

Utjecaj Europske unije na organizaciju hrvatske javne uprave

Palec, Marijana

Graduate thesis / Diplomski rad

2024

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:199:088943>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-12-19**



Repository / Repozitorij:

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



PRAVNI FAKULTET SVEUČILIŠTA U ZAGREBU
STUDIJSKI CENTAR ZA JAVNU UPRAVU I JAVNE FINACIJE
STRUČNI DIPLOMSKI STUDIJ JAVNA UPRAVA

Marijana Palec

UTJECAJ EUROPSKE UNIJE NA ORGANIZACIJU HRVATSKE
JAVNE UPRAVE

Završni rad

Mentor: izv. prof. dr. sc. Jasmina Džinić

Zagreb, 2024.

Izjava o izvornosti

Ja, Marijana Palec, 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 koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Marijana Palec, v.r.

SAŽETAK

Ovaj rad istražuje utjecaj Europske unije na organizaciju javne uprave. Sljedeći teoriju otvorenog sustava, rad se usmjerava na pitanje je li Europska unija kao jedan otvoreni sustav i u kojoj mjeri, kao uvjet za članstvo, usmjerila hrvatsku javnu upravu u smjeru stvaranja novih institucija i tijela. Dodatno, kroz ključne pristupe europske integracije, poput neofunkcionalizma i intergovernmentalizma, analizira se utjecaj nadnacionalnih aktera na integracijske procese. U radu se također razmatra povijest i razvoj Europske unije, faze u pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji te kao ključni dio rada, nužne prilagodbe javne uprave, uključujući institucionalno osnaživanje radi jačanja vladavine prava, borbe protiv korupcije, zaštite ljudskih prava i sloboda, uspostave stabilnog tržišta te povećanja učinkovitosti javne uprave. Ovakve prilagodbe obično nose sa sobom i izazove, koji su također imali utjecaj na organizaciju i prilagodbu europskim standardima.

Ključne riječi: otvoreni sustav, prilagodba, javna uprava, integracija, institucije, tijela javne uprave

Sadržaj

Uvod.....	1
1. Teorijska podloga u istraživanju utjecaja nadnacionalnih aktera na integracijske procese	2
1.1. Globalizacija, teorija otvorenog sustava i teorija kontingencije.....	2
1.2. Ostali teorijski pristupi europske integracije – neofunkcionalizam, intergovernmentalizam	6
2. Povijest i razvoj Europske unije.....	8
3. Razvoj i organizacija hrvatske javne uprave prije pristupanja Republike Hrvatske EU-u	11
3.1. Hrvatska javna uprava nakon osamostaljenja.....	11
3.2. Faze pristupanja Hrvatske Europskoj uniji.....	13
4. Uvjeti za pristupanje i prilagodbe u sustavu javne uprave.....	16
4.1. Uvjeti za pristupanje Europskoj uniji	16
5. Prilagodbe u sustavu javne uprave u Hrvatskoj	17
5.1. Strukturne promjene u hrvatskoj javnoj upravi provedene s ciljem integracije u EU	18
5.1.1. Borba protiv korupcije	18
5.1.2. Izobrazba državnih i javnih službenika	19
5.1.3. Izobrazba pravosudnih dužnosnika, sudskih savjetnika i vježbenika	20
5.1.4. Zaštita osobnih podataka	20
5.1.5. Područje tržišnog natjecanja.....	21
5.1.6. Javna nabava	21
5.1.7. Obrazovni sustav	22
5.1.8. Poljoprivreda i ruralni razvoj	23
5.1.9. Ribarstvo	24
5.1.10. Energetski sektor	24
5.1.11. Promet	25
5.1.12. Zapošljavanje	26
6. Upravni i institucionalni kapacitet Republike Hrvatske	28
7. Izazovi u prilagodbi hrvatske javne uprave europskim standardima	29
8. Zaključak.....	30
9. Literatura.....	32

