

# Komparativni prikaz reformi javne uprave u tranziciji i zemalja Europske unije

---

Hađina, Barbara

Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni

2023

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:199:517098>

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

Barbara Hađina

**Komparativni prikaz reformi javne uprave u tranziciji  
i zemalja Europske unije**

diplomski rad

mentorica: doc. dr. sc. Tijana Vukojčić Tomić

Zagreb, 2023.

## Sadržaj

1. Uvod .....	1
2. Komparativna javna uprava – pojam i razvoj.....	2
3. Karakteristike upravnih reformi u tranzicijskim zemljama .....	7
4. Komparativni pregled reformi javne uprave u odabranim tranzicijskim zemljama .....	10
4.1. Prikaz reforme javne uprave u Crnoj Gori .....	10
4.2. Prikaz reforme javne uprave u Srbiji.....	15
4.3. Rasprava .....	19
5. Komparativni pregled reforme javne uprave dviju zemalja EU .....	20
5.1. Prikaz reforme javne uprave u Sloveniji .....	20
5.2. Prikaz reforme javne uprave u Hrvatskoj.....	24
5.3. Rasprava .....	29
6. Zaključak .....	31
Popis literature .....	33

## Sažetak

Rad se bavi komparativnim prikazom reformi javne uprave u tranzicijskim zemljama i zemljama Europske unije. Za tranzicijske zemlje odabrane su Crna Gora i Srbija, dok su za zemlje Europske unije odabrane Slovenija i Hrvatska. Prvo je učinjen komparativni prikaz reformi tranzicijskih zemalja, a potom zemalja Unije. Utvrđeno je kako se u svim promatranim zemljama reforme odvijaju po fazama. Težnja za europskim integracijama ima značajan utjecaj na brzinu i intenzitet reformi javne uprave. Sve zemlje, s obzirom na proces osamostaljenja i proglašenje nezavisnosti, prvo su trebale uspostaviti novi sustav institucija. U pravilu, promjene u sustavu javne uprave prvo se odnose na državnu upravu, potom na područje lokalne i regionalne samouprave, a tek na kraju na javne službe. Utvrđeno je kako se u svim zemljama, bez obzira na stupanj razvoja, prvo uspostavlja zakonski i strateški okvir, što samo po sebi nije jednostavno te iziskuje dosta vremena. Nakon uspostavljanja adekvatnoga pravnog i strateškog okvira slijede reforme sustava javne uprave te pronalaženje odgovora na konkretne izazove sukladno elementima javne uprave. Zajednička karakteristika svih zemalja jest potreba za kontinuiranom modernizacijom javne uprave. Glavna razlika u provođenju reforma između tranzicijskih zemalja i zemalja Unije jest u tome što se tranzicijske zemlje sada nalaze u fazi provođenja reformi koje su zemlje Unije već otprije prošle. U Sloveniji nema potrebe za reformom u pravom smislu riječi, već postoji potreba za kontinuiranom modernizacijom i digitalnom transformacijom javne uprave.<sup>2</sup> Ta potreba postoji i u Hrvatskoj, međutim, postoji i potreba za novim reformama, a posebno je problematično područje upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi. Crna Gora i Srbija još se uvijek u većoj mjeri usklađuju s europskim standardima i načelima javne uprave kao što su otvorenost, transparentnost i odgovornost.

**Ključne riječi:** javna uprava, Slovenija, Hrvatska, Crna Gora, Srbija, komparativna javna uprava

## Summary

The paper deals with a comparative presentation of public administration reforms in transition countries and the countries of the European Union. Montenegro and Serbia were selected for transition countries, while Slovenia and Croatia were selected for European Union countries. First, a comparative presentation of the reforms of transition countries was made, and then of the Union countries. It was established that in all observed countries, the reforms take place in stages. The pursuit of European integration has a significant impact on the speed and intensity of public administration reforms. All countries, considering the process of independence and declaration of independence, first had to establish a new system of institutions. As a rule, changes in the public administration system first refer to the state administration, then to the area of local and regional self-government, and only finally to public services. It was established that in all countries, regardless of the level of development, the legal and strategic framework is first established, which in itself is not easy and requires a lot of time. After the establishment of an adequate legal and strategic framework, reforms of the public administration system follow, as well as finding answers to specific challenges in accordance with the elements of public administration. A common characteristic of all countries is the need for continuous modernization of public administration. The main difference between the transition countries and the EU countries in the implementation of reforms is that the transition countries are now in the phase of implementing reforms that the EU countries have already gone through. <sup>63</sup>In Slovenia, there is no need for reform in the true sense of the word, but there is a need for continuous modernization and digital transformation of public administration. This need also exists in Croatia, however, there is also a need for new reforms, and the area of human resources management in public administration is particularly problematic. Montenegro and Serbia are still harmonizing to a greater extent with European standards and principles of public administration such as openness, transparency and accountability.

Keywords: public administration, Slovenia, Croatia, Montenegro, Serbia, comparative public administration

## 1. Uvod

Komparativna javna uprava novija je disciplina javne uprave koja za cilj ima izučavanje i uspoređivanje različitih sustava javne uprave u različitim zemljama, a kako bi se provjerio i unaprijedio teorijski okvir javne uprave. Riječ je o relativno novijoj znanstvenoj disciplini koja je doživjela brzi razvoj. Razvoj komparativne javne uprave odvijao se u fazama, a najveći doprinos razvoju odvio se u posljednja dva desetljeća prošloga stoljeća.

S obzirom da različite zemlje imaju različito uređenu javnu upravu, usporedba elemenata javne uprave kao i različitih upravnih procesa otežana je. Komparativna javna uprava želi umanjiti poteškoće u usporedbi različitih sustava te primjenom metode komparacije utvrditi pozitivne i negativne obrasce u razvoju javne uprave. Riječ je o dinamičnom području koje je podložno promjenama zbog čega se istraživanja komparativne uprave trebaju provoditi i danas.

Suvremena javna uprava treba se temeljiti na modernizaciji i digitalizaciji, što je posebno naglasila i pandemija bolesti COVID-19. Međutim, to ne znači da ostale segmente razvoja treba zanemariti. Postoje određene razlike u reformama koje se provode u razvijenim i tranzicijskim zemljama. U razvijenim zemljama naglasak je stavljen na poboljšanje upravljanja ljudskim potencijalima, dok tranzicijske zemlje u većini još prolaze prilagodbu suvremenim načelima javnog upravljanja.<sup>61</sup> Prisutne su i druge razlike, no također postoje i određene zajedničke karakteristike među reformama javne uprave u razvijenim zemljama i zemljama u razvoju. Upravo se tom temom bavi ovaj rad. Predmet rada jest komparativni prikaz reformi javne uprave zemalja u tranziciji i zemalja Europske unije, a cilj je identificirati zajedničke karakteristike i različitosti sustava kao i analizirati razvojni put, probleme i izazove u sustavima javne uprave.

Struktura rada podijeljena je na šest različitih cjelina. Nakon uvoda u drugome se poglavlju opisuje pojam i razvoj komparativne javne uprave. Treća cjelina bavi se karakteristikama upravnih reformi u tranzicijskim zemljama.<sup>24</sup> U četvrtoj cjelini izvršen je komparativni pregled reformi sustava javne uprave u Crnoj Gori i Srbiji, a u petoj u Sloveniji i Hrvatskoj. U posljednjemu poglavlju iznesen je zaključak, nakon kojega slijedi popis korištene literature.

## 2. Komparativna javna uprava – pojam i razvoj

Javna uprava pojam je koji obuhvaća različite sastavnice. Različite države mogu imati i različit ustroj javne uprave odnosno različite elemente koje taj pojam obuhvaća.<sup>48</sup>U Republici Hrvatskoj (u daljnjem tekstu: RH) pojam javne uprave obuhvaća državnu upravu, lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu te javne službe.<sup>43</sup>Različita tijela javne uprave, kao što su državna uprava, lokalna i područna regionalna samouprava te javne službe, imaju zajednički cilj zadovoljiti opće interese i javne potrebe. Međutim, uloge, djelokrug i način ostvarenja tih ciljeva se razlikuju među tim tijelima javne uprave.

Kako bi se javna uprava kao složen i različito shvaćen pojam mogla uspoređivati među različitim zemljama, uveden je pojam odnosno koncept komparativne javne uprave. Komparativna javna uprava se odnosi na proučavanje upravnih sustava putem metode usporedbe i istraživanje sustava javne uprave u različitim zemljama.<sup>14</sup>Kroz usporedbu upravnih sustava nastoje se identificirati uzorci i pravilnosti koje se pojavljuju u organizaciji uprave i njezinom djelovanju u različitim zemljama. Osim toga, komparacija se također koristi kao način provjere teorijskog okvira (Lalić Novak, 2015: 11).

Komparativna metoda u proučavanju javne uprave nužna je zato što pruža mogućnost međusobnoga učenja i razmatranja prikladnosti pojedinih upravnih sustava (Koprić, 2015: 5). Primjenom ove metode moguće je kopirati pozitivne aspekte ili eliminirati negativne aspekte pojedinih upravnih sustava u različitim zemljama.

Termin komparativne javne uprave pokazuje kako se upravni sustavi u različitim zemljama razlikuju. Oni se ponajviše razlikuju u strukturi, odnosno u tome koji subjekti obavljaju određene javne i upravne poslove. Također se razlikuju i u djelokrugu, ulozi i zadaćama koje tijela javne uprave obavljaju.

Proučavanje političkih sustava i sustava upravljanja javnim poslovima putem komparacije kao metode koristilo se još u antici. Međutim, sve češće se provode komparativne analize javne uprave u različitim zemljama od 1950-ih godina. U proteklih šezdeset godina, komparativno proučavanje javne uprave razvilo se kao posebna disciplina unutar područja javne uprave, poznata kao komparativna javna uprava (Lalić Novak, 2015: 2).

Intenzivniji razvoj komparativne javne uprave javlja se nakon Drugoga svjetskog rata. Prva faza razvoja ove discipline traje do otprilike osamdesetih godina prošlog stoljeća, nakon čega se odvija suvremeni razvoj komparativne javne uprave (Lalić Novak, 2015: 11). Nakon Drugoga svjetskog rata vladala je zabluda da se sustav javne uprave može jednako primjenjivati u cijelome svijetu. Međutim, to nije bio slučaj jer se zapadna vrsta weberijanske birokracije nije mogla primijeniti u nekim područjima. To je potom dovelo do potrebe za komparativnom studijom s obzirom na okruženje koje sustav treba primijeniti, čije je istraživanje dovelo do pojave komparativne javne uprave.<sup>1</sup>

Komparativna metoda istraživanja koju primjenjuje komparativna javna uprava ujedno je i središnja metoda Weberove teorije sustava vlasti. Početkom 20. stoljeća Max Weber stvorio je teorijski okvir za općenitu analizu društva, a u sklopu kojega se analizira i pojava moderne uprave. Weber je modernu upravu analizirao sukladno trima različitim tipovima vlasti koji ovise o izvoru legitimnosti. To su legalni, tradicionalni i karizmatični izvor legitimnosti. U sva tri oblika vlasti nositelji vlasti trebaju izvršnu instituciju koja će izvršavati njihove odluke te osigurati pokornost onima koji vladaju. Vrsta organizacija ovisna je o spomenutim vrstama vlasti. Uz legalni tip vlasti Weber je vezao birokratsku organizaciju. Kako bi razvio racionalni model birokratskoga upravljanja, Weber je vršio usporedbu s drugim sustavima upravljanja toga vremena (Lalić Novak, 2015: 11).

