

Pregled reformi hrvatske javne uprave kroz podršku Europske unije

Jambrović, Valentina

Undergraduate thesis / Završni rad

2025

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:199:845129>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2025-03-28**



Repository / Repozitorij:

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



SVEUČILIŠTE U ZAGREBU
PRAVNI FAKULTET
STUDIJSKI CENTAR ZA JAVNU UPRAVU I JAVNE FINACIJE
STUDIJ JAVNE UPRAVE

Valentina Jambrović

Završni rad

PREGLED REFORMI HRVATSKE JAVNE UPRAVE KROZ
PODRŠKU EUROPSKE UNIJE

Mentor: prof. dr. sc. Goranka Lalić Novak

Zagreb, 2025.

Izjava o izvornosti

Ja, Valentina Jambrović , pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica 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.

Valentina Jambrović

SADRŽAJ

1. UVOD.....	1
2. PROCES PRIDRUŽIVANJA HRVATSKE EUROPSKOJ UNIJI	2
3. EUROPEIZACIJA U KONTEKSTU PRISTUPANJA HRVATSKE EU	4
3.1. POJAM I KONCEPT EUROPEIZACIJE	5
3.2. HRVATSKA U PROCESU EUROPEIZACIJE	6
4. REFORMA HRVATSKE JAVNE UPRAVE U PROCESU EUROPEIZACIJE.....	8
4.1. POJAM REFORMI TE NJIHOVA VAŽNOST ZA UPRAVNI NAPREDAK.....	9
4.2. REFORMA DRŽAVNE UPRAVE	11
4.3. REFORMA LOKALNE I REGIONALNE SAMOUPRAVE	13
4.4. REFORMA SUSTAVA JAVNIH SLUŽBENIKA.....	17
4.5. REFORMA UPRAVNOG SUDOVANJA I POSTUPANJA	20
4.6. OSTALE REFORME JAVNE UPRAVE.....	21
5. PODRŠKA EUROPSKE UNIJE U REFORMIRANJU HRVATSKE JAVNE UPRAVE....	22
5.1. ULOGA SIGME	22
5.2. PRETPRISTUPNI PROGRAMI POMOĆI	23
5.3. FONDOVI EUROPSKE UNIJE	24
6. ZAKLJUČAK.....	27
LITERATURA.....	29

1. UVOD

Hrvatska javna uprava, nekad pod ingerencijom bivše Jugoslavije, formirana je u kontekstu samostalne hrvatske pravne države nakon osamostaljenja zemlje 1991. godine iproglašenja samostalne i neovisne države. Više od dva desetljeća tradicije suvremene javne uprave u Hrvatskoj, do ulaska u punopravno članstvo Europske unije, bilo je obilježeno nizom strukturnih i političkih utjecaja koji su ukazivali na nagomilane probleme unutar sustava te potrebu za njegovom reformom.

Usklađivanje zakonodavstva sa europskom pravnom stečevinom temeljni je zadatak svake države kandidatkinje u procesu europeizacije. Republika Hrvatska u taj je proces uključena 2001. potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju koji je 2004. rezultirao stjecanjem statusa kandidatkinje za članstvo u Europskoj uniji. Hrvatska se tada našla pred mnoštvom izazova i prepreka, naročito u području javne uprave, koja je zahtijevala instantnu provedbu reformi, odnosno promjena u okviru poboljšanja kvalitete pružanja javnih usluga, digitalizacije, upravnog postupanja, upravljanja javnim politikama te drugim područjima sa ciljem stvaranja boljeg životnog standarda svih građana, usuglašavanja svih komponenti javnih financija i politika te dosezanja ciljeva transparentnosti i učinkovitosti javne uprave. Dakle, reforma javne uprave bila je jedna od najvažnijih obaveza koje je RH morala ispuniti kako bi ostvarila preduvjete za članstvo ali i preduvjete za uspješno vođenje daljnjih pregovora i ispunjavanja ostalih obaveza u procesu integracije. Za Republiku Hrvatsku od izuzetne važnosti jest i usvajanje europskih upravnih standarda koji se u velikoj mjeri kodificiraju u različitim upravnim područjima i pitanjima, na teritoriju cijele EU a s ciljem cjelovitog uključivanja hrvatske javne uprave u europski upravni prostor. Izuzev upravne reforme kao jedne od temeljnih preduvjeta za članstvo, Europske institucije, prvenstveno Europsko vijeće, odredile su niz upravnih načela na kojima bi se trebala bazirati javna uprava svake države. Pomoć u ostvarenju tih načela, ali i provedbi reforme javne uprave, povjerena je SIGMI, organizaciji osnovanoj prvenstveno s ciljem pružanja podrške i državama članicama i državama kandidatkinjama kako bi iste uspješno osigurale svoje mjesto u Europskoj uniji. EU je svoju uključenost u proces reformiranja javne uprave dokazala i

pružanjem financijske i tehničke podrške uloživši gotovo 1,6 milijardi eura kroz razne projekte, pri čemu su svoj doprinos putem donacija dale i mnoge međunarodne organizacije. EU je kroz različite programe, poput IPA (Instrument for Pre-Accession Assistance) i kasnije ESIF (European Structural and Investment Funds), pružila sredstva i tehničku pomoć za jačanje administrativnih kapaciteta hrvatskih institucija. Ovi programi omogućili su financiranje projekata usmjerenih na edukaciju i obuku službenika, modernizaciju infrastrukture, te uspostavu novih administrativnih procedura koje su u skladu s najboljim praksama EU.

Cilj ovog završnog rada je temeljito istražiti i analizirati reforme hrvatske javne uprave koje su provedene uz podršku Europske unije. Svrha završnog rada je pružiti sveobuhvatan uvid u proces reformi javne uprave u Hrvatskoj, od pristupanja Europskoj uniji do danas, s posebnim naglaskom na ulogu i doprinos EU kroz financijsku pomoć, tehničku podršku i ekspertize.

2. PROCES PRIDRUŽIVANJA HRVATSKE EUROPSKOJ UNIJI

Proces europeizacije Hrvatske bio je dugotrajan i složen, ali je donio značajne promjene i napredak na političkom, gospodarskom i društvenom planu. Pristupanje Europskoj uniji označilo je kraj jednog važnog poglavlja u povijesti Hrvatske, ali i početak novog razdoblja u kojem se Hrvatska kao punopravna članica EU suočava s novim izazovima i prilikama (Kersan Škabić, 2015: 304). Usklađivanje s europskim standardima donijelo je višestruke koristi, ali zahtijeva stalnu prilagodbu i aktivno sudjelovanje u europskim procesima. Hrvatska je na svom putu europeizacije pokazala sposobnost za provedbu temeljitih reformi i prilagodbi, što je ključ za budući održivi razvoj i prosperitet.

Proces pridruživanja Hrvatske Europskoj uniji započeo je 1999. godine i trajao je punih 14 godina, sve do ulaska Hrvatske u članstvo Europske unije. Početak institucionalizacije odnosa između Republike Hrvatske i Europske unije može se smjestiti na prijelaz tisućljeća, kada temeljni i strateški cilj hrvatske državne i vanjske

politike postaje upravo članstvo u EU. Međutim, korijeni ovih odnosa sežu još dalje u prošlost, do međunarodnog priznanja Hrvatske u siječnju 1992. godine. Nakon početne suradnje kroz program Phare i pregovora o Sporazumu o suradnji, koji su prekinuti 1995. godine zbog početka vojne operacije „Oluja“, odnosi su se intenzivirali krajem 1999. godine (Koprić et al., 2012: 254.).

Hrvatska je bila uključena u proces stabilizacije i pridruživanja na prijedlog Europske komisije 1999. godine s ciljem postizanja institucionalizacije odnosa između Hrvatske i Europske unije. Proces je u konačnici rezultirao potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju 29. listopada 2001. a kojim RH potvrđuje status potencijalne kandidatkinje za članstvo u Europskoj uniji. (Koprić, 2014: 9).

Nakon ratifikacije SSP-a u Hrvatskom saboru u prosincu 2001. godine, te potvrde u Europskom parlamentu, slijedio je dugotrajan proces ratifikacije u nacionalnim parlamentima država članica EU, koji je započeo u veljači 2002. (Austrija) i završio u listopadu 2004. godine (Italija) nakon čega 1. veljače 2005. stupa na snagu (Koprić et al., 2012: 255). Hrvatska je zahtjev za članstvo u EU podnijela 21. veljače 2003. Vijeću Europske unije (u to vrijeme je Grčka predsjedavala Vijećem) koje je već 14. travnja 2003. zadužilo Europsku Komisiju da donese mišljenje o zahtjevu Hrvatske za članstvo (Kersan Škabić, 2015: 258). Hrvatska je odgovore na opsežan upitnik Europske komisije, koji je sadržavao pitanja iz različitih područja funkcioniranja države, institucija i gospodarstva, predala 9. listopada 2003. godine, nakon tromjesečnih priprema.

