pokazao se neuspješan, kao i pokušaj osiguravanja ravnomjerne zastupljenosti pripadnicima nacionalnih manjina u upravi.

⁹⁰ NN 134/08

⁹¹ NN 40/11, 13/12

⁹² Koprić, 2014: 230-231

⁹³ Koprić, 2014: 236-237

6. Zaključak

Europeizacija je javnu upravu u Republici Hrvatskoj obilježila promjenama u središnjoj državnoj upravi, javnim službama, lokalnoj i regionalnoj samoupravi, službeničkom sustavu, upravnom obrazovanju te u sustavu pravne zaštite građana. U svim se područjima razvijaju standardi Europske unije i kriteriji kojima se Hrvatska morala približiti kako bi ušla u korak s Europskom unijom.

Kao ključne reforme koje je Hrvatska provela pod utjecajem Europske unije u procesu pridruživanja, izdvojila bih reformu lokalne i regionalne samouprave, reformu državne uprave te reformu u sustavu javnih službenika. Reformom lokalne i regionalne samouprave nastojalo se popraviti stanje hrvatske lokalne i regionalne samouprave koje je, uspoređujući s ostalim državama članicama Europske unije, zaostajalo u velikom broju elemenata. Ciljevi su bili usmjereni ka smanjenju decentralizacije, razvijanju demokracije te općenitoj reorganizaciji lokalne i regionalne samouprave. Uviđa se nužnost stvaranja suradnje između gradova i regija u razvoju, uvođenje novih tehnologija, nužnost poticanja većeg sudjelovanja građana u lokalnoj politici, razvoj ruralnog razvoja te zaštita okoliša i kulturne baštine. Najznačajniji je korak u postupku provođenja reforme bio potpuna ratifikacija Europske povelje o lokalnoj i područnoj(regionalnoj) samoupravi. Reforma državne uprave najznačajniji je učinak ostvarila agencifikacijom. Slabljenje političkog utjecaja, povećanje neovisnosti u radu i fragmentacija postojećeg državnog okvira, pridonijeli su modernizaciji Republike te lakšoj i bržoj prilagodbi zahtjevima Europske unije. Iako je agencifikacija djelovala u nekoliko valova koji su isprva bili u krajnjim suprotnostima – od minimalne agencifikacije do intenzivnog osnivanja agencija, u trećem je valu agencifikacije ukidanjem određenog dijela agencija, postignut kompromis. Ono što je značajno za agencifikaciju jest njezin pozitivan učinak. Pokazalo se da mjere agencifikacije, i deagencifikacije, ipak ostvaruju učinke te da je moguće na manje formalan način ostvariti ciljeve koje za sobom nosi europeizacija, umanjena je centralizacija te je rasterećena državna uprava. Osim agencifikacije, reforma državne uprave ostavila je traga i u načinu donošenja i provedbe javnih politika. U javnom je odlučivanju smanjen utjecaj vodećih političkih tijela, porasla je stručnost ljudskih kapaciteta u upravi te je povećano sudjelovanje zainteresirane javnosti postavljanju javnih politika na dnevni red te njihove pripreme i donošenja. Reforma sustava javnih službenika napravila je značajne korake u hrvatskoj upravi, no i dalje je to jedna od slabijih točaka Republike Hrvatske. I dalje je nužno ostvarivanje veće odgovornosti i

koordinacije u državnoj upravi. Iako je profesionalizacija ipak porasla u odnosu na početke europeizacije, razina profesionalnosti koja se sada pronalazi u hrvatskoj upravi ne zadovoljava postavljene kriterije. Najveći je problem službeničkog sustava nejednakost u nagrađivanju javnih službenika, za što se pretpostavlja razlog prevelike fragmentacije i neujednačenosti javnog sektora. Nužno je unaprijediti sustav upravljanja ljudskim potencijalima te ubrzati proces modernizacije službeničkog sustava.