Kao što je rečeno, nakon Drugoga svjetskog rata postalo je jasno kako se Weberova birokracija, odnosno njegov model, ne može svugdje primjenjivati jednako uspješno. Iskustva nakon Drugoga svjetskog rata bila su ključna za intenziviranje razvoja komparativne javne uprave. Naime, nekoliko znanstvenika iz zapadnih zemalja, posebice iz SAD-a, imalo je priliku obnašati administrativne dužnosti u određenim nezapadnim državama tijekom rata. Njihovo iskustvo pružilo je važan uvid u činjenicu da postoje primjetne razlike između zapadnih i nezapadnih naroda u sferi njihovih administrativnih struktura i ponašanja. Te su razlike prvenstveno nastale zbog različitosti socio-kulturnih i ekonomskih konteksta obje vrste nacija. Filipini i Japan, koji su nekoliko godina bili pod okupacijom SAD-a, ponudili su eminentne primjere takve raznolikosti (Arora i Nath, 2021: 10).

---

<sup>1</sup> Magudapathy, P. Comparative Public Administration, <https://gacbe.ac.in/pdf/ematerial/18MPA25E-U1.pdf>, pristupljeno 6. 3. 2023.



U prvoj fazi razvoja komparativne javne uprave pozornost je bila usmjerena na međudnose politike i birokracije, na utjecaj birokracije na donošenje političkih odluka te na funkcionalne probleme tadašnje moderne uprave. Komparativna javna uprava doživjela je značajan razvoj u SAD-u, koji je tada bio jedan od ključnih centara moći i predvodnik u borbi protiv komunizma. Istovremeno, ova disciplina se također razvijala na europskom području te postajala sve važnija kao akademska disciplina (Lalić Novak, 2015: 13).

U SAD-u se razvojem komparativne javne uprave posebno bavila Grupa za komparativnu upravu, koja je osnovana 1960. godine (Lalić Novak, 2015: 5). Godine 1962. Grupa dobiva znatna sredstva unutar Američkog društva za javnu upravu. Grupa je organizirala mnoga istraživanja, eseje, eksperimentalna predavanja i posebne seminare s administratorima. Poseban doprinos dao je Fred Riggs, koji raspravu o javnoj upravi širi izvan SAD-a, posebice u zemljama Trećega svijeta. Stoga je Fred Riggs zbog svojih izuzetnih doprinosa nazvan 'ocem komparativne javne uprave'. Drugi suradnici na ovom području bili su: Leonard White, Robert Dahl, Feral Heady, Ramesh Arora, Paul Mayer itd.<sup>2</sup>

Disciplina se paralelno razvija i na europskom tlu. Valja izdvojiti doprinos Michaela Crozirea, koji se u djelu *Birokratski fenomen* iz 1964. bavi francuskom birokracijom (Arora i Nath, 2021: 10). Fritz Morstein Marx, njemačko-američki politolog i teoretičar uprave, također je pružio značajan doprinos na europskom području. Njegova istraživanja usmjerena su na upravno osoblje, načine financiranja, nadzor i odgovornost u javnoj upravi. Marx je bio prvi profesor ove discipline u Europi, počevši 1962. godine na Sveučilištu za upravnu znanost u Speyeru. Godine 1975. dolazi i do osnivanja Europske grupe za javnu upravu, čija je svrha bila jačanje suradnje i razmjene ideja među europskim znanstvenicima i istraživačima u sustavima javne uprave (Lalić Novak, 2015: 13).

U drugoj polovici sedamdesetih godina prošlog stoljeća dolazi do stagniranja razvoja komparativne javne uprave, što se očituje u malenome broju znanstvenih tekstova i istraživanja. Većina znanstvenika koji su se bavili istraživanjem javne uprave bavili se istraživanjem nacionalnih upravnih sustava, a ne njihovom komparacijom (Lalić Novak, 2015: 6).

---

<sup>2</sup> Magudapathy, P. Comparative Public Administration, <https://gacbe.ac.in/pdf/ematerial/18MPA25E-U1.pdf>, pristupljeno 2. 4. 2023.

Osamdesete godine prošlog stoljeća predstavljaju novu fazu u razvoju komparativne javne uprave te se ta disciplina tada počinje ubrzano razvijati. Od posebnoga su značenja dva rada iz 1981. godine: knjiga J. D. Aberbacha, R. D. Putnama i B. A. Rockmana *Birokrati i političari u zapadnim demokracijama* te knjiga B. G. Petersa *Politika birokracije*. Osim toga, broj komparativnih istraživanja raste. Najveći procvat komparativna javna uprava doživljava devedesetih godina prošlog stoljeća. Posebno se proučava proces tranzicije nakon pada Berlinskog zida te kraja Hladnog rata. S razvojem discipline proširuju se i teme koje se istražuju (Lalić Novak, 2015: 13).

Naglašen je i doprinos pojedinih organizacija u razvoju promatrane discipline. Posebno valja izdvojiti OECD i njegov Odbor za javni menadžment (PUMA), koji je osnovan 1990. godine. Od svojega osnivanja ovaj se Odbor smatra ključnim subjektom u internacionalizaciji stručnosti o državnim reformama i reformama javne uprave, prvenstveno kroz svoje opsežne tiskane, tj. pisane materijale, ali i zbog svoje središnje uloge u širenju stručnosti i izgradnji mreža stručnih organizacija.<sup>3</sup>

Smatra se kako komparativna javna uprava u današnje vrijeme ispunjava sljedeću ulogu (Arora i Nath, 2021: 13):

- otkrivanje razlikovnih značajki određenoga administrativnog sustava
- objašnjavanje čimbenika koji utječu na međunacionalne i međukulturalne sličnosti i razlike u administrativnoj strukturi, funkcijama, ponašanju i utjecaju
- ispitivanje uzroka uspjeha ili neuspjeha pojedinih administrativnih sustava u njihovim okruženjima (Disciplina pomno promatra dinamičku interakciju između administrativnih sustava i njihove okoline uključujući njihove pozitivne i negativne utjecaje.)
- razumijevanje strategija upravnih reformi, njihovih procesa i učinaka te čimbenika odgovornih za uspjeh ili neuspjeh reformi.

U suvremenom dobu sve je veći broj istraživanja koji se bave upravnim pojmovima u različitim društvima i kulturama. Shvaćanje da određeni koncepti mogu imati različitu primjenu i postizati različite rezultate u različitim upravnim sustavima sve je raširenije. Naglašava se

---

<sup>3</sup> Hadjiisky, M. Diffusion or Interaction? The New Public Management at the OECD-PUMA and GOV, <https://ecpr.eu/Events/Event/PaperDetails/29629>, pristupljeno 3. 4. 2023.

važnost usporedbe utjecaja različitih čimbenika na upravnu i institucionalnu praksu. Međutim, postoje i kritike ove znanstvene discipline. Naime, ne postoji konsenzus oko toga koja je definicija područja kojim se komparativna javna uprava bavi odnosno područja koja istražuje. Prisutno je i pitanje u kojoj je mjeri ova disciplina povezana s javnom upravom u općenitome smislu te specifičnim upravnim praksama. Ostale istaknute kritike uključuju nedostatak povezanosti s teorijom te nedostatke u metodologiji istraživanja i izvorima podataka (Lalić Novak, 2015: 14-15).

Može se zaključiti kako je komparativna javna uprava relativno nova znanstvena disciplina koja je svoj ubrzani razvoj doživjela u osamdesetim i devedesetim godinama prošlog stoljeća. S vremenom je raslo i značenje komparativne javne uprave te su nastajale i nove tehnike i metode istraživanja. Ipak, iako je razvoj ove discipline uglavnom bio ubrzan i intenzivan, i danas postoje određeni istaknuti nedostaci odnosno kritike, koje je potrebno ukloniti. To je moguće jedino nastavkom sustavnih istraživanja te usporedbom prakse i teorije, čime će se onda oblikovati i nova teorijska područja.

### 3. Karakteristike upravnih reformi u tranzicijskim zemljama

Nakon pada socijalizma mnoge su zemlje postale neovisne. Te su se zemlje suočile s akutnim problemima socioekonomske transformacije. Sustavno rješavanje ovih problema zahtijevalo je jačanje administrativnih sustava u sferama kreiranja politika, planiranja, upravljanja ljudskim resursima, financijske administracije i administrativne odgovornosti (Arora i Nath, 2021: 11).

Međutim, postoje zemlje koje su se pred tranzicijskim procesima našle i mnogo ranije. Fred Riggs još je 1957. godine razvio model nazvan „tranzicija“, koji je predstavljao društva koja se transformiraju, a posjedovao je karakteristike i agrarnog i industrijaliziranog društva. Kasnije je Riggs razvio još jedan skup modela za analizu administrativnih sustava u zemljama u razvoju.<sup>4</sup>

Tranzicija se, u užem smislu, odnosi na proces preobrazbe bivših komunističkih zemalja. Glavna karakteristika tog procesa je razvoj pluralističke demokracije i tržišne ekonomije. Tranzicija se odvija u uvjetima globalizacije te pod utjecajem velikoga broja međunarodnih institucija i organizacija. Od druge polovice devedesetih godina prošlog stoljeća na proces tranzicije sve više utječe pridruživanje Europskoj uniji (u daljnjem tekstu: EU) odnosno proces europeizacije. To se posebno odnosi na one zemlje koje su članice EU-a postale u 2000-im godinama. U njima su specifični tranzicijski problemi (kao što su: razvoj demokracije, slobodnoga tržišta, pravne države i drugi) zamijenjeni uobičajenim društvenim problemima koji su karakteristični i za druge zemlje.<sup>5</sup>

U okviru tranzicije posebno mjesto zauzimaju upravne reforme koje je bilo nužno provesti. Načelno, sve tranzicijske zemlje s vremenom su se susrele sa problemima i izazovima kao što su državna centralizacija, politizacija i izravna podređenost političkim strukturama. Osim toga, naglašen je i nedostatak dovoljnoga znanja o demokraciji uopće pa tako i demokratskim političkim institucijama te tržišnom gospodarstvu (Marčetić, 2015: 30).

Upravne reforme, odnosno reforme sustava javne uprave, odvijale su se u fazama. U prvoj fazi uprava je podvrgnuta određenih zakonitostima i načelima djelovanja javnoga sektora. U drugoj

---

<sup>4</sup> Hadjiisky, M. Diffusion or Interaction? The New Public Management at the OECD-PUMA and GOV, <https://ecpr.eu/Events/Event/PaperDetails/29629>, pristupljeno 3. 4. 2023.

<sup>5</sup> Leksikografski zavod Miroslav Krleža. Tranzicija, <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?ID=62072>, pristupljeno 3. 4. 2023.

fazi reformi javna uprava nastojala se približiti građanima te je stavljen naglasak na određena načela javne uprave kao što su: transparentnost, participacija i odgovornost u upravljanju (Šehrić, 2019: 160).

U postsocijalističkim zemljama razvoj se na početku tranzicije odvijao uglavnom kroz mjere smanjenja broja zaposlenih, koje su bile usmjerene na postizanje fiskalne stabilizacije. Ove mjere imale su punu podršku međunarodne zajednice. Mnoge ranije reforme, često pod pritiskom strukturne prilagodbe i fiskalne stabilizacije, bavile su se administrativnom učinkovitošću i uključivale su smanjenje javne uprave. Osnova reformi u prvoj fazi bila je premještanje resursa iz državnoga u privatni sektor (Cepiku i Mititelu, 2010: 61-62).

Problem je bio i u rukovodećim kadrovima, koji su bili naviknuti na prijašnji sustav. Među glavnim problemima tadašnjih tranzicijskih zemalja bila je i nedovoljna profesionalizacija stručnog kadra te naglašena politizacija upravnoga sustava. Osim toga, u većini tranzicijskih zemalja nije bio omogućen razvoj viših službeničkih položaja s obzirom da promjena vlasti obično rezultira i zamjenom znatnoga broja rukovodećeg osoblja (Marčetić, 2015: 50).