20. travnja 2004. Europska komisija donijela je afirmativno mišljenje na zahtjev Hrvatske za članstvo u EU, zajedno sa preporukom za otvaranje pregovora. (Koprić et al., 2012: 256). Europsko vijeće je, pak, 18. lipnja 2004. donijelo odluku o statusu Hrvatske kao države kandidatkinje za članstvo.

16. ožujka 2005. određen je kao datum početka pregovora, pod uvjetom pune suradnje sa Haškim sudom (Međunarodni kazneni sud za bivšu Jugoslaviju). Izjava o zajedničkom djelovanju Vlade i Sabora u procesu pristupanja EU, Deklaracija o temeljnim načelima pregovora i Odluka o osnivanju Nacionalnog odbora, u svojstvu radnog tijela Sabora za praćenje pregovora, donesena je u Hrvatskom saboru u siječnju

2005. kao dio priprema za pregovore (Koprić et al., 2012: 258). Nacionalni odbor, zajedno s Odborom za europske integracije i Zajedničkim parlamentarnim odborom RH-EU, predstavljao je tijela putem kojih Hrvatski sabor sudjeluje u pregovorima za članstvo u EU. Pregovori su se suočili s poteškoćama 2008. godine, kada je došlo do zastoja zbog blokade Slovenije (Koprić et al., 2012: 259.). Naime, u prosincu 2008. godine, prilikom sudjelovanja na pristupnoj konferenciji, Slovenija je uskratila suglasnost oko većine poglavlja zbog spora oko hrvatsko-slovenske granice. Međutim, dogovor o nastavku pristupnih pregovora s EU postignut je u rujnu 2009.

Nakon toga, 24. lipnja 2011. godine, Europsko vijeće objavilo je odluku o okončanju pregovora o pristupanju Hrvatske Europskoj uniji. Posljednja četiri poglavlja zatvorena su 30. lipnja 2011. godine, čime su formalno okončani pristupni pregovori. Ugovor o pristupanju potpisan je 9. prosinca 2011. godine, dok je 1. srpnja 2013. određen kao datum njegova stupanja na snagu, pod uvjetom da ga, sukladno svojim ustavnim odredbama, ratificiraju Republika Hrvatska te ostale države članice EU. Postupak ratifikacije završio je pozitivno za Hrvatsku, pa je tako Hrvatska 1. srpnja 2013. postala punopravna članica Europske unije.

3. EUROPEIZACIJA U KONTEKSTU PRISTUPANJA HRVATSKE EU

Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju države potpisnice preuzele su obavezu provođenja reformi kako bi se približile Europskoj uniji te uspješno dovršile proces integracije. Sama ideja o članstvu u Europskoj uniji bila je snažan poticaj država članica, ne samo za okončanje već započetih reformi, već i za provedbu novih prilagodbi u tranzicijskom razdoblju. Najvažniji koraci prema članstvu uključivali su usklađivanje zakonodavstva s pravnom stečevinom EU-a, provedbu opsežnih reformi u različitim sektorima te ispunjavanje političkih i ekonomskih kriterija za članstvo (Koprić et al., 2012: 255). Uvođenje demokratskih standarda, borba protiv korupcije, jačanje pravne države i zaštita ljudskih prava bili su temeljni elementi na tom putu. Hrvatska je morala pokazati sposobnost učinkovite provedbe reformi, što je uključivalo usklađivanje

s ekonomskim politikama EU-a, reformu javne uprave te prilagodbu poljoprivredne i regionalne politike.

3.1. POJAM I KONCEPT EUROPEIZACIJE

Koncept europeizacije kao novo područje istraživanja pojavljuje se 1990-ih godina, kao rezultat pojačanog povezivanja europskih zemalja. Teorije europeizacije, razvijane od početka 1990-ih, istražuju učinke europske integracije na države članice, kao i na nedržavne i subnacionalne aktere, te na zemlje koje nisu članice EU (Babić Krešić, 2015). Europeizacija kao koncept obuhvaća različite aspekte i nije ograničena na jednu teoriju koja bi objasnila utjecaj EU na politički i institucionalni razvoj. Općenito, teorija europeizacije može se sagledati kroz tri pristupa (Koprić et al., 2021: 347):

- vertikalni pristup odozdo-gore (uzlazna europeizacija). Prvi vertikalni pristup, poznat kao uzlazna europeizacija ili bottom-up europeizacija, odnosi se na proces od država prema EU. U širem smislu, to podrazumijeva stvaranje nove političke zajednice, dok uži smisao uključuje formiranje EU institucija i donošenje javnih politika na europskoj razini.
- vertikalni pristup odozgo-dolje (silazna europeizacija). Drugi pristup, silazna europeizacija ili top-down europeizacija, odnosi se na utjecaj europskih institucija i politika na države članice.
- horizontalni pristup. Posljednji pristup je horizontalni, koji obuhvaća političko, ali i kulturno širenje ideja, obrazaca i normi EU izvan postojećih granica. Ovaj pristup ističe važnost međusobnog utjecaja među državama članicama i širenje europskih vrijednosti na globalnoj razini.

Naglasak istraživanja europeizacije primarno je na nacionalnoj razini (Koprić, 2014, Babić Krešić, 2015) pa se na europeizaciju treba gledati kao na različite načine na koje institucije, procesi i politike s europske razine utječu na javne politike, politiku i političke zajednice na domaćoj razini, kako u državama članicama tako i u nečlanicama EU. U

tom kontekstu, postavlja se nekoliko ključnih pitanja(Koprić et al., 2021: 349): što se mijenja u državama članicama pod utjecajem silazne europeizacije, kako se te promjene odvijaju (mehanizmi europeizacije), i kakvi su krajnji učinci tih promjena (učinci europeizacije).

Kada se govori o dimenzijama europeizacije, tada se misli na različite aspekte utjecaja EU na nacionalne javne politike. To uključuje promjene u načelima i ciljevima javnih politika, njihovom sadržaju i načinu provedbe. Druga dimenzija europeizacije odnosi se na utjecaj EU na upravne, političke i druge strukture(Koprić et al., 2021: 349). Ovdje govorimo o promjenama u izvršnoj, zakonodavnoj i sudskoj vlasti, subnacionalnim razinama vlasti, međusobnim odnosima tih razina i institucija, odnosu države i društva, liberalnim demokratskim načelima i stvaranju kolektivnog identiteta (Koprić et al., 2021: 349).Treća dimenzija europeizacije usmjerena je na utjecaj EU u odnosu na političke procese. To uključuje promjene u političkim strankama, stranačkom sustavu, interesnim skupinama i drugim političkim akterima(Koprić et al., 2021: 349). Ove dimenzije europeizacije ilustriraju kako utjecaj EU prožima različite aspekte političkog i društvenog života u državama članicama, te kako se te promjene manifestiraju na nacionalnoj razini.

3.2. HRVATSKA U PROCESU EUROPEIZACIJE

Jedan od prvih koraka u procesu europeizacije Hrvatske bilo je postizanje političke stabilnosti i konsolidacija demokratskih institucija. Nakon stjecanja neovisnosti, Hrvatska je morala uspostaviti temelje demokracije, pravne države i ljudskih prava. Institucionalna prilagodba uključivala je reformu javne uprave, usklađivanje zakonodavstva s *acquis communautaire* (pravnom stečevinom EU) te jačanje kapaciteta državnih institucija za provedbu europskih politika i normi (Kersan Škabić, 2015: 249). Najznačajniji trenutak na tom putu bila je prijava za članstvo u Europskoj uniji 2003. godine, čime je Hrvatska formalno započela pregovore o pristupanju. Proces pregovora bio je intenzivan i zahtijevao je ispunjavanje strogih kriterija iz Kopenhagena,

koji se odnose na ljudska prava i zaštitu manjina, stabilnost institucija, demokraciju i vladavinu prava (Babić Krešić, 2015: 386). Političke reforme uključivale su također borbu protiv korupcije, transparentnost i jačanje civilnog društva.

Gospodarska prilagodba bila je jednako važna komponenta europeizacije Hrvatske. Hrvatska je morala uskladiti svoje ekonomske politike s europskim standardima, što je uključivalo fiskalnu disciplinu, liberalizaciju tržišta, restrukturiranje poduzeća i jačanje konkurentnosti (Koprić i Đulabić, 2018). Proces prilagodbe obuhvaćao je i reformu poljoprivredne politike, usklađivanje s zajedničkom trgovinskom politikom te prilagodbu regionalne politike kako bi se omogućilo korištenje fondova EU za regionalni razvoj (Belić et al., 2008: 94). Jedan od važnih izazova bio je privlačenje stranih investicija i modernizacija infrastrukture, što je zahtijevalo stvaranje povoljnog poslovnog okruženja i jačanje pravne sigurnosti. Implementacija strukturnih reformi bila je nužna za povećanje produktivnosti i održivost ekonomskog rasta. Ulazak Hrvatske u Europsku uniju donio je nove mogućnosti za gospodarski razvoj, ali i zahtijevao stalne prilagodbe kako bi se iskoristile prednosti zajedničkog tržišta.