Uvod

Osamostaljenjem 1991. godine započeo je stalan proces traženja mjesta Republike Hrvatske u međunarodnoj zajednici, a osobito među razvijenim zemljama europskog kontinenta. Već u ranim fazama nove države prepoznala se moć europskih integracija i od tada se odvija neprekidan proces prilagodbe i unaprjeđenja sustava hrvatske javne uprave. Od izražavanja namjere pa sve do pristupanja Hrvatske Europskoj uniji, ali i nakon toga, Hrvatska je prošla brojne prilike i izazove, kako bi na kraju prilagodila svoju javnu upravu europskim standardima i bila prihvaćena kao punopravna članica Europske unije.

Ovaj rad istražuje utjecaj nadnacionalnih aktera na integracijske procese, prvenstveno Europske unije, utjecaj teorije otvorenog sustava, teorije kontingencije te prevladavajućih integracijskih teorija. Nakon kratkog osvrt na povijest, razvoj, u radu se obrađuje razvoj hrvatske javne uprave u razdoblju nakon osamostaljenja Republike Hrvatske te faze pristupanja Europskoj uniji.

Nadalje, u radu su obrađeni uvjeti koje je Hrvatska morala ispuniti kako bi mogla pristupiti integrativnom procesu.

Fokus i cilj drugog dijela rada je istražiti jesu li i u kojoj mjeri integracijski procesi, politike i zakonodavstvo Europske unije utjecali na organizaciju hrvatske javne uprave u smislu strukturnih izmjena sustava javne uprave, uz određene primjere promjene u institucionalnom odnosno strukturnom obuhvatu. Sustavom se u radu smatra cjelokupna javna uprava.

Kroz daljnju analizu rad sadrži osvrt na upravne i institucionalne kapacitete Republike Hrvatske te izazove s kojima se suočila Hrvatska tijekom prilagodbe standardima koje je postavila nadnacionalna organizacija.

1. Teorijska podloga u istraživanju utjecaja nadnacionalnih aktera na integracijske procese

Pregled teorijskih objašnjenja određenih pojava važan je za razumijevanje šireg konteksta vezanog za te pojave te omogućuje bolji uvid u okolnosti koje dovode do određenog ponašanja i organiziranja te određenih „konstelacija“. Za potrebe ovoga rada, ukratko će se izložiti nekoliko teorijskih pristupa kojima se može pojasniti zašto dolazi do integracija i zašto su države voljne odstupiti od dijela svoga suvereniteta u svrhu budućih koristi, imajući u vidu kako se teorijske postavke spominju u kontekstu prilagodbe cjelokupne javne uprave, a ne određene organizacije.

1.1. Globalizacija, teorija otvorenog sustava i teorija kontingencije

Potaknuto razvojem i novim potrebama, društvo konstantno pronalazi nova objašnjenja i opravdanja rješavanja društvenih situacija. Međusobna povezanost i suradnja na međunarodnoj razini imaju dugu povijest i oblikovale su svijet i društvo kakvo danas poznajemo. Države su oduvijek nastojale razviti različite oblike suradnje i međusobnog utjecaja kako bi postigle individualne i zajedničke ciljeve. Globalizacija kojoj smo svjedoci posljednjih desetljeća obuhvatila je sve razine društva i doprinijela više ili manje uspješnim prilagodbama zemalja.

Globalizacija povezuje nacionalne države čineći ih ovisnim jedne o drugima i često utječe na autonomiju samih država, budući da one svoje ovlasti prenose na institucije izvan nacionalnog poretka odričući se na taj način dijela svog suvereniteta.

Time se neizbježno stvara određeni utjecaj ne samo na javne politike, nego i na strukturu nacionalnih uprava, koje, želeći se približiti političkim ciljevima, donose odluke kojima izravno utječu na organizaciju javne uprave.

Različiti pristupi u tumačenju sustava i njegove interakcije s okolinom obilježili su razdoblje nakon Drugog svjetskog rata do danas.