Promjene u tranzicijskim zemljama bile su složene. Proces transformacije otežan je krizom, koja je zapravo uzrokovana pojavom demokracije i slobodnoga tržišta s obzirom da su do tada bili prisutni dugogodišnji jednopartijski sustavi i nacionalni sukobi. Takva tradicija usporila je pluralizaciju i demokratizaciju te naglasila negativne učinke tih pojava. Faze reformi u tranzicijskim zemljama nakon pada socijalizma mogu se podijeliti i na sljedeći način (Šehrić, 2019: 161):

1. transformacija
2. konsolidacija
3. modernizacija
4. prilagodba.

U fazi transformacije napušta se dotadašnji stari pravni, politički, društveni i ekonomski poredak te dolazi do stvaranja novih struktura. U fazi konsolidacije jača se politička stabilnost, što dovodi i do prvih rezultata ekonomske transformacije. Treća faza podrazumijeva modernizaciju, u kojoj se redefinira uloga javnog sektora, preuređuju institucije te utvrđuju mjere za poboljšanje javne uprave. U posljednjoj fazi, fazi prilagodbe, pokreće se proces

približavanja EU-u, zbog čega dolazi i do osposobljavanja upravnih kapaciteta za postupak prilagodbe te usvajanja europskih načela i standarda (Šehrić, 2019: 161).

Međutim, zemlje koje su željele otpočeti proces pristupanja EU-u, morale su učiniti znatne upravne reforme. Kao što je spomenuto, kako za razvoj komparativne javne uprave, tako i za provođenje upravnih reformi, istaknutu ulogu imale su pojedine međunarodne organizacije i institucije. Primjerice, strategija Svjetske banke u regiji središnje i istočne Europe pomaknula se iz prve faze u ranim devedesetim godinama prošlog stoljeća iniciranjem neposrednijih mjera reforme politike sa snažnim naglaskom na makroekonomsku stabilizaciju, liberalizaciju i privatizaciju. Sredinom devedesetih godina prošlog stoljeća počela se baviti upravljanjem javnim resursima i aspektima administrativnih reformi u kontekstu operacija prilagodbe, zajedno sa specifičnim funkcijama države kao što su porezna uprava i javne financije (Cepiku i Mititelu, 2010: 61-63).

Unatoč tome, među postsocijalističkim (tranzicijskim) zemljama koje su postale članice EU-a postoji visok stupanj konvergencije u provođenju upravnih reformi, što je ključno za izgradnju upravnih kapaciteta. Za razliku od razvijenih zapadnih zemalja koje su reformirale javnu upravu sukladno načelima novog javnog menadžmenta, tranzicijske zemlje su uglavnom provodile tradicionalnije reforme javne uprave. Cilj tih reformi bio je uspostaviti nove političko-upravne strukture utemeljene na demokratskim načelima. S obzirom da postsocijalističke zemlje nisu imale razvijene tradicionalne demokratske uprave, rukovodeći kadar je bio nedovoljno obučan. Stoga su se te zemlje neko vrijeme fokusirale na razvoj novih radnih metoda, dok su struktura i oblik službi slijedili tradicionalne obrasce (Marčetić, 2015: 28).

Može se zaključiti kako postoje određene zajedničke faze i karakteristike upravnih reformi kroz koje su prolazile sve tranzicijske države, no među samim sustavima javne uprave i dalje postoje mnoge razlike. Zbog toga je i u današnje vrijeme uloga komparativne javne uprave naglašena i važna.

## **4. Komparativni pregled reformi javne uprave u odabranim tranzicijskim zemljama**

Za pregled reformi u tranzicijskim zemljama odabrane su Crna Gora i Srbija. Riječ je o dvije države koje se trenutno nalaze u četvrtoj fazi reforme o kojoj je bilo govora u prethodnom poglavlju (faza prilagodbe). Valja i napomenuti kako je EU dosad u članstvo primila jedanaest bivših socijalističkih zemalja; osam članica 2014., dvije 2007. i jednu 2013. godine (Koprić, Kovač i Britvić Vetma, 2017: 303). Komparativni pregled tranzicijskih zemalja započinje se s Crnom Gorom.

### **4.1. Prikaz reforme javne uprave u Crnoj Gori**

Crna Gora svoju je nezavisnost obnovila 2006. godine te od tada pokreće svoj put k europskim integracijama. Zakonski propisi usklađuju se sa zakonima EU-a, a obrana i sigurnost sa smjernicama NATO-a (Šćekić, 2021: 68). Crna je Gora u 2008. godini podnijela zahtjev za članstvo u EU-u, a 2011. godine stekla je status kandidata za članstvo. Pristupni pregovori započeli su 2012. godine, s otvorena 33 od 35 poglavlja.<sup>6</sup> Nakon obnove nezavisnosti formirana su nova tijela javne i državne uprave uključujući i Ministarstvo javne uprave.<sup>17</sup> Između ostaloga, formiran je i Savjet za reformu javne uprave, koji je uz predstavnike najrelevantnijih nadležnih ministarstava i drugih upravnih tijela sadržavao i dva predstavnika civilnoga društva (Šćekić, 2021: 68). Uključenjem civilnoga društva u Savjet javna se uprava približava građanima te se zadovoljavaju suvremena načela javne uprave kao što su otvorenost i transparentnost.

U ožujku 2003. godine usvojena je Strategija upravne reforme u Crnoj Gori 2002.-2009. Strategija je obuhvaćala tri područja: <sup>10</sup>državnu upravu, lokalnu samoupravu i javne službe. Osnovni razlozi za upravnu reformu bili su povećanje unutrašnje efikasnosti djelovanja upravnoga sustava države te promjena uprave u cilju njezina uključivanja u šire društvene sustave (Marović et. al., 2013: 12).

Uspostavljeni su standardi u sustavu osiguranja kvalitete propisa te se počinje intenzivno raditi na razvoju efikasnijega planiranja i upravljanja javnim politikama. U sklopu reforme

---

<sup>6</sup> Europsko vijeće i Vijeće Europske unije, Crna Gora, <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/enlargement/montenegro/>, pristupljeno 4. 4. 2023.

implementirano je i pravo na pristup informacijama te je poboljšana transparentnost procesa javne nabave. U usporedbi s drugim zemljama u regiji, koje imaju težnju za europskim integracijama, Šćekić (2021: 70) navodi kako je Crna Gora ostvarila najbolje rezultate kada je riječ o strateškom okviru za reformu javne uprave, ali i najgore kada se radi o području upravljanja financijama.

Karakteristika procesa reforme 2002.-2009. jest nailaženje na otpor na više razina: rukovoditelji institucija – iz straha da će sustav napredovanja u skladu sa zaslugama utjecati na gubljenje povlastica koje su do tada imali – i zaposlenici. Prilagođavanje europskome administrativnom prostoru bilo je teško za službenike koji su se oštro protivili modernizaciji uprave. Dodatan problem predstavljao je i manjak visoko kvalificiranoga kadra kao i nedostatak institucije koja bi sa znanstveno-metodološkog pristupa pratila proces. Najznačajniji rezultati reforme, čiji su koraci utvrđeni prvim strateškim okvirom, ogledaju se u usvajanju zakona i podzakonskih akata neophodnih za (djelomično) unapređenje funkcioniranja sustava javne uprave (Marović et. al., 2013: 15).

Može se zaključiti kako se napredak u sustavu javne uprave u Crnoj Gori, odnosno napredak u provođenju reformi, ponajviše očitovao u normativnome smislu. To je i razumljivo s obzirom da je normativni aspekt, zapravo, na određen način i preduvjet provođenja dubljih i temeljitih promjena. Postignut je i određen napredak u institucionalnome smislu, no Crna Gora također se susrela s karakterističnim problemom s kojim su se i druge tranzicijske zemlje još mnogo prije susretale. To je otpor prema promjenama i nedostatak odgovarajućega kadra kao i motivacija postojećega.

U prvom fazi provedbe Strategije upravne reforme, predviđeno je samo provođenje analize stanja i priprema aktivnosti za reformu javnih službi. Međutim, rad na potrebnim zakonima u sljedećim fazama nije bio napredovao željenom dinamikom. Kao rezultat toga, kompletno područje koje se odnosi na javne fondove i agencije nije bilo normativno uređeno u vremenskom okviru Strategije. Razvoj novog strateškog okvira započeo je sa zakašnjenjem, u razdoblju od 2009. do 2011. godine (Marović et. al., 2013: 16-17).

<sup>17</sup>Strategija reforme javne uprave Crne Gore usvojena je u ožujku 2011. godine, a odnosila se na period 2011.-2016. Također je paralelno usvojen i Akcijski plan za provedbu Strategije.



Osnovni cilj Strategije bio je osiguravanje učinkovite, profesionalne i uslužno orijentirane javne uprave u funkciji građana i drugih privrednih subjekata (Šehrić, 2019: 169).

U prilog modernizaciji, racionalizaciji i profesionalizaciji sustava javne uprave u Strategiji je prepoznata potreba za unaprjeđenjem vladavine prava i odgovornosti javne uprave, poslovnog ambijenta, kvalitete javnih usluga kao i institucionalne stabilnosti, funkcionalnosti i fleksibilnosti sustava javne uprave. Navedeni ciljevi trebaju biti popraćeni povećanjem transparentnosti i etičke razine u javnoj upravi, što bi doprinijelo daljoj integraciji Crne Gore u europski administrativni prostor. Strategijom je planirano usvajanje europskih standarda za zapošljavanje te mjera za unapređenje državne administracije kao i smanjenje broja zaposlenih. Autori Strategije predviđeli su da će se njezinom primjenom ostvariti i znatna proračunska ušteda te da će se unaprijediti sustav plaća i napredovanja. Strategijom je predviđeno rješavanje još jednoga od dugogodišnjih problema, a to je unaprjeđenje administrativnih kapaciteta (Marović et. al., 2013: 16-17).

Unaprjeđenje administrativnih kapaciteta nužno je za poboljšanje i ubrzavanje upravnih reformi. Optimalno, to je potrebno učiniti u što ranijoj fazi upravnih reformi, no kao što je već prije u radu spomenuto, mnoge zemlje u tranziciji imale su naglašen upravo problem administrativnih kapaciteta. Rad na strateškom okviru otežava istovremeno unaprjeđenje administrativnih kapaciteta jer se, između ostaloga, ti kapaciteti ujedno bave i donošenjem strateškoga okvira.

U sklopu reforme 2011.-2016. osnovana je i Agencija za slobodan pristup informacijama. Vlada Crne Gore uložila je napore kako bi pojednostavnila upravne postupke za građane i privredu. S tim ciljem osnovan je i internetski portal elektronske uprave (Šćekić, 2021: 68).<sup>7</sup> Portal eUprava predstavlja jedinstveno mjesto pristupa na kojem se nalaze elektronske javne usluge koje nude organi Uprave. Riječ je o elektroničkome mjestu na kojemu fizičke i pravne osobe mogu ostvarivati svoja prava, s bilo kojega mjesta, koristeći internet. Elektronička uprava za vrijeme početne implementacije imala je za cilj motivirati sve organe javne uprave u uključenje na portal sa svojim elektroničkim uslugama te motivirati građane da koriste usluge koje portal nudi.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> eUprava – Portal eUprave Crne gore, Održana prezentacija Portala eUprave, <http://www.euprava.me/vijesti/134/Odrzana-prezentacija-Portala-eUprave.html>, pristupljeno 13. 3. 2023.