Europeizacija je također donijela duboke društvene promjene u Hrvatskoj. Prilagodba europskim standardima uključivala je i promjene u obrazovnom sustavu, zdravstvenoj skrbi, socijalnoj politici i zaštiti okoliša. Hrvatska je morala usvojiti i provesti zakone i regulative koje su bile u skladu s politikama Europske unije, što je zahtijevalo aktivnu ulogu svih segmenata društva (Koprić et al., 2012: 257). Kulturna integracija bila je važan aspekt procesa europeizacije. Hrvatska je kroz različite programe i inicijative poticala interkulturalni dijalog, mobilnost studenata i stručnjaka, te sudjelovanje u zajedničkim europskim kulturnim projektima. Otvorenost prema europskim vrijednostima, toleranciji i multikulturalnosti bila je ključna za uspješnu integraciju u europsku obitelj.

4. REFORMA HRVATSKE JAVNE UPRAVE U PROCESU EUROPEIZACIJE

Reforma hrvatske javne uprave predstavlja jedan od ključnih izazova u procesu europeizacije i pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji. Obzirom na činjenicu da je učinkovita i transparentna javna uprava osnovni preduvjet za uspješno integriranje u europski politički, ekonomski i pravni okvir, reforma ovog sektora bila je prioritetna u fazama predpristupnih pregovora Hrvatske s EU. Europska unija je, kroz različite instrumente i smjernice, postavila jasne zahtjeve prema državama kandidatkinjama u pogledu prilagodbe svojih upravnih struktura i procesa upravljanja javnim resursima (Kersan Škabić, 2015). Ovaj proces reforme javne uprave u Hrvatskoj obuhvaća mnoge aspekte, od modernizacije zakonodavnog okvira i unapređenja efikasnosti u administrativnim postupcima do jačanja institucija odgovornosti, transparentnosti i borbe protiv korupcije. S obzirom na sveobuhvatnost i složenost ovih promjena, reforma javne uprave nije bila samo tehnički izazov, već i politički, jer se zahtijevala duboka promjena u organizaciji i kulturi cijele javne uprave, usklađena s načelima dobrog upravljanja na europskoj razini.

Središnji cilj reforme bio je usmjeriti hrvatsku javnu upravu prema većoj učinkovitosti, profesionalizaciji, boljim uslugama za građane i usklađenosti s europskim standardima (Budak et al., 2011). Reforma se provodila kroz niz zakonodavnih promjena, institucionalnih prilagodbi i jačanje ljudskih resursa, a ključnu ulogu u tom procesu odigrala je EU koja je pružala tehničku pomoć i usmjeravala političku volju prema provedbi tih nužnih promjena.

4.1. POJAM REFORMI TE NJIHOVA VAŽNOST ZA UPRAVNI NAPREDAK

Reforme u kontekstu uprave predstavljaju sustavne promjene koje se provode s ciljem unaprjeđenja postojećeg stanja unutar političkog, administrativnog ili društvenog sustava. Riječ "reforma" potiče od latinske riječi "reformare", što znači obnoviti, promijeniti ili preoblikovati (Koprić, 2014). Ove promjene mogu biti usmjerene na poboljšanje učinkovitosti, smanjenje birokracije, povećanje transparentnosti, jačanje odgovornosti i osiguranje bolje usluge građanima. Upravne reforme odnose se na redizajn administrativnih struktura, procedura, zakonskih okvira i organizacijskih kultura koje upravljaju javnim resursima i politikama (Budak et al., 2011). Reformu javne uprave možemo analizirati vodeći se trima fazama, uzevši pritom sport kao usporedbu (Marušić, 2015: 204):

- Pripremno razdoblje može se usporediti s osnovnim sistematskim pregledom, tj. spoznajom vlastitih kapaciteta, slabosti i potencijala. Ova faza uključuje temeljitu analizu postojećeg stanja javne uprave, identifikaciju ključnih područja koja zahtijevaju unapređenje i razvoj strategija za rješavanje identificiranih problema. Kroz ovaj period, naglasak je na procjeni kapaciteta, utvrđivanju potreba za dodatnim resursima i postavljanju temelja za daljnje reforme.
- Razdoblje pregovora možemo usporediti s treningom koji uključuje stjecanje osnovnih vještina i fizičkih sposobnosti što u kontekstu jačanja javne uprave znači usvajanje znanja i vještina poput poznavanja stranih jezika, informacijske pismenosti, strateškog i operativnog planiranja, te drugih relevantnih kompetencija. Ova faza uključuje intenzivno obrazovanje i obuku zaposlenika, razvoj novih procedura i standarda, te prilagodbu organizacijske strukture.
- Razdoblje članstva možemo poistovjetiti sa natjecateljskom fazom, tj. implementacijom stečenih vještina i sposobnosti. U ovoj fazi, javna uprava primjenjuje sve naučene metode i pristupe u svakodnevnom radu, te se suočava s realnim izazovima članstva u Europskoj uniji. Važno je konstantno prilagođavati "taktiku" uvjetima igre, tj. prilagođavati se promjenama u zakonodavnom i

operativnom okruženju, te održavati "kondiciju" dodatnim "treninzima" momčadi, odnosno kontinuiranim profesionalnim razvojem zaposlenika i unapređenjem procesa.

Takve reforme obuhvaćaju različite aspekte, uključujući pravnu, organizacijsku, funkcionalnu i tehnološku modernizaciju administrativnog aparata, a njihov je ključni cilj osigurati učinkovitije i odgovornije funkcioniranje javnih institucija (Budak et al., 2011). Uspješne reforme stoga predstavljaju ključ za napredak svake države. Kroz reforme se nastoji povećati učinkovitost smanjenjem administrativnog opterećenja, pojednostavljenjem procesa i automatizacijom zadataka (Babić Krešić, 2015). Time se smanjuje vrijeme potrebno za pružanje usluga građanima, oslobađaju se resursi koji se mogu usmjeriti na važnije zadatke, a troškovi za državu mogu biti smanjeni, što doprinosi fiskalnoj stabilnosti. Osim toga, reforme često uključuju mehanizme za jaču kontrolu i praćenje upravnih tijela, čime se poboljšava transparentnost i odgovornost, smanjuje prostor za korupciju te omogućuje građanima i medijima lakši pristup informacijama o radu državnih institucija.

U kontekstu europskih integracija, mnoge zemlje provode reformske procese kako bi uskladile svoje upravne sustave s europskim normama i standardima. Ovo uključuje donošenje novih zakona i propisa koji omogućuju bolju usklađenost s pravnom stečevinom EU, čime se poboljšavaju upravljačke sposobnosti i omogućuje bolja integracija u europski okvir (Marušić, 2015). Reforma uprave također omogućuje bolje i brže pružanje usluga građanima, primjerice, putem digitalizacije administrativnih procesa, što smanjuje potrebu za fizičkim prisustvom u institucijama, a istovremeno povećava dostupnost i transparentnost usluga. Povećanje kvalitete usluga kroz efikasnije procese, brži pristup informacijama i poboljšanu uslugu za građane ključno je za zadovoljavanje rasta potreba društva. Kroz institucionalne reforme smanjuje se politički utjecaj na svakodnevno poslovanje administracije, čime se stvara stabilan okvir za donošenje odluka koji nije podložan trenutnim političkim promjenama (Koprić, 2018). O snaženi administrativni kapaciteti omogućuju provedbu dugoročnih politika koje nisu ograničene političkim ciklusima, a uvođenjem odgovarajućih mehanizama za kontrolu i odgovornost smanjuje se prostor za političke manipulacije.