Smatram da pridruživanje Europskoj uniji za Republiku Hrvatsku predstavlja iznimno pozitivan i koristan proces, ponajprije zbog financijske pomoći koju joj je Unija pružila na raspolaganje. Reforme koje je Hrvatska morala provesti u javnoj upravi te promjene koje su morale nastupiti kako bi se Hrvatska približila standardima Europske unije, doprinijele su modernizaciji Hrvatske koja je od svog nastajanja bila u neprekidnom zaostatku za ostatkom Europe. Međutim, smatram da je Hrvatska provevši te reforme zadovoljila tek minimume potrebne za pridruživanje Uniji. Europeizacija je za Hrvatsku bila velik korak i podosta dugotrajan proces. U kontinuiranom se napretku Hrvatska silno ojačala, u financijskim, ljudskim, administrativnim i drugim kapacitetima, no smatram da ima još mjesta za napredak, pogotovo kada je riječ o području službeničkog sustava i uglavnom samo formalnog postojanja etičkih standarda. Smatram da je, međutim, velik napredak postignut o području lokalne i regionalne samouprave te da je Hrvatska na dobrom tragu ka značajnim, pozitivnim promjenama zahvaljujući procesu regionalizacije, koji, doduše, još treba doraditi i provesti u stvarnosti, ne samo formalno. Govoreći o promjenama provedenim u sustavu državne uprave, pogotovo agencifikaciji, vjerujem da je agencifikacija, kao sami proces, pozitivna promjena te da ispunjava ciljeve zbog kojih je provedena, ali da javnost nije stvorila takav učinak ili da je premalo informirana o procesu agencifikacije i agencijama općenito.

7. LITERATURA

Državni zavod za mjeriteljstvo <https://dzm.gov.hr/>

Đulabić V., Koprić I., Musa A. (2013) Agencije u Hrvatskoj: Regulacija i privatizacija javnih službi na državnoj, lokalnoj i regionalnoj razini; Institut za javnu upravu

Đulabić V., Koprić I., Lalić Novak G., Marčetić G., Musa A. (2021) UPRAVNA ZNANOST Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu; Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije

Europska komisija https://ec.europa.eu/info/index_hr

Europski parlament <https://www.europarl.europa.eu/portal/en>

Ivanišević, S. (1999) Glavni problemi i mogući pravci reforme lokalne samouprave u Hrvatskoj; *Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave*, Vol. 1 No. 4, str. 587-598

Koprić, I. (2014) Europeizacija hrvatske javne uprave; Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Koprić I. (2018) Europeizacija hrvatske lokalne samouprave : dva desetljeća primjene standarda Europske povelje o lokalnoj samoupravi; Institut za javnu upravu

Koprić, I. (2014) Prilagodbe hrvatske javne uprave europskim standardima; *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, Vol. V No. 1, str 8-39

Koprić, I. (2004) Primopredaja vlasti i profesionalizacija uprave, *Informator – instruktivno-informativni list za ekonomska i pravna pitanja*, broj 5237 –GODINA LII., str. 1-3

Koprić, I. (2004) Temeljna načela i usmjerenja reforme javne uprave u Hrvatskoj, *Informator – instruktivno-informativni list za ekonomska i pravna pitanja*, broj 5288, GODINA LII., str. 1-3

Koprić, I., Lalić Novak, G., Musa, A. (2012) Europski upravni prostor; Institut za javnu upravu

Marčetić, G., Musa A. (2012) Europeizacija službeničkog prava: usklađivanje hrvatskog zakonodavstva s europskim standardima; Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije <https://razvoj.gov.hr/>

Musa, A. (2012) Agencifikacija kao nova i dodatna centralizacija - hoće li se Hrvatska ikada moći decentralizirati, *Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave*, Vol. 12 No. 4, str- 1197-1224

Musa, A. (2006) Europski standardi službeničkog prava i Zakon o državnim službenicima iz 2005., *Hrvatska javna uprava : Časopis za teoriju i praksu javne uprave*, VI (2006), 4; 91-131

Petak Z. (2012) Europeizacija javnih politika u Hrvatskoj; Centar za demokraciju i pravo
Miko Tripalo

Petek A., Petković K. (2014) Pojmovnik javnih politika; Fakultet političkih znanosti

Izjava o izvornosti

Ja, Gita Franković, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor/ica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristio/-la drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Gita Franković

(potpis studenta)