U 2014. godini započeo je rad na izradi Strategije reforme javne uprave 2016.-2020., a koja obuhvaća cjelokupan sustav javne uprave (državna uprava, lokalna samouprava i organizacije s javnim ovlastima). Strategija je bila fokusirana na prioritetna područja i ciljeve, čije se ispunjavanje povezivalo sa znatnim unaprjeđenjem stanja u javnoj upravi (Šehrić, 2019: 169).

Za implementaciju Strategije reforme javne uprave 2016.-2020. osnovana su i nova tijela i institucije kao što su Sektor za koordinaciju, praćenje usklađenosti i praćenje sprovođenja strategija kojima se utvrđuju javne politike te Investiciono razvojni fond (IRF) s ciljem stimuliranja gospodarstva kroz kredite i garancije. Intenzivirana je i suradnja sa Svjetskom bankom kroz zajednički program (Šćekić, 2021: 71-72). Čini se da je u ovoj fazi razvoja javne uprave veća pozornost posvećena trećemu elementu javne uprave - javnim službama odnosno organizacijama s pravnim ovlastima.

U razdoblju 2016.-2020. unaprijeđen je pravni okvir. Primjerice, donesen je Zakon o upravnoj inspekciji te Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama.<sup>87</sup> Implementacijom navedenih zakonodavnih akata postavljeni su temelji za unaprjeđenje kontrole zakonitosti i svrsishodnosti rada organa javne uprave (Šehrić, 2019: 169), što su također važna načela suvremene javne uprave.

Reforma 2016.-2020. naglasak je stavila i na daljnju modernizaciju javne uprave pa je tako donesena i Strategija razvoja informacionog društva (Šćekić, 2021: 72). U području pružanja javnih usluga napravljeni su iskoraci u vidu stvaranja uslužno orijentirane javne uprave. Postignuti su ciljevi pojednostavljenja procedura za ostvarivanje prava fizičkih i pravnih osoba, poboljšanja kvalitete pružanja upravnih usluga te unapređenja funkcioniranja elektroničke uprave i elektroničkih servisa. Također je unaprijeđen normativni okvir za službenički sustav i upravljanje ljudskim resursima kroz donošenje Zakona o državnim službenicima i namještenicima te Zakona o lokalnoj samoupravi, koji reguliraju službenički sustav na lokalnoj razini (Šehrić, 2019: 170).

Uočeno je da je javna administracija ostvarila napredak u reformi javne uprave, posebno kroz uspostavu kvalitetnog i usklađenog zakonodavnog okvira za reorganizaciju državne uprave i zapošljavanje u službeničkom sustavu. Međutim, identificirani su i brojni izazovi koji zahtijevaju nove reforme u javnoj upravi Crne Gore. Nisu postignuti očekivani pokazatelji učinka u području organizacije i odgovornosti u javnoj upravi, kao što je smanjenje trajanja

upravnih sporova koji su planirani na četiri mjeseca, ali u stvarnosti traju sedamnaest mjeseci. Također, nije osiguran sustav koji omogućuje učinkovito ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama i transparentnost javne administracije, što se očituje u stalnom porastu zahtjeva za slobodnim pristupom informacijama i broju žalbi podnesenih Agenciji za slobodan pristup informacijama. U području pružanja usluga nisu ostvareni očekivani pokazatelji učinka vezani uz postojanje sustava redovitog mjerenja zadovoljstva građana pruženim upravnim uslugama, a u području službeničkog sustava nisu postignuti ciljani rezultati u smanjenju broja zaposlenih na državnoj i lokalnoj razini (Ministarstvo javne uprave digitalnog društva i medija Crne Gore, 2021:5-13).

U lipnju 2020. godine započet je rad na pripremi Strategije reforme javne uprave za razdoblje 2022.-2026.<sup>15</sup> Strategija je usvojena u prosincu 2021. godine. Ključni ciljevi Strategije uključuju unaprjeđenje efikasnosti i odgovornosti u radu institucija javne uprave, unaprjeđenje transparentnosti sustava javne uprave, mjerenje učinka i rezultata rada zaposlenih u javnoj upravi te osiguranje inkluzivnog i participativnog procesa tijekom kreiranja javnih politika s ciljem njihove efikasne implementacije.<sup>8</sup>

Može se zaključiti kako pojedina suvremena načela javne uprave (ili načela suvremene javne uprave) još uvijek nisu u cijelosti implementirana. Neka od njih su: načelo efikasnosti, načelo transparentnosti i načelo odgovornosti.<sup>1</sup> Novom reformom nastoji se poboljšati i učinak zaposlenih u javnoj upravi, ali i osigurati instrumente za mjerenje njihova učinka i rezultata rada. Naglasak je stavljen i na efikasniju implementaciju javnih politika. Strateški i normativni okvir za promatrano razdoblje u Crnoj Gori može se ocijeniti kao kvalitetan, no postoje problemi s provedbom određenih politika. U svakom slučaju, javna uprava Crne Gore približava se europskim standardima javne uprave, no postoji još mnogo izazova i prostora za napredak.

---

<sup>8</sup> Vlada Crne Gore, Vodič kroz reformu javne uprave, <https://www.gov.me/clanak/vodic-kroz-reformu-javne-uprave-2>, pristupljeno 15. 3. 2023.

## 4.2. Prikaz reforme javne uprave u Srbiji

Zahtjev za pristupanje u EU-u Srbija je podnijela u prosincu 2009. godine, dok je status zemlje kandidatkinje dobila u ožujku 2012. godine. Pristupni pregovori o članstvu započeli su 2014. godine, a dosad su otvorena ukupno 22 od 35 pregovaračkih poglavlja.<sup>9</sup>

Razvoj javne uprave u Srbiji može se promatrati kroz dvije faze. U prvoj fazi, koja je trajala od 1990. do 2000. godine, na snazi je bio autoritarni sustav vladavine. Glavna uloga javne uprave u takvom sustavu bila je izvršavati odluke političkih tijela u zemlji (Šehrić, 2019: 167). U tome razdoblju faza transformacije još zapravo nije bila ni započela s obzirom na autoritarni sustav vladavine koji se nije odmakao daleko od socijalizma.

Srbija je novo stoljeće započela tranzicijom iz izrazito represivnoga sustava upravljanja u novu, proeuropsku političku orijentaciju. Međutim, tranzicija se nije dogodila brzo i lako. Miloševićev režim pao je nakon masovnih demonstracija u listopadu 2000. godine. Javna uprava naslijeđena iz 1990. godina bila je u prilično lošem stanju. Podcijenjena uloga uprave, niske plaće i ograničeni izgledi za razvoj karijere odbijali su potencijalne i prijeko potrebne zaposlenike iz državne službe, smanjivali kvalitetu javnih usluga i snižavali percepciju javne uprave u društvu (Džinić, 2011: 1078).

Odnos između države i javne uprave nastavio se tretirati kao odnos između gospodara i njegova sluga. Iako je Vlada koja je došla na vlast početkom 2001. godine reformu javne uprave jasno deklarirala kao jedan od svojih glavnih ciljeva, proces reforme je kasnio. Donošenje Zakona o lokalnoj samoupravi i osnivanje Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, oba 2002. godine, jedina su značajna obilježja toga razdoblja. Imajući u vidu nedostatak strateškoga pristupa reformi javne uprave, ovu podfazu u razvoju javne uprave moguće je nazvati fazom dezorijentacije (Džinić, 2011: 1078).

Postoje autori koji smatraju da je prva faza razvoja javne uprave trajala do 2004. godine i oni autori koji smatraju da je prva faza trajala do 2000. godine, a da se u razdoblju od 2000. do 2004. <sup>34</sup>ne može ni govoriti o razvoju javne uprave. Postoje i autori koji spomenutu fazu dezorijentacije smatraju podfazom u razvoju javne uprave.

---

<sup>9</sup> Europsko vijeće i Vijeće Europske unije, Srbija, <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/enlargement/serbia/>, pristupljeno 21. 3. 2023.

Sljedeća faza razvoja bila je proeuropski orijentirana. Ta je faza započela 2004. godine usvajanjem strateških dokumenata naziva Strategija za reformu državne uprave i Akcijski plan za provođenje Strategije. Načela organizacije i funkcioniranja javne uprave u zemljama članicama EU-a bila su temelj reforme. Osnovni ciljevi Strategije uključivali su izgradnju transparentne, odgovorne i učinkovite javne uprave koja će biti sposobna pružiti građanima i pravnim osobama kvalitetne usluge. Identificirano je šest ključnih područja spomenute reforme, a to su: decentralizacija, fiskalna decentralizacija, izgradnja profesionalne državne službe, racionalizacija javne uprave, uspostavljanje odgovarajućih kontrolnih mehanizama te modernizacija i informatizacija javne uprave. Iako je u svim navedenim područjima postignut napredak, glavni nedostatak reforme bila je njezina spora implementacija (Šehrić, 2019: 167-168).

Strategija je označila početak procesa reforme javne uprave u Srbiji, međutim, vremenski okvir za provedbu nekih segmenata reforme javne uprave predviđen Akcijskim planom za 2004.-2008. pokazao se nereálnim. Dio planiranih reformi nije proveden do 2008. godine, a ostatak je proveden s velikim zakašnjenjem. Institucionalni okvir uspostavljen Strategijom nije funkcionirao onako kako je planirano (Džinić, 2011: 1080).

Glavne poteškoće u provođenju reformskih mjera za razdoblje 2004.-2008. tiču se snažne vladavine stranaka, nedostatka pravne kulture, nezadovoljavajućih upravljačkih i koordinacijskih kapaciteta, nekvalitetnoga zakonskog okvira, hijerarhijskoga postupka odlučivanja koji je naslijeđen iz komunističkoga režima te slabi administrativni i proračunski kapaciteti za provođenje decentralizacije na lokalnoj razini (Šehrić, 2019: 167-168).

Nedostatak kapaciteta za provedbu reforme uzrokovan je ograničenom strateškom orijentacijom, slabom unutarnjom koordinacijom i snažnom centralizacijom ovlasti za donošenje odluka u ministarstvima odgovornima za upravljanje procesom reforme. Četverogodišnje razdoblje namijenjeno procesu reforme javne uprave pokazalo se nedostatnim za vraćanje povjerenja javnosti u javnu upravu i privlačenje obrazovanih i motiviranih ljudi za rad u njoj. Nedostatak političke volje, s jedne strane, i unutarnje motivacije u javnoj upravi, s druge strane, neki su od glavnih razloga loše provedbe Strategije. Navedeno se razdoblje može nazvati i razdobljem poluimplementacije jer su najveći učinci postignuti u zakonodavstvu (Džinić, 2011: 1080).

Reforma javne uprave u Srbiji ubrzala se i intenzivirala težnjom za europskim integracijama odnosno članstvom u EU-u. U lipnju 2009. godine donesen je Akcijski plan za provedbu upravne reforme za razdoblje 2009.-2012. Aktivnosti su raspoređene na ključna područja kao što su: decentralizacija, profesionalizacija, depolitizacija, racionalizacija, koordinacija javnih politika, uspostavljanje mehanizama nadzora, stvaranje e-uprave i modernizacija javne uprave. Europska je komisija u svojem izvješću o napretku Srbije u području reformiranja javne uprave ocijenila kako je kapacitet srbijanske uprave dobar, ali je dinamika reforme u području javne uprave spora i nejednaka (Lilić, 2011: 1107).