Reforme u upravi također mogu imati značajnu ulogu u smanjenju društvenih nejednakosti i poticanju socijalne kohezije. Kroz jačanje pravne sigurnosti i ravnoteže među različitim društvenim grupama, reforme mogu pridonijeti smanjenju marginalizacije i povećanju socijalne uključenosti (Babić Krešić, 2015). Upravne reforme mogu se podijeliti u nekoliko ključnih kategorija. Strukturne reforme obuhvaćaju promjene u organizaciji i strukturi javnih institucija, uključujući promjene u hijerarhiji ili osnivanje novih agencija. Zakonske i regulatorne reforme odnose se na izmjene postojećih zakona i donošenje novih s ciljem poboljšanja upravnih postupaka i usklađivanja s međunarodnim normama. Digitalne reforme omogućuju smanjenje potrebe za fizičkim prisustvom građana u institucijama i povećanje dostupnosti usluga putem e-uprave i digitalnih identiteta. Reformama ljudskih resursa nastoji se unaprijediti rad državnih službenika kroz edukaciju, profesionalizaciju i poboljšanje uvjeta rada, dok financijske reforme usmjerene na optimizaciju javnih financija mogu smanjiti administrativne troškove i poboljšati sustav javnih nabava (Koprić et al., 2012)

4.2. REFORMA DRŽAVNE UPRAVE

Kako bi ispunila zahtjeve EU te osigurala usklađenost s europskim pravnim okvirom, Hrvatska je morala provesti opsežne promjene u strukturi i funkcioniranju svoje državne uprave. Reforma je obuhvaćala institucionalne promjene, reorganizaciju tijela javne uprave, osnivanje specijaliziranih agencija te profesionalizaciju i modernizaciju državne službe. Jedan od kriterija za članstvo bilo je osnivanje brojnih agencija i specijaliziranih tijela, koja su preuzela specifične zadaće povezane s europskim zakonodavstvom i politikama (Koprić, 2016: 5). Tijekom pristupnog procesa osnovane su agencije poput Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja, Agencije za plaćanje u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju i dr., a svaka je bila odgovorna za provedbu specifičnih politika i regulativa na nacionalnoj razini, uz poštivanje europskih standarda. Osnivanje agencija omogućilo je decentralizaciju državne uprave, što je bilo ključno za povećanje učinkovitosti i transparentnosti. Također, djelovale su kao stručna tijela, često neovisna od centralne vlasti, te su pružale specijalizirane usluge i upravljale složenim

administrativnim procesima, a razlog njihova osnivanja leži u ideji postizanja veće stručnosti i učinkovitosti u radu te stvaranja sustava odlučivanja izoliranog od različitih političkih utjecaja (Koprić, 2014).

Uz osnivanje agencija, Hrvatska je provela i značajne promjene u strukturi državne uprave. Ministarstva su reorganizirana kako bi mogla učinkovito provoditi europske politike. Osnovana su tijela državne uprave kao što je Ministarstvo europskih integracija i regionalnog razvoja usmjerena na izgradnju odnosa Hrvatske i Europske unije te primjenu pravne stečevine. Također su u sklopu većine tijela državne uprave organizirani odjeli, uprave te razne druge organizacijske jedinice usmjerene na suradnju sa Europskom unijom (Koprić, 2014: 24). Jedna od glavnih reformi bila je stvaranje učinkovitijeg sustava javne nabave stoga je Hrvatska osnovala Državnu komisiju za kontrolu postupaka javne nabave s ciljem osiguranja transparentnosti i poštivanja pravila EU u tom području. Također, osnovane su uprave unutar ministarstava koje su bile odgovorne za sektore poput energetike, prometa i zaštite okoliša. Dio ovlasti prebačen je i na lokalne i regionalne razine kako bi se olakšalo provođenje EU politika na terenu (Koprić, 2016: 7). Osim toga, lokalne vlasti su bile ključne u apsorpciji sredstava iz fondova EU, što je zahtijevalo izgradnju kapaciteta na svim razinama uprave.

Promjene u okviru same kulture rada unutar državne uprave također su bile dio reforme državne uprave. Profesionalizacija državne službe, odnosno standardizirani postupci zapošljavanja i osposobljavanja državnih službenika, uz poseban naglasak na jačanje stručnosti u područjima kao što su pravo EU, upravljanje projektima i korištenje informacijskih tehnologija također su dio reforme. Modernizacija uprave uključivala je digitalizaciju i uvođenje e-uprave, čime je olakšan pristup informacijama i uslugama za građane i poslovne subjekte (Koprić, 2016: 8).

Reforma državne uprave u kontekstu pristupanja Eu predstavlja primjer sveobuhvatnog procesa prilagodbe i modernizacije. Osnivanje agencija, promjene u strukturi državne uprave te profesionalizacija državne službe omogućile su Hrvatskoj da preuzme aktivnu ulogu u provedbi europskih politika i iskoristi prednosti članstva u EU. Jedan od najbitnijih segmenata same reforme državne uprave jest svakako usklađivanje

s međunarodnim standardima i normama. Mnoge zemlje provode reforme kako bi uskladile svoje upravne sustave s europskim ili globalnim standardima, što uključuje donošenje novih zakona i propisa, poboljšanje administrativnih kapaciteta i prilagodbu najboljih praksi iz drugih zemalja (Marušić, 2015). Ovakvo usklađivanje omogućuje bolju integraciju u međunarodne organizacije, potiče suradnju s drugim državama i olakšava provedbu međunarodnih projekata i inicijativa.

4.3. REFORMA LOKALNE I REGIONALNE SAMOUPRAVE

Reforme lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj započele su početkom 1990-ih godina, nakon osamostaljenja zemlje i početka tranzicije iz socijalističkog u demokratski sustav. Cilj reformi bio je uspostaviti sustav lokalne i regionalne samouprave koji bi bio učinkovit, transparentan i odgovoran te koji bi mogao odgovoriti na potrebe građana na lokalnoj razini. Jedan od prvih koraka u ovom procesu bio je donošenje Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi 1992. godine (NN 90/92), koji je uspostavio temeljne principe organizacije lokalne vlasti. Ovaj zakon definirao je jedinice lokalne samouprave – općine i gradove, te jedinice regionalne samouprave – županije. Cilj je bio decentralizirati vlast i omogućiti lokalnim zajednicama da preuzmu veću odgovornost za svoje upravljanje i razvoj (Koprić, Đulabić: 2017).

Vijeće Europe odigralo je ključnu ulogu u procesu demokratizacije i reforme lokalne samouprave u Hrvatskoj. Kao međunarodna organizacija posvećena promicanju ljudskih prava, demokracije i vladavine prava, Vijeće Europe pružilo je smjernice i standarde koje je Hrvatska morala usvojiti kako bi unaprijedila sustav lokalne uprave i prilagodila ga europskim normama. Jedan od temeljnih dokumenata koji su utjecali na reformu lokalne samouprave u Hrvatskoj jest Europska povelja o lokalnoj samoupravi, koju je Hrvatska ratificirala 1997. godine (Koprić, 2014). Ova povelja postavila je okvir za jačanje autonomije lokalnih jedinica, povećanje njihove odgovornosti i usklađivanje s europskim praksama u upravljanju javnim poslovima. Pristupanje Hrvatske Europskoj uniji dodatno je ubrzalo reforme u lokalnoj samoupravi, budući da su određeni kriteriji

članstva zahtijevali jačanje decentralizacije i učinkovitosti lokalne uprave. Europska komisija u svojim izvješćima o napretku kontinuirano je isticala potrebu za povećanjem fiskalne i operative autonomije lokalnih jedinica, smanjenjem centralizacije te osiguravanjem ravnomjernog razvoja svih regija (Kersan Škabić, 2015). U tom kontekstu, Hrvatska je morala provesti niz reformi, uključujući reorganizaciju teritorijalne podjele, poboljšanje financijske stabilnosti lokalnih jedinica i jačanje njihove upravljačke sposobnosti.

Jedan od važnih aspekata reformi bilo je usvajanje mjera za poboljšanje transparentnosti i odgovornosti u radu lokalnih vlasti, kako bi se spriječila korupcija i povećalo sudjelovanje građana u donošenju odluka. Također, prilagodba europskim standardima uključivala je i poboljšanje kapaciteta lokalnih jedinica za apsorpciju sredstava iz EU fondova, čime se omogućilo financiranje infrastrukturnih projekata i razvoj lokalnih zajednica. Unatoč napretku, reforma lokalne samouprave u Hrvatskoj i dalje je suočena s izazovima, uključujući neravnomjernu razvijenost pojedinih regija, financijsku ovisnost manjih jedinica o središnjoj vlasti te potrebu za daljnjom profesionalizacijom lokalnih tijela (Koprić i Đulabić, 2017). No, kroz stalnu suradnju s institucijama Europske unije i Vijećem Europe, Hrvatska nastavlja raditi na jačanju sustava lokalne samouprave kako bi osigurala njegovu učinkovitost, održivost i usklađenost s europskim standardima.

Područje javnih službi u kojem lokalne jedinice doista djeluju autonomno odnosi se primarno na komunalne djelatnosti. Prema članku 2. Zakona o komunalnom gospodarstvu (ZKG), jedinice lokalne samouprave i pravne osobe koje obavljaju komunalne usluge obvezne su osigurati njihovo kontinuirano i kvalitetno pružanje. Što se tiče nadzora, člankom 39. propisan je isključivo nadzor zakonitosti rada koji provode Vlada i nadležno ministarstvo (Škarica, 2013: 62). Uz zakonom definirane komunalne djelatnosti, predstavničko tijelo lokalne jedinice može određene aktivnosti od lokalnog značaja proglasiti komunalnima. Međutim, iako je takva mogućnost u skladu s općom klauzulom, ona u suštini ponavlja već inherentnu ovlast lokalnih jedinica da proširuju svoj djelokrug, pod uvjetom da time ne ulaze u izričitu nadležnost viših teritorijalnih razina. U ostalim javnim poslovima, gdje lokalne jedinice imaju određene ovlasti, bilo

samoupravne ili prenesene, nadležnosti su im dodijeljene nesustavno i sporadično. U zakonodavnom okviru koji uređuje lokalni djelokrug ne postoji pouzdan kriterij koji bi jasno razlikovao samoupravne ovlasti od prenesenih ili povjerenih ovlasti. Stupanj autonomije i diskrecije lokalnih jedinica varira ovisno o zakonskim propisima, što znači da podjela na samoupravne i prenesene ovlasti nije dovoljna da obuhvati složenost lokalnih nadležnosti u različitim javnim poslovima (Škarica, 2013: 63). Nadalje, nijedan poseban zakon eksplicitno ne definira pripada li određena ovlast, koja je tim zakonom dodijeljena lokalnoj jedinici, samoupravnom ili prenesenom djelokrugu.