Ipak, postignut je napredak u određenim područjima. Projekt e-uprava započeo je krajem 2009. godine, a prva faza projekta završena je u lipnju 2010. godine. Poseban napredak postignut je u osiguravanju neophodnoga pravnog okvira za djelovanje sustava javne uprave. Od 2004. godine pa do 2012. usvojeni su brojni propisi koji određuju daljnji smjer djelovanja.<sup>6</sup> Osim toga, usvojen je i niz strateških dokumenata koji su u vezi s procesom reforme.<sup>6</sup> Institucionalni okvir za koordinaciju provođenja reformi nije bio dovoljno dobar te su postignuti samo djelomični pomaci po pitanju decentralizacije, profesionalizacije i depolitizacije, racionalizacije, koordinacije javnih politika, kontrolnih mehanizama i modernizacije (Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji, 2014.<sup>10</sup>).

Zbog toga je postojala potreba za novom reformom pa je u siječnju 2014. godine donesena nova Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji. Opći cilj reforme bio je daljnje unaprjeđenje rada javne uprave u skladu s načelima tzv. europskoga administrativnog prostora odnosno osiguranje visoke kvalitete usluga građanima i privrednim subjektima. Među specifičnim ciljevima Strategije bili su: unaprjeđenje organizacijskih i funkcionalnih podsustava javne uprave, uspostavljanje usklađenoga javno-službeničkog sustava zasnovanoga na zaslugama i unaprjeđenje upravljanja ljudskim resursima, unaprjeđenje upravljanja javnim financijama i javnim nabavkama, povećanje pravne sigurnosti i unaprjeđenje poslovnoga okruženja i kvalitete pružanja javnih usluga te jačanje transparentnosti, etičnosti i odgovornosti u obavljanju poslova javne uprave (Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji, 2014.).

---

<sup>10</sup> Službeni glasnik RS, 42/2014

Strategija je razrađena kroz dva akcijska plana – za period 2015.-2017. i za period 2018.-2020. U prethodnome se razdoblju kroz različite aktivnosti javna uprava nastojala približiti građanima, što je doprinijelo boljim rezultatima na lokalnoj razini (npr. dan je doprinos otvaranju jedinstvenih upravnih mjesta, međuopćinskoj suradnji, otvaranju podataka, stabilnosti javnih financija, digitalizaciji usluga, boljoj koordinaciji inspekcija, uvođenju programskoga budžeta, rodno odgovornome budžetiranju, uvođenju srednjoročnoga planiranja, uređivanju normativnoga okvira planiranja javnih politika itd.). Ostvareni rezultati iz prijašnje Strategije pokazuju tendenciju rasta. Za akcijski plan 2015.-2017. bilo je ostvareno samo 23 % predviđenih rezultata; za 2018. godinu ostvareno je 46 % rezultata, a za 2019. godinu 57 % rezultata.<sup>6</sup>Tendencija rasta ostvarenih rezultata dobar je pokazatelj, međutim, stopa ostvarenja rezultata i dalje je niska zbog nedostatka kapaciteta za provođenje promjena, preambicioznih planova i nedovoljno efikasne koordinacije (Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2030. godine, 2021.).

Niska stopa ostvarenja rezultata ukazuje na loše planiranje i/ili slabu provedbu. Zbog toga je u 2021. godini donesena nova Strategija reforme javne uprave, koja se odnosi na razdoblje 2021.-2030. Navedenom Strategijom želi se osigurati (Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2030. godine, 2021.):

- uprava po mjeri građana i privrede – načelo efikasnosti, odgovornosti, transparentnosti i dostupnosti te pružanje kvalitetnih usluga fizičkim i pravnim osobama
- uprava po mjeri državnih službenika – depolitizirana, profesionalna i učinkovita državna uprava
- uprava koja je nositelj promjena i reformi te punopravnoga članstva u EU-u – rad javne uprave temelji se na europskim vrijednostima i standardima.

Strategija sadrži pet tematskih područja, a to su: planiranje i koordinacija politika, upravljanje ljudskim resursima, pružanje javnih usluga, odgovornost i transparentnost te upravljanje javnim financijama. Sastavni je dio Strategije i Akcijski plan za razdoblje od 2021. do 2025. godine (Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2030. godine, 2021.). Za svako od tematskih područja definirani su opći i posebni ciljevi kao i pokazatelji njihova ostvarenja.

### 4.3. Rasprava

Reforme javne uprave u Srbiji tekle su sporije te su nailazile na više izazova nego u slučaju Crne Gore. Jedan je od glavnih razloga za to ostavština staroga autoritativnog sustava koji je i dalje određeno vrijeme bio prisutan. Zajedničko je kod obje zemlje postizanje najvećega napretka u normativnom i zakonodavnom smislu. U oba slučaja strateški okvir bio je najveći uspjeh postignuća prvih reformi. Strateški i zakonodavni okvir jedan je od osnovnih preduvjeta uspješnoga provođenja reformi, no on sam po sebi nije dovoljan zbog čega su obje zemlje nastavile s reformama.

Zajednička karakteristika obje zemlje u tranziciji jest nailaženje na otpor prema promjenama odnosno reformama. To je također sukladno teorijskome okviru koji otpor prema promjenama ističe kao jedan od većih izazova u provođenju reformi, posebno onih ranijih kada javna uprava pravi zaokret prema europskim standardima i načelima. Otpor prema promjenama, čini se, bio je jači u Srbiji gdje je u početku nedostajao strateški pristup reformi javne uprave. Zbog kasnijega uključivanja u europski prostor, odnosno zbog kasnije kandidature za članstvo u EU-u, reforme u Srbiji zaostajale su za reformama u Crnoj Gori.

Kod obje promatrane zemlje problem je bio i nedostatak odgovarajućih administrativnih kapaciteta. Nakon usklađivanja zakonodavnog i strateškog okvira zemalja s okvirom EU-a započela je i snažnija modernizacija javne uprave kao i provođenje promjena koji se tiču službeničkih sustava te lokalne samouprave i javnih službi.

Kašnjenje u odnosu na predviđene rokove također je karakteristika reformi obje promatrane zemlje. Čini se da je većih problema bilo u Srbiji gdje je spora implementacija prvih reformi bila ocijenjena kao glavni nedostatak. Spora implementacija rezultat je i specifičnih političkih i društvenih čimbenika u Srbiji gdje je još neko vrijeme bila prisutna snažna politizacija, vladavina stranaka i nepostojanje adekvatne pravne kulture. To upućuje na zaključak kako političko i društveno okruženje imaju velik utjecaj na reforme sustava javne uprave kod pojedinih tranzicijskih zemalja (posebno kod onih socijalističkih). Zbog toga su u Srbiji ostvareni samo neki od ciljeva reformi te je prisutna niska stopa ostvarenja rezultata reformi. Čini se da se u Crnoj Gori reforme odvijaju nešto bolje, međutim, i u toj je zemlji i dalje prisutan niz karakterističnih problema za tranzicijske zemlje. Može se zaključiti kako težnja za europskim integracijama kod tranzicijskih zemalja ubrzava proces reforme u normativnom smislu, no za neke je promjene potrebno više vremena.



## **5. Komparativni pregled reforme javne uprave dviju zemalja EU**

Nakon komparativnoga pregleda reformi javne uprave u tranzicijskim zemljama, na ovome će se mjestu iznijeti komparativni pregled dviju zemalja EU. Za primjere su odabrane Slovenija i Hrvatska.

### **5.1. Prikaz reforme javne uprave u Sloveniji**

Reforma javne uprave u Sloveniji uključuje različite systemske pristupe koji se primjenjuju od 1991. godine, a posebno od 1996. godine kada je kao cilj slovenske Vlade postavljeno članstvo u EU. Reforme javne uprave u Sloveniji mogu se također podijeliti na određene faze (Kovač, 2011: 633):

- osamostaljenje, uspostava upravnih struktura i reforma lokalne samouprave (1991.-1996.)
- reforme javne uprave povezane s integracijom u EU (1996.-1999. i 2000.-2004.), posebice reforma zakonodavstva i druge mjere prema novome javnom menadžmentu
- daljnja kontinuirana modernizacija kroz posebne politike (od 2003. nadalje).

Zbog potpuno novoga okruženja u kojemu se našla slovenska javna uprava, reforma je prvo bila usmjerena na uspostavu institucija u upravnim područjima koje je Republika Slovenija preuzela od bivše Jugoslavije (obrana, carina, državljanstvo, osobni dokumenti itd.), a kasnije i u prilagodbu sustava javne uprave ustavnom konceptu podjele vlasti i lokalne samouprave (1995.) (Kovač, 2006: 60). U prvoj fazi provođenja reformi ujedno je i djelomično uređen službenički sustav, no još su neko vrijeme na snazi ostale odredbe prijašnjega saveznog i republičkog sistemskog zakona koje nisu bile u suprotnosti s novim slovenskim Ustavom i pravnim poretkom. Već 1995. godine počelo je obrazovanje upravnih djelatnika na području novoga javnog menadžmenta. Projekt je financirala švicarska Vlada, a u njega su bili uključeni vrhunski stručnjaci iz različitih zemalja (Trpin, 2002: 208). Ovo je posebno važno jer se kao prepreka u provođenju reformi u sustavu javne uprave često javlja nedovoljna stručnost odnosno nedostatak znanja, sposobnosti i vještina djelatnika te njihova motivacija za promjene.

Daljnji razvoj javne uprave bio je vezan uz proces integracije Slovenije u EU. Vlada je 1996. donijela strategiju integracije u EU uključujući djelomičnu Strategiju reforme javne uprave 1997.-1999. Temeljni ciljevi Strategije bili su povećanje učinkovitosti slovenske javne uprave

i prilagođavanje njezine funkcije i strukture europskim standardima. Strategija je obuhvatila više od trideset projekata objedinjenih u šest područja: državna uprava, lokalna samouprava, komunalno gospodarstvo, prava pojedinaca u upravi, službenički sustav i javne financije. Reforma nije bila uspješna uglavnom zbog nedosljedne političke potpore i nedostatka koordinacije različitih ministarstava (Kovač, 2006: 60).

Glavni ciljevi reforme provedene od 2000. do 2003. nisu bili definirani posebnim strateškim dokumentom. Ključne teme bile su zakoni o državnim službenicima, sustavu plaća u javnom sektoru, državnoj upravi, inspekciji, javnim agencijama, javnim fondovima, izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi, Zakonu o javnim financijama itd. (Kovač, 2011: 637).

Redovita izvješća Europske komisije o napretku Slovenije u integraciji u Europsku uniju (2002., 2003.) svjedoče da je dio reforme uspješno obavljen. Zakonodavni dio reforme javne uprave zaključen je donošenjem šest temeljnih zakonskih akata: Zakona o državnim službenicima, Zakona o sustavu plaća u javnom sektoru, Zakona o državnoj upravi, Zakona o inspeksijskom nadzoru, Zakona o javnim agencijama i Zakona o pristupu informacijama od javnog značenja. U 2002. godini usvojeni su temelji za daljnji razvoj lokalne samouprave, dok su u godinama 2002. i 2003. provedene brojne mjere na razini provedbenih propisa i operativnoj razini za poboljšanje kvalitete rada javne uprave, njezinih usluga i informiranja, a za postizanje većega zadovoljstva korisnika i bolje osposobljenosti zaposlenika (e-uprava, Vladin program uklanjanja administrativnih prepreka, posebna izobrazba državnih službenika u području europskih poslova itd.) (Kovač, 2006: 60).

Od 2003. godine slijedi modernizacija slovenske javne uprave. Ova faza tekla je i još uvijek teče uglavnom uspješno, no postoji problem s koordinacijom na najvišoj strateškoj razini vlasti u odnosu na reformske ciljeve i aktivnosti zbog čega je došlo i do suprotstavljenih mjera pojedinih ministarstava. Zbog toga su pojedini projekti bili posebno uspješni, za što je Slovenija primila i međunarodna priznanja, dok se drugi pak nisu provodili ili su bili oštro kritizirani u javnosti.

Godine 2004. Slovenija je postala članicom EU-a. Javna uprava tada je odgovorila na nove potrebe države. Ipak, da to nije bio slučaj, Slovenija se vjerojatno ne bi mogla nositi s novim izazovima poput uvođenja eura 2007. ili predsjedanja EU-om 2008. godine. Glavni izazovi u

sljedećemu razdoblju odnosili su se na poboljšavanje koordinacije među javnim politikama. Srednjoročna strategija daljnega razvoja javnoga sektora usvojena u srpnju 2003., a posebno Strategija razvoja Slovenije 2005.-2013. i Strategija izlaska (iz gospodarske krize) iz 2010. naglašavaju važnost koordiniranoga pristupa modernizaciji (Kovač, 2011: 637).

Može se utvrditi kako se sve reforme slovenske javne uprave u razdoblju 1991.-2011. bile uspješne u smislu metodološkog i tehničkog napretka (npr. racionalizacija i teritorijalizacija uprave, optimizacija procesa, modernizacija upravljanja ljudskim resursima, e-uprava, korisničke usluge), a manje u područjima za čije mijenjanje nije bilo jakoga interesa (npr. lokalna uprava, sustav plaća). Učinci reforma svakako bi bili jači kada bi se aktivnosti planirale više u kontekstu specifičnih društvenih karakteristika Slovenije umjesto nekritičkoga praćenja vanjskih (obično EU) direktiva. Nadalje, reforme treba provoditi dosljednije i cjelovitije uz kontinuiranu političku podršku. Još jedan aspekt koji umanjuje uspješnost reformskih aktivnosti jest pretjerana orijentacija na legalizam odnosno na puko donošenje i usvajanje zakona (Kovač, 2011: 641-642). Sve to dovelo je do različitoga intenziteta provođenja promjena te usporavanja uvođenja promjena određene vrste. Iako je u određenim područjima postignut dobar napredak, globalna financijska i gospodarska kriza pred slovensku je javnu upravu postavila i nove izazove.

OECD je 2012. objavio reviziju poslovanja slovenske javne uprave, koja između ostaloga utvrđuje da slovenska strategija za izlazak iz krize ne uključuje strategije i mjere koje bi pomogle javnoj upravi da postane dugoročno učinkovitija i stabilnija. Europska komisija u svojem stajalištu navela potrebu za poboljšanjem administrativne učinkovitosti država članica uključujući reformu javne uprave. Upravo je zbog toga započet rad na novoj reformi javne uprave te je do 2015. godine donesena Strategija razvoja javne uprave za razdoblje 2015.-2020. (Operative working group of Ministry of Public Administration, 2015.).

U Strategiji za razdoblje 2015.-2020. poseban je naglasak stavljen na poboljšanje sustava plaća u javnom sektoru te na racionalizaciju broja službenika, poboljšanje administrativnih procedura, poboljšanje kvalitete, efikasnosti, transparentnosti i odgovornosti u javnom sektoru, učinkovito korištenje resursa, poboljšanje u upravljanju ljudskim potencijalima (zapošljavanje, razvoj kompetencija, usavršavanje, motiviranje i druge sastavnice upravljanja ljudskim potencijalima), poboljšanje nadzora, proširenje i povećanje kvalitete e-usluga i dr. (Operative working group of Ministry of Public Administration, 2015.).

U slovenskoj javnoj upravi još su uvijek prisutni temelji Weberove birokratske organizacije jer načela učinkovitosti i djelotvornosti služe kao osnova za daljnji razvoj. Međutim, Strategija također sadrži i mnoge elemente doktrine “novoga javnog menadžmenta“ s obzirom na to da naglašava uključenost građana u procese, umrežavanje i sudjelovanje različitih dionika u donošenju zakona, horizontalnu integraciju, profesionalnost, digitalizaciju i uvođenje e-usluga. Nadalje, istaknute vrijednosti strategije odnose se na kvalitetu, učinkovitost, transparentnost i odgovornost javne uprave i državnih službenika, višu razinu profesionalnosti, inovativnost, jačanje mehanizama unutarnje kontrole za ograničavanje rizika od korupcije te sustavno promicanje transparentnosti i jačanja temeljnih vrijednosti kao što su zakonitost i vladavina prava, poštenje, suradnja i usmjerenost na konsenzus (Kuković i Justinek, 2020: 642).

Neki od ciljeva Strategije jesu ostvareni, međutim, kriza uzrokovana borbom protiv pandemije odgodila je izvršavanje pojedinih ciljeva. Istovremeno, kriza je naglasila i potrebu za daljnjom modernizacijom i digitalizacijom javne uprave u Sloveniji.<sup>1</sup>Trenutačno ne postoji važeća strategija razvoja javne uprave u Sloveniji, međutim, područje javne uprave spominje se u kontekstu slovenskoga Nacionalnog plana za oporavak i otpornost. Jedna od komponenti spomenutoga Plana jest i digitalna transformacija javnoga sektora i javne uprave. Kao ciljevi navode se (Europski parlament, 2022.):

- jačanje upravljanja digitalnom transformacijom javne uprave
- uspostava okruženja za korištenje e-usluga u javnoj upravi
- ažuriranje administrativnih postupaka za uspješnu digitalnu transformaciju
- uspostava stručnog centra i unapređenje znanja i vještina djelatnika u javnoj upravi
- cyber sigurnost
- prijelaz na gigabitno društvo.

S obzirom da reforma podrazumijeva znatnije preoblikovanje neke strukture, u Sloveniji se više ne radi toliko o reformi javne uprave, koliko o kontinuiranoj modernizaciji i razvoju.<sup>0</sup>Suštinski je izazov da javna uprava u cjelini posluje što racionalnije s jedne strane, a s druge strane uz što manje trošenja proračunskih sredstava za određene ciljeve koje mora ostvariti (Mihajlović, 2023.). Može se konstatirati da je proces reforme javne uprave u Sloveniji završen, no to ne znači da se javna uprava ne treba dalje prilagođavati čimbenicima iz okoline te težiti kontinuiranoj modernizaciji.

## 5.2. Prikaz reforme javne uprave u Hrvatskoj

Razvoj hrvatske javne uprave od osamostaljenja moguće je promatrati kroz četiri faze (Koprić, 2016: 6):

1. faza utemeljenja (1990. – 1993.)
2. faza stabilizacije (1993. – 2001.)
3. faza europeizacije (2001. – 2008.)
4. faza modernizacije (poslije 2008.).

Faza utemeljenja obilježena je brzim i gotovo kaotičnim promjenama koje su bile rezultat oružane agresije i ratnog stanja. U tom razdoblju došlo je do promjene interne strukture upravnih organizacija i njihovih međusobnih odnosa, smanjenja broja ministarstava, prilagodbe načina upravne koordinacije te redistribucije poslova i odgovornosti.

Nakon proglašenja neovisnosti 1991. godine hrvatska državna uprava preuzela je zadaće osiguravanja državne suverenosti, koje su bile u okviru njezine stvarne moći. To uključuje stjecanje priznanja političke samostalnosti države u međunarodnoj zajednici, članstvo u Ujedinjenim narodima i uspostavljanje diplomatskih odnosa s drugim državama. Također, poduzele su se mjere za stvaranje oružanih snaga radi obrane države i postupnoga uspostavljanja teritorijalne cjelovitosti, briga o izbjeglicama i prognanicima te sanacija ratnih šteta i obnova normalnoga života. U tim počecima sve ove aktivnosti nisu bile isključivo zadaća državne uprave, nego su u njima sudjelovale različite strukture i građani izravno (Pusić, 2005: 15).

Faza stabilizacije rezultirala je osnivanjem novih tijela javne uprave, zapošljavanjem novih ljudi, dok je istovremeno nastavljeno i s politizacijom. Javne politike, unatoč svemu, pokazale su se nedovoljno čvrstima i jasnima te je vladavina prava bila ugrožena. Ipak, bilo je i pozitivnih pomaka, kao što je donošenje Zakona o sustavu državne uprave 1993. godine. Taj zakon je utvrdio poslove i strukturu državne uprave, prenošenje određenih poslova na tijela lokalne samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima (u skladu s načelom supsidijarnosti), financiranje tijela državne uprave i druga pitanja (Zakon o sustavu državne uprave, 1993.).

Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Europskoj uniji godine 2001. započela je i treća faza razvoja, takozvana faza europeizacije. Započelo je usklađivanje s EU standardima o lokalnoj samoupravi, u sklopu čega je donesen i Zakon o lokalnoj i područnoj

(regionalnoj) samoupravi te je započela decentralizacija u sektorima obrazovanja, socijalne skrbi, zdravstva i vatrogastva (Koprić, 2016: 5).

Reformi javne (posebno državne) uprave u Hrvatskoj prethodila je temeljita analiza stanja. Rezultati tih analiza ukazivali su na nekoliko ključnih čimbenika uključujući i potrebu za posebnom pozornosti usmjerenoj prema kvalitetnoj i trajnoj izobrazbi državnih službenika. Također, naglašeno je da je hrvatski sustav izobrazbe državnih službenika nedovoljno razvijen jer nedostaje Nacionalni centar za izobrazbu državnih službenika te nedostaju usklađeni horizontalni programi izobrazbe. Umjesto toga provode se samo pojedinačni programi izobrazbe u različitim tijelima državne uprave, koji nisu međusobno usklađeni (Ljubanović, 2006: 6).

Prije pristupanja EU-u, Hrvatska je morala provesti značajne promjene u nacionalnom zakonodavstvu. Jedna od glavnih prepreka bila je hrvatska javna uprava, koja je bila kritizirana zbog svoje glomaznosti i sporosti.<sup>2</sup>Kako bi se riješio taj problem, provedena je nova organizacijska reforma javne uprave, s fokusom na državnu upravu i lokalnu samoupravu (Strategija reforme državne uprave za razdoblje 2008.-2011., 2008.)<sup>16</sup>

Vlada Republike Hrvatske donijela je 7. studenoga 2002. godine Odluku o pokretanju reforme državne uprave. Prema toj odluci reforma se trebala provesti u tri koraka. Prvi korak bila je izrada programskoga dokumenta koji će obuhvatiti pregled postojećega stanja, komparativnu analizu i preporuke, tj. smjernice za daljnje odluke i postupke. Drugi korak uključivao je izradu detaljnoga akcijskog plana reformskih aktivnosti koji će uključivati *ex-ante* analizu financijskih učinaka. Treći korak uključivao je provođenje reformskih mjera putem konkretnih akcija. Ovi su koraci opisani u Programskom dokumentu (Pusić, 2005: 22).

Do 2008. godine postignuti su određeni uspjesi u razvoju javne uprave kao što su: osiguravanje pristupa informacijama, jačanje lokalne samouprave, organizacijske i druge promjene u državnoj upravi, edukacija državnih službenika, pojednostavljenje upravnih postupaka, informatizacija javne uprave i drugo.<sup>2</sup> (Strategija reforme državne uprave za razdoblje 2008.-2011., 2008.). Međutim, stanje u javnoj upravi i dalje je bilo daleko od zadovoljavajućega. Ono se nastojalo poboljšati Strategijom reforme državne uprave za razdoblje 2008.-2011.

<sup>3</sup>Vlada Republike Hrvatske donijela je Strategiju reforme državne uprave za razdoblje 2008.-2011. godine u ožujku 2008. godine. Strategija je uspostavila sveobuhvatni strateški okvir za daljnju reformu državne uprave. Unatoč postignutim rezultatima prijašnjih reformi donošenje Strategije reforme državne uprave ima iznimnu važnost jer izražava jasno političko opredjeljenje hrvatske Vlade za razvoj moderne državne uprave koja je učinkovita, pouzdana, otvorena i transparentna. Takva državna uprava ima za cilj pružiti brze i kvalitetne usluge građanima i poduzetnicima. Strategija je također nužan preduvjet za ubrzanje procesa reforme državne uprave u budućnosti uz jasno izražena strateška opredjeljenja (Jurinjak, 2009: 31).