Jedna od najznačajnijih reformi bila je fiskalna decentralizacija, koja je započela 2001. godine. Ova reforma imala je za cilj osigurati stabilne i predvidljive izvore financiranja za jedinice lokalne i regionalne samouprave. U okviru ove reforme, uvedeni su novi modeli raspodjele poreznih prihoda, što je omogućilo lokalnim jedinicama veće financijske kapacitete za pružanje javnih usluga i ulaganje u lokalni razvoj (Koprić, 2014). Fiskalna decentralizacija također je uključivala prijenos određenih nadležnosti s centralne na lokalnu razinu, čime su lokalne vlasti dobile veću autonomiju u donošenju odluka. Reforma teritorijalnog ustroja Hrvatske bila je još jedna ključna inicijativa. Trenutni teritorijalni ustroj, s velikim brojem općina i gradova, često se pokazivao neodrživim zbog nedostatka financijskih i administrativnih kapaciteta manjih jedinica (Budak et al., 2011). Stoga su provedene reforme koje su imale za cilj racionalizaciju i optimizaciju teritorijalnog ustroja, međutim, aktualno one nisu provedene do kraja te su još u tijeku. Ovo je uključivalo spajanje manjih jedinica i jačanje većih administrativnih centara kako bi se postigla veća efikasnost i održivost. Jedan od glavnih ciljeva reformi lokalne i regionalne samouprave bio je jačanje administrativnih kapaciteta lokalnih i regionalnih vlasti. To je uključivalo obuku i profesionalni razvoj zaposlenika, modernizaciju administrativnih procedura te uvođenje suvremenih tehnologija i digitalizaciju javnih usluga (Babić Krešić, 2015). Osiguravanje ravnomjernog regionalnog razvoja predstavljao je još jedan ključni izazov za Hrvatsku. Reforme su imale za cilj postići ravnomjerniji razvoj kroz ciljana ulaganja u slabije razvijene regije, razvoj infrastrukture, poticanje poduzetništva i inovacija te poboljšanje kvalitete života u ruralnim i manje razvijenim područjima. Ovo je uključivalo korištenje sredstava iz fondova Europske unije (Koprić, 2014), koji su predstavljali značajan izvor financiranja

za regionalni razvoj i jačanje kapaciteta lokalnih zajednica. Sudjelovanje građana u procesima odlučivanja i upravljanja također je bilo važan aspekt reformi lokalne i regionalne samouprave. Povećanje participacije građana doprinosilo je transparentnosti, odgovornosti i legitimnosti lokalnih vlasti (Budak et al., 2011). Uvođenje mehanizama za participativno budžetiranje, javne rasprave i konzultacije s građanima omogućilo je uključivanje građana u proces donošenja odluka, što je doprinosilo većem povjerenju u lokalne vlasti i boljem odgovoru na potrebe i prioritete zajednice.

Unatoč višestrukim pokušajima i najavama, sveobuhvatan teritorijalni preustroj lokalne samouprave u Hrvatskoj još uvijek nije proveden, što sustav ostavlja u stanju koje mnogi stručnjaci smatraju neodrživim. Trenutni teritorijalni ustroj, koji obuhvaća 576 jedinica lokalne samouprave – 428 općina, 127 gradova i 21 županiju – često se kritizira zbog neefikasnosti, financijske neodrživosti i prevelike administrativne fragmentacije (Koprić, 2014). Glavni problemi proizlaze iz prevelikog broja malih i financijski slabih općina koje imaju nedovoljan broj stanovnika i ograničen fiskalni kapacitet, što im otežava pružanje kvalitetnih javnih usluga bez državne pomoći. Istovremeno, primjetna je neravnomjernost u razvoju lokalnih jedinica, pri čemu veći gradovi i gospodarski razvijeniji dijelovi zemlje imaju kapacitete za autonomno upravljanje i financiranje projekata, dok ruralne općine ostaju ovisne o državnim subvencijama (Koprić, 2014). Dodatni problem predstavlja preklapanje nadležnosti između različitih razina vlasti, jer nedovoljno jasno definirane ovlasti županija, gradova i općina često dovode do neučinkovitog upravljanja i birokratskih prepreka. Uz to, velik broj jedinica lokalne samouprave podrazumijeva i povećan administrativni aparat, što rezultira većim brojem zaposlenih u administraciji, dodatno opterećujući javne financije i smanjujući ukupnu učinkovitost sustava.

Do sada je u okviru reformi lokalne i regionalne samouprave postignuto nekoliko značajnih rezultata. Fiskalna decentralizacija omogućila je lokalnim jedinicama veće financijske kapacitete i autonomiju u donošenju odluka (Koprić, 2014). Uvođenje e-uprave i digitalizacija javnih usluga povećali su učinkovitost i transparentnost lokalne uprave, olakšavajući pristup informacijama i smanjujući birokratske barijere.

Sudjelovanje građana u procesima odlučivanja povećalo je transparentnost i odgovornost lokalnih vlasti, što je rezultiralo većim povjerenjem građana u lokalne vlasti.

4.4. REFORMA SUSTAVA JAVNIH SLUŽBENIKA

Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, Hrvatska se, osim spomenutih, obvezala provesti još jednu reformu izrazito bitnu za učinkovito i efikasno djelovanje javne uprave. Riječ je o reformi javnih službenika, odnosno službeničkog zakonodavstva, koje je dotad bilo obilježeno brojnim problemima kao što je slaba motiviranost službenika, duboka politizacija javne službe, manjak profesionalizma, nepostojeći sustav daljnjeg obrazovanja službenika i sl.

Veliki doprinos toj reformi dala je upravo SIGMA, koja je za područje službeničkog zakonodavstva odvojila ukupno 13 dokumenata u kojima je jasno definirala uvjete koje svaka državna služba mora ispunjavati kako bi stvorila učinkovitu i profesionalnu javnu upravu a to su depolitizacija i profesionalizacija uprave, djelovanje u javnom interesu, kreiranje optimalnog i učinkovitog službeničkog sustava u okviru prava i obveza službenika, povećanje odgovornosti javnih službenika te izgradnja efikasnog sustava upravljanja ljudskim potencijalima (Marčetić, Musa 2013: 728).

Reforma sustava javnih službenika u Hrvatskoj započela je početkom 2000-ih godina, uslijed sve veće potrebe za modernizacijom i profesionalizacijom javne uprave. Te reforme bile su ključne za povećanje učinkovitosti, transparentnosti i odgovornosti javne uprave (Babić Krešić, 2015), te za usklađivanje s europskim standardima i praksama u okviru procesa pristupanja Europskoj uniji. Reforme su formalno započele donošenjem Zakona o državnim službenicima i namještenicima 2001. godine (NN, 27/01, 92/05, 74/10, 155/23). Ovaj zakon bio je prvi korak prema uspostavljanju modernog i učinkovitog sustava javne uprave. Cilj zakona bio je stvoriti pravni okvir za profesionalizaciju i depolitizaciju javne službe, te uvesti jasne kriterije za zapošljavanje, napredovanje i ocjenjivanje državnih službenika.

Depolitizacija javne službe smatra se nužnom promjenom čija je svrha prvenstveno zaštititi profesionalnost službenika te osigurati njihovo djelovanje u skladu sa načelom zakonitosti. Za uspješno realizaciju te inicijative bilo je potrebno separirati upravnu od političke strukture, odnosno jasno razgraničiti političke od službeničkih položaja. Kako bi riješila to pitanje, a obzirom na činjenicu da Zakon o državnim službenicima ne spominje dužnosnike, Hrvatska je provela niz izmjena i dopuna Zakona o sustavu državne uprave kako bi regulirala pitanje političkih (dužnosničkih) položaja. Jedna od značajnijih izmjena Zakona o sustavu državne uprave dogodila se 2005. godine uvođenjem instituta „rukovodećih državnih službenika“ koji je bio specifičan po tome što su se te pozicije (pomoćnik ministra, tajnik ministarstva, zamjenik ravnatelja i pomoćnik ravnatelja državnih upravnih organizacija) popunjavale po merit načelu, odnosno imenovala ih je i razrješavala dužnosti Vlada na temelju javnog natječaja (Marčetić, Musa 2013: 734). Vodeći se tim činjenicama, možemo utvrditi da je depolitizacija u tom okviru prividno provedena s obzirom na to da su kriteriji zapošljavanja rukovodećih državnih službenika znatno niži u odnosu na zapošljavanje profesionalnih upravnih službenika, a što je u suprotnosti s očekivano zahtjevnijim kriterijima koje bi kandidati za visoke službeničke pozicije trebali ispunjavati (Koprić 2016:8).