Reforma javne uprave 2008.-2011. tekla je vrlo sporo. S druge strane, pravni administrativni sustav u Hrvatskoj bio je vrlo složen i kompliciran te ga je stoga trebalo pojednostavniti. Javna uprava bila je neučinkovita, vladala je pravna nesigurnost, a takvo okruženje pogodovalo je korupciji.<sup>0</sup>Jedan od velikih problema bila je i nerazvijenost lokalne i područne (regionalne) samouprave kao i slaba decentralizacija.

Gljučna područja i ciljevi reforme državne uprave obuhvaćali su:<sup>2</sup>strukturne prilagodbe u sustavu državne uprave, poboljšanje kvalitete programa, zakona i drugih propisa, jačanje sustava državnih službenika, obrazovanje i usavršavanje državnih službenika te pojednostavljenje i modernizacija upravnih postupaka putem e-uprave (Strategija reforme državne uprave za razdoblje 2008.-2011., 2008.).

Iako je Strategija imala određene nedostatke, omogućila je praćenje promjena i usporedbu ostvarenih i planiranih rezultata. Prema službenoj procjeni Ministarstva uprave, oko 89% reformskih mjera iz Strategije, u trenutku donošenja nove strategije 2015. godine, bilo je u potpunosti ili djelomično ostvareno, ili su se nalazile u postupku ostvarenja (Koprić, 2016: 6). Među važnim ostvarenjima su racionalizacija organizacijske strukture, implementacija poboljšanja u sustavu javnih agencija, veća otvorenost uprave prema korisnicima, unaprijeđeno strateško planiranje, uspostavljen sustav procjene učinka propisa, provedena depolitizacija i profesionalizacija državne službe, unaprijeđeno sustava obrazovanja i usavršavanja državnih službenika, donošenje novih zakona, modernizacija javne uprave i drugo (Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020.<sup>11</sup>, 2015.).

---

<sup>11</sup> NN, 70/2015

Tijekom pregovaračkoga procesa za članstvo u EU postignut je napredak u sustavu javne uprave, no i dalje su bili potrebni naponi kako bi se izgradila suvremena i učinkovita javna uprava. Nakon pristupanja u EU hrvatska je u europski javni prostor ušla bez strateškoga plana razvoja javne uprave. Razvoj javne uprave do 2015. godine nije bio pokriven razvojnom strategijom. Korišteni su drugi instrumenti koji nisu imali cjelovit i sustavan pristup razvoju javne uprave. Ipak, i u razdoblju u kojemu nije bilo važeće strategije (2011.-2015.), postignut je određen napredak u sustavu javne uprave, posebno u smislu modernizacije. <sup>3</sup>Ostvarena je funkcionalnost Registra zaposlenih u javnom sektoru, pokrenut je Centralni obračun plaća te je implementiran projekt e-Građani (Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020.).

U lipnju 2015. godine Hrvatski sabor donio je Strategiju razvoja javne uprave za razdoblje 2015.-2020. Opći cilj bio je kontinuirani razvoj javne uprave te unaprjeđenje upravnih kapaciteta.<sup>3</sup>Strategija je također imala za cilj usklađivanje razvoja javne uprave s ciljevima Strategije EU (Europa 2020.<sup>3</sup>), kojom se želio poduprijeti razvoj pametnog, održivog i uključivog gospodarstva do 2020. godine (Šehrić, 2019: 167).

Za razliku od Strategije iz 2008. godine novom strategijom prošireno je područje primjene s državne uprave na kompletnu javnu upravu na nacionalnoj razini uključujući i agencijski model te lokalnu samoupravu. Nažalost, nisu uređena temeljna pitanja opće politike razvoja javnih službi, što je uz prevelik broj ciljeva bio i njezin glavni nedostatak. Prvi akcijski plan za razdoblje 2015.-2017. usvojen je u rujnu 2015. godine (Koprić, 2016: 6).

<sup>3</sup>Implementacija Strategije razvoja javne uprave za razdoblje 2015.-2020. imala je za cilj (Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020.):

- prilagoditi opseg i kvalitetu javnih usluga stvarnim potrebama korisnika,
- pojednostaviti postupke pružanja javnih usluga,
- uspostaviti odgovarajući broj i kompetencije zaposlenika u javnoj upravi u skladu s potrebama, ciljevima i standardima kvalitete pojedinih usluga,
- stvoriti jasan i realan okvir za pravovremeno, učinkovito i kvalitetno pružanje i izvršavanje javnih usluga.



Drugi akcijski plan za provedbu Strategije 2015.-2020. obuhvaćao je razdoblje od 2017. do 2020. godine i imao je tri prioriteta: izgradnja učinkovite javne uprave, depolitizacija i učinkovito upravljanje ljudskim resursima u javnom sektoru te informatizacija javnih usluga. U okviru prvog prioriteta, posebno se ističe donošenje novog Zakona o sustavu državne uprave koji je stupio na snagu u srpnju 2019. godine. Taj zakon je uveo novi, logičan i sveobuhvatan sustav državne uprave. Također, donesen je i Zakon o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave koji je rezultirao smanjenjem broja tijela državne uprave. U okviru drugog prioriteta proveden je etički sustav u državnoj upravi za državne službenike, no još uvijek nisu u potpunosti provedene mjere za uspostavu sustava razvoja karijere za zaposlene u javnoj upravi. Treći prioritet obuhvaćao je proširenje funkcionalnosti sustava e-Građani. Važno je napomenuti da se neke mjere i projekti iz ove Strategije i dalje provode putem različitih fondova Europske unije. (Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine, 2022.).

U ožujku 2022. godine usvojen je Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine<sup>12</sup> te pripadajući Akcijski plan provedbe za razdoblje 2022.-2024. godine.<sup>13</sup> Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine navodi kako je upravljanje ljudskim potencijalima „najslabija karika“ hrvatske javne uprave. <sup>1</sup>U Nacionalnom planu razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine identificirani su različiti pojedinačni problemi koji se odnose na sve aspekte upravljanja ljudskim potencijalima. <sup>1</sup> Ti problemi obuhvaćaju pitanja zapošljavanja, procesa uvođenja u posao, vrednovanja učinka zaposlenika, obrazovanja i usavršavanja te napredovanja i nagrađivanja (Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine, 2022.).

U Nacionalnom planu poseban naglasak stavljen je na razvoj ljudskih potencijala u javnoj upravi, unaprjeđenje procesa i poboljšanje kvalitete javnih usluga te digitalnu transformaciju javne uprave. Akcijskim planom za razdoblje 2022.-2024. <sup>1</sup> definirane su konkretne mjere i pokazatelji za ostvarenje specifičnih ciljeva Strategije, kao što su korisnički orijentirana javna uprava i učinkovito pružanje javnih usluga, digitalna transformacija javne uprave, razvoj

---

<sup>12</sup> Ministarstvo pravosuđa i uprave, Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine, <https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvje%C5%A1%C4%87a/Nacionalni%20plan%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202022%202027.pdf>, pristupljeno 12. 4. 2023.

<sup>13</sup> Udruga gradova, Usvojeni Nacionalni plan razvoja javne uprave 22. – 24. i Akcijski plan za provedbu, <https://www.udruga-gradova.hr/usvojeni-nacionalni-plan-razvoja-javne-uprave-22-24-i-akcijski-plan-za-provedbu/>, pristupljeno 12. 4. 2023.

ljudskih potencijala u javnoj upravi, jačanje kapaciteta javne uprave za oblikovanje i provedbu javnih politika te unaprjeđenje funkcionalnosti i održivosti lokalne i područne (regionalne) samouprave.<sup>14</sup>

### 5.3. Rasprava

Reforme javne uprave u Sloveniji počele su teći otprilike kada i u Hrvatskoj, no s obzirom da je Slovenija kao svoj cilj već ranije postavila članstvo u EU-u, ranije je bio i implementiran sustavni pristup reformi javne uprave. U obje države, s obzirom na osamostaljenje, u prvoj fazi reforme naglasak je stavljen na uspostavu institucionalnog i pravnog okvira. Znatna je razlika u tome što je u prvoj fazi provođenja reformi u Sloveniji djelomično uređen i službenički sustav te što se od početka provođenja reformi počelo provoditi i obrazovanje i usavršavanje zaposlenih u javnoj upravi. To je nešto čemu je RH veću pozornost pridala tek u kasnijim reformama, no također i nešto što ni danas nije u potpunosti uređeno na zadovoljavajući način.

Prve reforme u Sloveniji nisu bile posebno uspješne jer je nedostajala politička potpora i adekvatna koordinacija među različitim ministarstvima. Kasnije je u sustavu javne uprave postignut znatan napredak u metodološkom i tehničkom smislu, a manje u onim područjima za koje nije pokazan osobit javni interes kao što su lokalna samouprava i sustav plaća u državnoj upravi.

Faza modernizacija javne uprave u Sloveniji započela je ranije nego u Hrvatskoj te su općenito reforme po fazama provedene ranije, što je i razumljivo s obzirom na raniju kandidaturu Slovenije za članstvo u EU-u. Reforme u Hrvatskoj tekle su nešto sporije i otežanije, a specifičnost je bila i nerazvijenost lokalne i područne samouprave te slaba decentralizacija. Ti su problemi ublaženi kasnijim reformama. Od 2011. do 2015. godine razvoj javne uprave u RH nije bio popraćen adekvatnim strateškim okvirom, što je jedan od većih nedostataka. Osim toga, treba napomenuti da je do 2015. godine u strateškom okviru najveći fokus bio stavljen na državnu upravu, nešto manji na lokalnu i područnu samoupravu, a vrlo malen na javne službe i pravna tijela s javnim ovlastima. Ovo potonje najkasnije je uređeno, a tek Strategijom razvoja

---

<sup>14</sup> Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske, Akcijski plan provedbe Nacionalnog plana razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2024. godine, <https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvje%C5%A1%C4%87a/Akcijski%20plan%20provedbe%20Nacionalnog%20plana%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%202022-2024.pdf>, pristupljeno 12. 4. 2023.

javne uprave 2015.-2020. područje reforme proširilo se s državne uprave na cjelokupnu javnu upravu.

Kod obje zemlje pristupni pregovori za članstvo u EU ubrzali su razvoj javne uprave, a posebno procese modernizacije. Kontinuirana modernizacija javne uprave jedan je od osnovnih ciljeva današnje javne uprave u Sloveniji. Trenutačno ne postoji važeći strateški okvir razvoja javne uprave u Sloveniji, što se objašnjava činjenicom kako reforme trenutačno nisu potrebne, nego je potrebna kontinuirana modernizacija. S druge strane, u RH postoji važeći Strateški okvir 2022.-2027., a kao poseban problem javne uprave prepoznato je upravljanje ljudskim potencijalima sa svim svojim sastavnicama. Taj je problem Slovenija riješila u posljednjem valu reformi 2015.-2020, kada su kao glavni izazovi istaknuti: učinkovito trošenje resursa, poboljšanje administrativnih procedura i pojedinih načela suvremene javne uprave. U Nacionalnom planu razvoja javne uprave RH za razdoblje 2022.-2027. naglasak je stavljen i na unaprjeđenje funkcionalnosti i održivosti lokalne i područne samouprave.

## 6. Zaključak

Postoje određene zajedničke karakteristike, ali i znatne razlike u stanju javne uprave u tranzicijskim zemljama i zemljama EU-a. S obzirom na to postoje i znatne razlike u potrebama za daljnjim reformama. U svim promatranim zemljama reforme se odvijaju u fazama. U prvoj fazi potrebno je izgraditi podržavajući sustav institucija te donijeti i implementirati zakonski i normativni okvir. Analizirajući obje skupine zemalja, one najuspješnije bile su upravo u tom segmentu javne uprave.

<sup>2</sup>U pravilu, kod svih zemalja promjene u sustavu javne uprave prvo se odnose na područje državne uprave, a nakon toga na područje lokalne i područne (regionalne) samouprave. Javne službe, tj. subjekti s javnopravnim ovlastima u pravilu posljednji doživljaju promjene. Iako se u svim promatranim državama reforme odnose i na službenički sustav, isti se uređuje tek u kasnijim fazama. U pravilu, u razvijenijim zemljama upravljanje ljudskim potencijalima i uređenje službeničkog sustava odvija se u posljednjim fazama reforme.

Pristupanje EU-u naglašava potrebu za provođenjem reformi te ubrzava njihov tijek. Zemlje koje žele biti članice EU-a prvo moraju uskladiti svoje zakonodavstvo s europskim, što nije jednostavno te traje dulje vrijeme. Zbog toga, u pravilu, reforme u tranzicijskim zemljama teku sporu, što se vidi i kada se usporede s reformama u zemljama EU-a. Aktualne reforme u tranzicijskim zemljama u velikoj su mjeri već provedene u zemljama u razvoju. Štoviše, kada je riječ o Sloveniji, trenutno ni nema potrebe za reformama, već jedino za kontinuiranom modernizacijom i unaprjeđenjem javne uprave u smislu digitalne transformacije te proširenja znanja i sposobnosti zaposlenih. Modernizacija sustava javne uprave zajednička je potreba svih sustava javne uprave neovisno o stupnju razvijenosti zemlje.

U reformi sustava javne uprave postoje određeni prioriteti, koji su poznati i utvrđeni kada se radi o europskome javnom prostoru. Zbog toga je redoslijed reformi i promjena u sustavu javne uprave kod različitih zemalja koje su prošle ili prolaze kroz proces europske integracije sličan. Razlike se ponajviše očituju u brzini i intenzitetu provođenja reformi odnosno u uspješnosti realizacije postavljenih ciljeva. Iskustva razvijenih zemalja u provođenju reformi sustava javne uprave mogu biti od velike pomoći za tranzicijske zemlje, što naglašava važnost discipline komparativne javne uprave.

Proces reforme hrvatske državne uprave u početku je bio pod utjecajem specifičnih okolnosti u novonastaloj državi, posebice ratnoga stanja. Nakon faze utemeljenja počele su temeljite promjene sustava državne uprave. Te su reforme načelno tekle sporo, a intenzivirale su se tek težnjom za europskim integracijama, posebno članstvom u Europskoj uniji. U usporedbi s, primjerice, Slovenijom - gdje su sustavne reforme započele 1991. godine te su se pod utjecajem težnji za pridruživanjem Uniji intenzivirale 1996. godine - u Hrvatskoj se to dogodilo pet godina kasnije (2001.). Zbog toga hrvatska državna uprava u današnje vrijeme tek mora proći određene promjene koja je Republika Slovenija već izvršila. Nažalost, čini se da se u reformi hrvatske državne uprave najmanje pozornosti posvećivalo učinkovitom razvoju politike upravljanja ljudskim potencijalima, što je pomalo i začuđujuće s obzirom da su u konačnici ljudi ti koji građanima nude različite usluge državne uprave. Do 2011. godine Republika Slovenija uspostavila je modernizaciju upravljanja ljudskim potencijalima, što joj je, prema mišljenju autorice ovoga rada, pospjelo provođenje daljnjih promjena. Zbog toga je u današnje vrijeme prioritet hrvatske državne uprave razviti kvalitetan sustav upravljanja ljudskim potencijalima, posebno zbog trenutačnih i nadolazećih tehnoloških i drugih promjena.

## Popis literature

1. Arora, R. K.; Nath, S. (2021) *Comparative Public Administration*. New Delhi: Indira Gandhi National Open University.
2. Cepiku, D.; Mititelu, C. (2010) Public Administration Reforms In Transition Countries: Albania And Romania Between The Weberian Model And The New Public Management, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 30, str. 55.-78.
3. Džinić, J. (2011) Administration Reform in Serbia, *HKJU – CCPA*, 11, 4, str. 1075.-1105.
4. eUprava – Portal eUprave Crne gore, Održana prezentacija Portala eUprave, <http://www.euprava.me/vijesti/134/Odrzana-prezentacija-Portala-eUprave.html>, pristupljeno 13. 3. 2023.
5. Europski parlament (2022) *Slovenski nacionalni načrt za okrevanje in odpornost*, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733551/EPRS\\_BRI\(2022\)\\_733551\\_SL.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733551/EPRS_BRI(2022)_733551_SL.pdf), pristupljeno 7. 4. 2023.
6. Europsko vijeće i Vijeće Europske unije, *Crna Gora*, <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/enlargement/montenegro/>, pristupljeno 4. 4. 2023.
7. Europsko vijeće i Vijeće Europske unije, *Srbija*, <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/enlargement/serbia/>, pristupljeno 21. 3. 2023.
8. Jurinjak, J. (2009) Glavni rezultati provedbe Strategije reforme državne uprave za razdoblje 2008.–2011. *Hrvatska javna uprava*, 9, 1, str. 29.-43.
9. Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu, *Portal e-uprava*, <https://arhiva.ite.gov.rs/latinica/projekti-portal-e-uprava.php>, pristupljeno 24. 3. 2023.
10. Koprić, I. (2015) Komparativna javna uprava – priprema knjige, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 15, 1, str. 5.-8.
11. Koprić, I. (2016) Reforma javne uprave u Hrvatskoj: ni bolni rezovi ni postupne promjene – nužna je nova upravna paradigma, *Političke analize* 7, 26, str. 3.-12.
12. Koprić, I.; Kovač, P.; Britvić, V. (2017) Zaštita prava građana u odnosu s javnom upravom: povijesni razvoj, sadašnje stanje i perspektive razvoja u Hrvatskoj i Sloveniji. U: Koprić, I.; Musa, A.; Giljević, T. (ur.). *Građani, javna uprava i lokalna*

- samouprava: povjerenje, suradnja, potpora*. Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 295.-341.
13. Kovač, P. (2006) The never-ending story of public administration reform in Slovenia, *Uprava*, 4, 2-3, str. 55.-74.
  14. Kovač, P. (2011) Program reforme javne uprave u Sloveniji – dva desetljeća izazova i rezultata, *Hrvatska komparativna javna uprava*, 11, 3, str. 627.-650.
  15. Kuković, S.; Justinek, G. (2020) Modernisation Trends in Public Administration in Slovenia, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 20, 4, str. 623.-647.
  16. Lalić Novak, G. (2015) Komparativna metoda u proučavanju javne uprave: potencijali i problemi, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 15,1, str. 9.-32.
  17. Lalić Novak, G. (2015) Komparativna metoda u proučavanju javne uprave: potencijali i problemi. U: Institut za javnu upravu. *Komparativna javna uprava – nastavni materijali*. Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 1.-26.
  18. Lilić, S. (2011) Strategija upravne reforme u Srbiji u kontekstu europske integracije, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 11, 4, str. 1107.-1122.
  19. Lozina, D.; Klarić, M. (2012) „Dobra uprava“ kao upravna doktrina u Europskoj uniji, *Pravni vjesnik*, 58, 2, str. 23.-37.
  20. Ljubanović, D. (2006) Hrvatska državna uprava na putu uspostave cjelovitog sustava izobrazbe državnih službenika, *Hrvatska javna uprava*, 6, 2, str. 5-22.
  21. Magudapathy, P. *Comparative Public Administration*, <https://gacbe.ac.in/pdf/ematerial/18MPA25E-U1.pdf>, pristupljeno 6. 3. 2023.
  22. Marčetić, G. (2015). Komparativni službenički sustavi. U: *Komparativna javna uprava – nastavni materijali*. Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 27-68.
  23. Marović, J. (ur.) et. al. (2013) *Reforma državne uprave u Crnoj Gori*. Cetinje: IVPE.
  24. Mihajlović, S. (2023). *Nepregledna pravila ustvarjajo normativno džunglo*, <https://siol.net/novice/slovenija/polonca-kovac-nepregledna-pravila-ustvarjajo-normativno-dzunglo-video-603512>, pristupljeno 10. 4. 2023.
  25. Ministarstvo javne uprave digitalnog društva i medija (2021) *Završni izvještaj o implementaciji Strategije reforme javne uprave 2016 –2020, sa osvrtom na aktivnosti za 2020. godinu*. Crna Gore: Vlada Republike Crne Gore
  26. Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske, *Državna uprava*, <https://mpu.gov.hr/kutak-za-sluzbenike-24748/drzavna-uprava/15079>, pristupljeno 6. 3. 2023.

27. Ministarstvo pravosuđa i uprave, *Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine*,  
[https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvje%C5%A1%C4%87a/Nacionalni%20plan%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202022\\_2027.pdf](https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvje%C5%A1%C4%87a/Nacionalni%20plan%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202022_2027.pdf), pristupljeno 2. 4. 2023.
28. Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine,  
[https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvje%C5%A1%C4%87a/Nacionalni%20plan%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202022\\_2027.pdf](https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvje%C5%A1%C4%87a/Nacionalni%20plan%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202022_2027.pdf), 11. 4. 2023.
29. Operative working group of Ministry of Public Administration (2015) *Public Administration Development Strategy 2015-2020*. Ljubljana: <sup>93</sup>Ministry of Public Administration for the Government of the Republic of Slovenia.
30. Pusić, E. (2005) Hrvatska javna uprava i pregovori o pridruživanju Europskoj uniji, *Hrvatska javna uprava*, 5, 1, str. 13.-34.
31. Strategija razvoja javne uprave za razdoblje 2015-2020, NN 70/2015
32. Strategija reforme državne uprave za razdoblje 2008.-2011.,  
[https://www.iusinfo.hr/Appendix/DDOKU\\_HR/DDHR20100315N7\\_76\\_1.pdf](https://www.iusinfo.hr/Appendix/DDOKU_HR/DDHR20100315N7_76_1.pdf), pristupljeno 12. 4. 2023.
33. Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2030. godine, *Službeni glasnik RS*, 42/2021, 9/2022
34. Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji, *Službeni glasnik RS*, 42/2014
35. Ščekić, R. (2021) Razvoj javnih politika u Crnoj Gori, *Matica*, 57, str. 51-76.
36. Šehrić, E. (2019) Posebnosti upravnih reformi u tranzicijskim zemljama sa posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Tuzli*, 5, 1, str. 158.-182.
37. Trpin, G. (2002) Reforma javne uprave u Sloveniji, *Hrvatska javna uprava*, 4, 2, str. 293.-321.
38. Udruga gradova, *Usvojeni Nacionalni plan razvoja javne uprave 22. – 24. i Akcijski plan za provedbu*, <https://www.udruga-gradova.hr/usvojeni-nacionalni-plan-razvoja-javne-uprave-22-24-i-akcijski-plan-za-provedbu/>, pristupljeno 12. 4. 2023.
39. Vlada Crne Gore, *Vodič kroz reformu javne uprave*,  
<https://www.gov.me/clanak/vodic-kroz-reformu-javne-uprave-2>, pristupljeno 15. 3. 2023.
40. *Zakon o sustavu državne uprave*, NN 75/93



### **Izjava o izvornosti**

Ja, **Barbar Hađina** (ime i prezime studenta/ice) 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.

Barbara Hađina, v.r.

---

(potpis studenta)