Zapošljavanje i brzo napredovanje politički podobnih u javnu službu demotivira ostale službenike a samim time doprinosi manjku profesionalizma. Uvođenje merit načela promijenilo je staru praksu zapošljavanja te donijelo pozitivne promjene zapošljavanjem putem javnog natječaja. Međutim, osim merit sustava, izbor kandidata provodi se i primjenom mehanizma testiranja i intervjua koji u konačnici omogućuje čelniku da odabere kandidata po svojoj volji (Marčetić, Musa 2013: 738).

Jedna od najznačajnijih reformi bila je uvođenje sustava stalnog stručnog usavršavanja i obrazovanja državnih službenika. Ovo je uključivalo osnivanje Državne škole za javnu upravu, koja je postala ključna institucija za obrazovanje i obuku javnih službenika (Koprić, 2014). Cilj je bio osigurati kontinuirano stručno usavršavanje i razvoj kompetencija službenika, što je presudno za povećanje profesionalizma i kvalitete javnih usluga. Nažalost, mnogi planirani programi usavršavanja nisu provedeni upravo zbog nedostatka personalnog i financijskog kapaciteta te organizacijskih poteškoća.

Kao temeljni problem cijelog sustava usavršavanja navodi se nemogućnost detaljnije evaluacije aktualnog stanja u okviru znanja i sposobnosti državnih službenika te pomanjkanje sustava koji je usmjeren isključivo na analizu rezultata provedenih programa usavršavanja. Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i regionalnoj samoupravi 2008.godine uredio je pitanje usavršavanja i osposobljavanja službenika u lokalnoj i regionalnoj samoupravi pa su tako službenici dužni osposobljavati se i usavršavati svoje vještine za poslove u okviru svog radnog mjesta. S druge strane, nadređeni su dužni omogućiti svojim podređenima daljnje usavršavanje kroz razne programe izobrazbe (Marčetić, Musa 2013: 750).

Druga značajna reforma bila je uvođenje sustava ocjenjivanja rada državnih službenika (Budak et al., 2011). Ovaj sustav omogućio je objektivnu procjenu rada službenika na temelju jasno definiranih kriterija i pokazatelja uspješnosti. Sustav ocjenjivanja imao je za cilj potaknuti službenike na postizanje boljih rezultata, te osigurati pravedno i transparentno nagrađivanje i napredovanje u službi. Općenito, pokazalo se da radna ocjena ne doprinosi efikasnosti motiviranosti službenika s obzirom da ne proizvodi značajne posljedice za samog službenika.

Reforme sustava javnih službenika u Hrvatskoj postigle su značajne rezultate. Kroz uvođenje sustava stalnog stručnog usavršavanja, ocjenjivanja rada i transparentnih procedura zapošljavanja postignuta je veća profesionalizacija i depolitizacija javne službe (Babić Krešić, 2015). Modernizacija radnih procesa, uvođenje novih tehnologija i kontinuirano stručno usavršavanje službenika doprinijeli su povećanju učinkovitosti i kvalitete javnih usluga. Sustavi ocjenjivanja i transparentne procedure zapošljavanja i napredovanja službenika osigurali su veću transparentnost i odgovornost u radu javne uprave. Reforme su omogućile usklađivanje sustava javne uprave s europskim standardima i praksama, što je bilo ključno za pristupanje Hrvatske Europskoj uniji.

4.5. REFORMA UPRAVNOG SUDOVANJA I POSTUPANJA

Upravno sudovanje predstavlja iznimno važno područje za EU, naročito iz razloga što se zaštita javnih interesa i ljudskih prava, kao temeljne zajedničke vrijednosti EU, ostvaruju upravo putem upravnih sudova. Stoga je reforma upravnog sudovanja i postupanja bila jedna od nužnih promjena u procesu europeizacije koja je usmjerena poglavito na prilagodbu i modernizaciju zakonodavstva u području upravnog prava. Vodeći se ciljevima same reforme (pojednostavljivanje zakona o općem upravnom postupku, redukcija upravnih procedura, brže i jednostavnije rješavanje postupaka, povećanje efikasnosti rada uprave, proširenje sudske zaštite te nadležnosti u okviru upravnog spora) RH je donošenjem novog Zakona o općem upravnom postupku 2009. (ZUP) a samim time i novog Zakona o upravnim sporovima 2010. (ZUS) doprinijela cjelokupnoj reformi državne i javne uprave. Novi ZUP uključivao je promjene u smislu bolje regulacije u okviru upravnih procedura i ugovora, bolje kontrole svakog postupanja javnopravnog tijela (ukoliko je iz područja upravnog prava), te jače pravne zaštite od svih oblika upravnog sudovanja. S druge strane, novi ZUS proširio je područje sudske zaštite i upravnosudskog nadzora (Koprić 2014. 25). Također, uvedene su promjene u ustrojstvu upravnog sudovanja (po novom Zakonu postoje prvostupanjski upravni sudovi i Visoki upravni sud RH), omogućen je prekid postupaka te povrat u prijašnje stanje, uređeno je pravo žalbe protiv prvostupanjskih odluka, te mnoge druge promjene kojima je u konačnici postignut značajan napredak u odnosu na dotadašnji sustav upravnog sudovanja. Ipak, prostora za daljnji napredak ima dovoljno, naročito kada je u pitanju usvajanje europskih standarda i uvođenje drugih novina koje će osigurati podizanje kvalitete upravnog sudovanja u cijelosti a time i veću pravnu sigurnost građana RH.

4.6. OSTALE REFORME JAVNE UPRAVE

Ostale reforme javne uprave u Hrvatskoj obuhvaćaju širok spektar mjera i inicijativa koje su usmjerene na modernizaciju, povećanje učinkovitosti, transparentnosti i odgovornosti javne uprave. Jedan od najvažnijih aspekata ovih reformi je digitalizacija javne uprave. Digitalizacija uključuje uvođenje e-uprave, digitalnih platformi i online usluga koje omogućuju građanima i poslovnim subjektima brži i lakši pristup informacijama i uslugama. Implementacija digitalnih rješenja može značajno smanjiti birokratske barijere, ubrzati administrativne postupke i povećati transparentnost.

Reforma elektroničke uprave (e-uprave) bila je također od velikog značaja. Uvođenjem modernih informatičkih sustava, smanjeno je vrijeme čekanja na administrativne usluge, omogućena je veća dostupnost usluga putem interneta, čime je poboljšana komunikacija između građana i državnih institucija (Koprić et al., 2021). Također, uspostavljen je jedinstveni portal za pristup svim administrativnim uslugama, što je značajno olakšalo poslovanje i svakodnevne administrativne aktivnosti građana i tvrtki. Reforma javnih nabava također je bila vrlo važna jer je imala za cilj povećanje transparentnosti i smanjenje korupcije u javnim nabavama (Babić Krešić, 2015). Kroz uvođenje digitalnih sustava za natječaje i javne nabave, smanjeni su rizici od nepravilnosti, a sama procedura postala je brža i jednostavnija.

Racionalizacija broja zaposlenih i reorganizacija državnih tijela provodila se sporadično, bez sustavnog pristupa, što je rezultiralo neujednačenim učinkom u različitim dijelovima uprave. Decentralizacija, iako formalno prisutna, u praksi je ograničena zbog nedovoljnih financijskih i administrativnih kapaciteta lokalnih jedinica. Reforma upravljanja ljudskim resursima imala je za cilj uvođenje kriterija učinkovitosti i profesionalizaciju državne službe, ali još uvijek postoji problem političkih imenovanja i neujednačene primjene standarda zapošljavanja i napredovanja (Koprić et al., 2021). Upravni postupci i regulativa pojednostavljeni su kroz niz zakonskih izmjena, no birokratske prepreke i dalje otežavaju poslovanje i građanima i poduzetnicima. Antikorupcijske mjere, uključujući jačanje neovisnosti tijela za nadzor i transparentnosti

javnih financija, dale su određene rezultate, no percepcija korupcije i dalje ostaje jedan od ključnih izazova.

5. PODRŠKA EUROPSKE UNIJE U REFORMIRANJU HRVATSKE JAVNE UPRAVE

Ulazak Hrvatske u EU 2013. godine bio je prekretnica koja je donijela obvezu usklađivanja nacionalnog zakonodavstva, institucija i administrativnih praksi s europskim standardima i praksama. Europska unija, kroz različite financijske instrumente, tehničku pomoć i stručnu podršku, aktivno je sudjelovala u pružanju podrške Hrvatskoj u jačanju učinkovitosti, transparentnosti i odgovornosti javnih institucija. Ovaj proces bio je ključan za uspješnu integraciju Hrvatske u europsku zajednicu, omogućujući joj da poboljša upravljanje, smanji administrativne barijere i stvori učinkovitiji sustav koji je u službi građana. U ovom poglavlju bit će analizirani ključni programi i inicijative EU koji su imali izravan utjecaj na reformu hrvatske javne uprave, kao i specifični ciljevi i postignuća koje je Hrvatska ostvarila uz potporu EU fondova i drugih oblika suradnje.

5.1. ULOGA SIGME

U kontekstu značaja europeizacije Hrvatske, u mnogome je doprinijela Sigma, organizacijska jedinica unutar OECD – a za javnu upravu, u kojoj rade stručnjaci na identifikaciji, sistematizaciji i prihvaćanju europskih upravnih standarda u zemljama za koje to Komisija naruči (Sigma, 2012). Hrvatska je započela suradnju sa Sigmom 2001. godine u čijem programu potpore je ostala sve do 2015. godine (Koprić et al., 2014: 21). Tijekom pretpristupnog razdoblja, Sigma je pažljivo pratila i podupirala upravne reforme u Hrvatskoj te kao rezultat svoje opservacije objavila više od 40 izvještaja (Koprić et al., 2011: 1555). Temeljni cilj same inicijative jest stvaranje modela koji će državama

kandidatkinjama olakšati ulazak u EU i prilagodbu nacionalnih sustava sustavima Europske unije dok svojim djelovanjem nastoji podržati zemlje u njihovom nastojanju da osiguraju efikasniju, ekonomičniju, bolju javnu i državnu upravu za svoje građane.

Sigma je organizirana kao specijalizirana jedinica unutar OECD-a, čije djelovanje je gotovo u cijelosti financirano od strane Europske komisije. Do sada je Sigma objavila više od pedeset dokumenata, uz brojne druge materijale poput tekstova, prezentacija i uputa, uključujući i popise za provjeru koji služe kao vodiči za ocjenu stanja u različitim upravnim sektorima (Sigma, 2012). Neki od najvažnijih dokumenata uključuju broj 23 "Priprema javnih uprava za europski upravni prostor" (1997.), broj 26 "Održive institucije za članstvo u Europskoj uniji" (1998.), broj 27 "Europska načela javne uprave" (1999.), te broj 15 "Popis pitanja za provjeru kod pripreme propisa i upravljanja pravnom regulacijom u srednjoj i istočnoj Europi" (1997.) (Koprić et al., 2011: 1555).

5.2. PRETPRISTUPNI PROGRAMI POMOĆI

Europska unija uložila je znatna financijska sredstva u reformu javne uprave u Hrvatskoj. Tako je 2007. godine uloženo 141,2 milijuna eura, 2008. godine 146 milijuna eura, 2009. godine 151,2 milijuna eura, 2010. godine 153,5 milijuna eura, 2011. godine 156,5 milijuna eura, 2012. godine 156,1 milijun eura, a u zadnjih šest mjeseci prije pridruživanja, tj. 2013. godine, 93,5 milijuna eura (Koprić, 2014: 22). Ove brojke odnose se isključivo na IPA program, dok su ranije niz projekata modernizacije uprave bili financirani u okviru programa PHARE i CARDS, a određena sredstva bila su dostupna kroz programe ISPA i SAPARD. Ukupno je EU uložila oko 1,6 milijardi eura u reformu hrvatske javne uprave (Koprić, 2014: 22).

Kroz programe poput PHARE, ISPA i SAPARD te kasnije IPA (Instrument for Pre-Accession Assistance), Hrvatska je dobila sredstva i stručno znanje za modernizaciju upravnih kapaciteta, jačanje vladavine prava, digitalizaciju javnih usluga i unaprjeđenje institucionalnog okvira. PHARE program bio je jedan od prvih mehanizama EU pomoći, usmjeren na jačanje administrativnih kapaciteta i pripremu

pravne stečevine za usklađivanje s europskim zakonodavstvom. Primjer uspješnog korištenja PHARE sredstava u reformi javne uprave bilo je unaprjeđenje upravljanja ljudskim resursima u državnoj službi, kroz obuku službenika i uspostavu sustava profesionalizacije javne uprave (Koprić, 2014). Program ISPA bio je fokusiran na infrastrukturu i zaštitu okoliša, no njegova sredstva su također korištena za unaprjeđenje upravnih kapaciteta u sektorima koji su zahtijevali prilagodbu EU regulativama. SAPARD je, s druge strane, bio usmjeren na razvoj ruralnih područja, a kroz njega su se jačali administrativni kapaciteti za provedbu poljoprivredne politike i dodjelu potpora.

Nakon 2007. godine, ključni instrument za potporu reformama postao je IPA program, koji je obuhvatio pet komponenti: jačanje institucija i prekograničnu suradnju, regionalni razvoj, razvoj ljudskih potencijala i ruralni razvoj. Primjer uspješne primjene IPA fondova u reformi javne uprave bila je digitalizacija usluga kroz projekt e-Građani, koji je omogućio građanima jednostavniji pristup administrativnim postupcima (Koprić, 2014). Također, kroz IPA je financirana modernizacija sustava upravljanja javnim financijama i razvoj mehanizama transparentnosti u radu državnih institucija.

Nakon prvog izvještaja o napretku iz 2005. godine, koji je uključivao i ocjene stanja u javnoj upravi, Europska komisija objavila je još devet sveobuhvatnih izvještaja o Hrvatskoj. Posljednja tri izvještaja nosila su naziv izvještaja o monitoringu, a najnoviji je objavljen 26. ožujka 2013. pod nazivom Izvještaj o monitoringu za Hrvatsku.

5.3.FONDOVI EUROPSKE UNIJE

Europski strukturni i investicijski fondovi (ESIF) ključni su za razvoj Europske unije i obuhvaćaju sve programe koje financira EU, bilo unutar država članica (u sklopu politika kohezije, poljoprivrede i ribarstva) ili izvan njih (u okviru pretprijetnih programa i programa za treće zemlje). ESI fondovi pružaju podršku zemljama članicama, financirajući projekte koji doprinose njihovom razvoju. Iako EU nikada ne financira 100% projekta, njezina pomoć u velikoj mjeri olakšava ostvarenje tih projekata. Strukturni

fondovi posebno su usmjereni na postizanje ekonomske i socijalne kohezije unutar Unije i obuhvaćaju nekoliko ključnih fondova, među kojima su (Belić et al., 2011):

- Europski socijalni fond,
- Europski poljoprivredni fond
- Financijski instrumenti za pomoć ribarstvu,
- Europski fond za regionalni razvoj (ERDF).

Europski fond za regionalni razvoj (ERDF) jedan je od temeljnih EU fondova, primarno namijenjen jačanju ekonomske i socijalne kohezije među državama članicama, kao i pristupnim kandidatkinjama (Maletić et al., 2016). Njegov cilj je smanjenje razlika među regijama EU kroz podršku razvoju regionalnih gospodarstava, strukturnim prilagodbama te prekograničnoj, transnacionalnoj i međuregionalnoj suradnji. Kohezijski fond, pak, financira projekte koji imaju za cilj unapređenje okoliša i razvoj prometne infrastrukture. Države članice predlažu projekte Europskoj komisiji koja odlučuje o financiranju unutar tri mjeseca (Belić et al., 2008). Prijedlozi moraju sadržavati ključne informacije o primjeni sredstava, izvedivosti i socijalno-ekonomskom učinku projekta. Europski socijalni fond (ESF) usmjeren je na promicanje visoke razine zaposlenosti, ravnopravnosti spolova, održivi razvoj te jačanje ekonomske i socijalne kohezije. Fond sufinancira projekte koji poboljšavaju tržište rada, ljudske potencijale, osposobljavanje, obrazovanje, poduzetništvo te sudjelovanje na tržištu rada, financirajući od 50% do 85% potrebnih sredstava (Maletić et al., 2016).

Jedan od najvažnijih projekata financiranih iz fondova EU bio je e-Građani, koji je omogućio građanima pristup digitaliziranim uslugama državne uprave, poput izdavanja e-Osobne iskaznice, uvida u matične knjige i podnošenja raznih zahtjeva putem interneta (Maletić, 2016). Ovaj projekt sufinanciran je sredstvima Europskog socijalnog fonda i predstavlja značajan korak prema modernizaciji i smanjenju administrativnih barijera. Također, kroz Operativni program „Učinkoviti ljudski potencijali“ financirani su projekti obuke i usavršavanja državnih službenika, čime se povećala profesionalizacija javne uprave. Jedan od takvih projekata je Jačanje kapaciteta državnih službenika za učinkovitu provedbu reformi, koji je omogućio edukaciju službenika o EU propisima, financijskom upravljanju i borbi protiv korupcije (Maletić, 2016).

Europski fond za regionalni razvoj sufinancirao je projekte digitalne transformacije javne uprave, poput razvoja sustava interoperabilnosti državnih tijela i modernizacije informacijskih sustava. Projekt ePoslovanje pomogao je malim i srednjim poduzećima u integraciji s digitalnim platformama državne uprave, olakšavajući poslovanje i smanjujući administrativno opterećenje (Maletić, 2016). Kroz EU fondove podržana je i reforma pravosuđa, uključujući modernizaciju sudskih sustava i informatizaciju sudskih postupaka. Projekt e-Spis omogućio je digitalno upravljanje sudskim predmetima, što je povećalo brzinu i transparentnost pravosudnog sustava.

EU fondovi imali su ključnu ulogu u reformi javne uprave u Hrvatskoj, osobito tijekom procesa pristupanja Europskoj uniji. Kroz različite instrumente, kao što su Strukturni i investicijski fondovi (ESIF), Hrvatska je mogla financirati projekte koji su unaprijedili efikasnost i transparentnost javnih usluga. Fondovi su omogućili modernizaciju administrativnih procesa, uvođenje novih tehnologija, obuku zaposlenika u javnoj upravi te jačanje institucionalnih kapaciteta (Koprić, 2012). Također, EU je financirala projekte usmjerene na usklađivanje hrvatskog zakonodavstva s europskim standardima, što je bilo ključno za osiguranje učinkovitosti i kvalitete upravljanja te jačanje povjerenja građana u institucije. EU fondovi su bili temelj za postizanje dugoročnih ciljeva u reformi hrvatske javne uprave.

6. ZAKLJUČAK

Reforma hrvatske javne uprave, podržana kroz različite EU fondove i instrumente, predstavlja ključni element u procesu modernizacije državnih institucija i prilagodbe europskim standardima. Podrška Europske unije bila je izuzetno važna u svim fazama ovog procesa, od početnih priprema do implementacije specifičnih mjera koje su omogućile efikasnije i transparentnije funkcioniranje javne uprave. U sklopu procesa pristupanja EU, Hrvatska je započela s transformacijom svog administrativnog aparata, uvođenjem novih zakonskih okvira, unapređenjem radnih procedura, profesionalizacijom javnih službenika i razvojem potrebnih kapaciteta za učinkovito korištenje europskih sredstava.

Europski strukturni i investicijski fondovi, zajedno s pretpristupnim instrumentima, dali su značajnu financijsku potporu za realizaciju tih reformi. Fondovi poput Europskog socijalnog fonda, Europskog fonda za regionalni razvoj, Kohezijskog fonda i drugih, omogućili su Hrvatskoj ulaganje u infrastrukturne projekte, modernizaciju administrativnih kapaciteta, kao i razvoj ljudskih resursa unutar javne uprave. Osim toga, ove su potpore pomogle u usklađivanju nacionalnog zakonodavstva s europskim propisima, čime je omogućena bolja koordinacija i suradnja na regionalnoj i međunarodnoj razini. Reforme javne uprave kroz EU podršku imale su jasne ciljeve: povećanje učinkovitosti, depolitizacija administracije, poboljšanje kvalitete javnih usluga, te osiguranje usklađenosti s europskim standardima upravljanja. Kroz ove promjene, javna uprava postala je sposobnija odgovoriti na zahtjeve suvremenog društva i globalnih izazova. Uvođenjem novih tehnologija, jačanjem stručnosti zaposlenika te poboljšanjem organizacijske strukture, Hrvatska je uspjela postići značajne pomake prema europskim normama u upravljanju.

Iako su postignuti brojni uspjesi, pred hrvatskom javnom upravom još uvijek se nalaze izazovi, uključujući nužnost daljnje digitalizacije, smanjenje birokracije i daljnje jačanje kapaciteta za upravljanje fondovima EU. Također, iako je postignuta veća profesionalizacija, daljnje jačanje institucionalne neovisnosti i borba protiv političkih utjecaja na administrativnu funkciju ostaju ključni ciljevi za budući razvoj. Uz podršku

EU, Hrvatska je napravila značajne korake prema izgradnji modernog i efikasnog administrativnog sustava, koji će nastaviti igrati važnu ulogu u održivom razvoju zemlje, poboljšanju kvalitete života građana i jačanju konkurentnosti na europskoj i globalnoj razini. Proces reforme javne uprave u Hrvatskoj i dalje traje, a daljnja suradnja s EU i korištenje dostupnih fondova nastavit će biti ključni faktori u ostvarivanju ovih ciljeva.

LITERATURA

Knjige:

1. Babić Krešić I. (2015.) Globalizacija, europeizacija i tranzicija- fenomeni današnjice i smjernice budućeg razvoja; pregledni članak
2. Belić, M., Ćorić, G., Peruča B., I et. al. (2008). EU fondovi – vodič kroz europske fondove 2008.-2013., Novum d.o.o., Zagreb, 2008.
3. Budak, J. et all. (2011). Deset tema o reformi javne uprave u Hrvatskoj. Zagreb, Ekonomski institut
4. Kersan Škabić, I. (2015). Ekonomija Europske unije, Sveučilište Jurja Dobrile u Puli, Fakultet ekonomije i turizma "Dr. Mijo Mirković", Pula
5. Koprić I. (2014). Europeizacija hrvatske javne uprave; Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
6. Koprić I. (2014). Prilagodbe hrvatske javne uprave europskim standardima; godišnjak akademije pravnih znanosti Hrvatske
7. Koprić I. (2018). Public administration characteristics and performance in EU28: Croatia; University of Zagreb
8. Koprić, I. (2008). Hrvatska država i uprava stanje i perspektive. Zagreb, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti.
9. Koprić, I., Musa, A., Lalić Novak, G. (2012). Europski upravni prostor, Institut za javnu upravu, Zagreb
10. Koprić, I. (2016). Reforma javne uprave u Hrvatskoj: ni bolni rezovi ni postupne promjene – nužna je nova upravna paradigma, Političke analize, No. 26, Institut za javne financije, str. 3 – 12
11. Koprić, I. et al. (2021). Upravna znanost: javna uprava u suvremenom europskom kontekstu, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Suvremena javna uprava, Zagreb, 2021., str. 507-519
12. Koprić, I., Đulabić, V. (2017). Evaluation of Decentralisation Programme in Croatia: Expectations, Problems, and Results. U: Ivan Koprić i dr. (ur.) Evaluating Reforms

of Local Public and Social Services in Europe: More Evidence for Better Results. Basing stoke: Palgrave Macmillan.

13. Longares Barrio, C. (2008). Reform of Public Administration and EU Funded Assistance-Conditions for Success-The Croatian Case; Delegation of the European Commission to the Republic of Croatia; Economic Development, Justice and Home Affairs, Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave, Vol. 8 No. 1, str. 5-16
14. Maletić, I., et. al. (2016). EU projekti-od ideje do realizacije. Zagreb: TIM4PIN, 2016.
15. Marčetić, G., Musa A. (2012) Europeizacija službeničkog prava: usklađivanje hrvatskog zakonodavstva s europskim standardima; Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, str. 725-756
16. Marušić H.(2015.): Reforma javne uprave u kontekstu eurointegracijskih procesa; Institut za javnu upravu, str. 303-308
17. Musa, A. (2006). Europski upravni prostor: približavanje nacionalnih uprava. Hrvatska i komparativna javna uprava, vol. 6, br. 1, str. 125.-126.
18. Sigma (2012). Rethinking Europe's „Rule of Law“ and Enlargement Agenda (49). Paris: OECD/Sigma
19. Škarica, M. (2013). Lokalni djelokrug u svjetlu novih funkcija i uloga lokalne samouprave, Institut za javnu upravu, Zagreb, str. 55 – 99

Internet izvori:

1. Hrvatski Sabor (2014): Strategija razvoja javne uprave 2014. – 2020., dostupno na <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//ZPPI/Strategije%20-%20OGP/uprava//Strategija%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202015%20%20do%202020%20%20godine.pdf>, pristupljeno 27.11.2024.

2. Report (2013): Monitoring Report on Croatia's Accession Preparations. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council COM(2013)171 final, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52013DC0171>, pristupljeno 27.11.2024.

Zakoni i propisi:

1. Uredba o osnivanju Državne škole za javnu upravu, NN 144/10
2. Zakon o državnim službenicima i namještenicima 2001. godine (NN, 27/01, 92/05, 74/10, 155/23)
3. Zakon o državnim službenicima i namještenicima 2001. godine, NN 27/01, 92/05, 86/08, 155/23
4. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 150/11, 19/13
5. Zakon o sustavu državne uprave, NN 66/19
6. Zakon o upravnim sporovima (NN 20/10)