Jedan od pravaca kojim se može objasniti utjecaj globalizacijskih i integracijskih tokova svakako je **teorija otvorenog sustava**. Koncept otvorenih sustava autora Ludwiga von Bertalanffyja alternativa je konceptu zatvorenih sustava. Bertalanffy govori o „jedinici koja s okolinom ulazi u odnose razmjene materije, energije i informacija“.¹ Utjecaj okoline sve više dobiva na

¹ Koprić I., *Struktura i komuniciranje u upravnim organizacijama*, Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu, 1999., str. 21 - 24

značenju i definira sustav, pri čemu nije sasvim jasno razgraničenje između sustava i njegove okoline. Ovdje su stajališta podijeljena i ovise o istraživačkim ciljevima, međutim, jasno je da međusobna ovisnost postoji.

Zanimljivo je i opažanje kako dominantne organizacije imaju znatno jači utjecaj na svoju okolinu, što, ako to primijenimo na integrativne procese nacionalnih država, pruža jasnu sliku utjecaja nadnacionalnih organizacija na društvenu klimu i organizaciju pojedine države.

Emery i Trist autori su pojma "kauzalna potka okolne sredine" kojeg koriste kao simbol koji sažima odnose između stabilnosti ili dinamike te slučajnih i strukturiranih elemenata, kako bi potaknuli razmjenu ideja između okoline i sustava ili strukture u obradi okolišnih čimbenika. Kauzalna potka ukazuje na način na koji okolišni čimbenici međusobno djeluju.²

Autori kažu da postoji četiri tipa kauzalne potke. Prvi tip je statično okruženje s fiksnim i distribuiranim slučajnim redoslijedom. Sustav u takvim uvjetima ima relativno nepromjenjive i nasumično raspoređene ciljeve i djeluje u mirnom, nasumičnom okruženju. Ovom tipu odgovara i klasična tržišna ekonomija.

Složenije, ali još uvijek relativno mirno okruženje je ono što karakterizira drugi tip u kojem ciljevi nisu nasumično raspoređeni, već grupirani tako da tvore grozdastu strukturu koja odgovara pojmu *nesavršene konkurencije*. Grupiranje omogućuje elementima sustava interakciju i mijenjanje uloga te je uz taktiziranje prisutno i strateško djelovanje. Opstanak sustava u ovakvoj okolini povezan je s informacijama koje sustav zna o svojoj okolini. Za postizanje ciljeva, sustavu su potrebni resursi, usmjerenost i sustavan razvoj kako bi postigao svoj strateški cilj. Ovakvi sustavi postaju nerijetko veliki i tendiraju hijerarhijskog strukturi i centralizaciji.

Treći tip čini „uznemirena reaktivna“ okolina kojoj odgovara oligopolsko tržište. U njoj postoji više sustava iste vrste koji, osim što moraju biti svjesni postojanja drugih sustava, moraju znati da nemaju monopol nad informacijama. Informacije koje ima pojedini sustav može imati i drugi sustav te može nastojati iskoristiti prilike nauštrb drugih. Ovakva situacija može dovesti do složenih odnosa i posljedica. Sustavi moraju djelovati i na operativnoj razini kako bi opstali u takvim okolnostima. Ovdje se uvodi element odlučivanja povezanim s taktikama drugih i to na koje reagirati, a koje idu u korist i na koje se mogu dozvoliti. Na operativnoj razini se radi o

² Emery F. E., Trist E. L., *The Causal Texture of Organizational, Environments, Human Relations*, 1965., str. 22

sustavu planiranja vlastitih taktika, analize tuđih taktika i reakcija sustava na djelovanje drugih sustava. Ovakvo postupanje zahtijeva određenu decentralizaciju te brze, pravovremene i kvalitetne odluke i to na rubnim dijelovima sustava. U osnovi, definiranje organizacijskih ciljeva u smislu kapaciteta adekvatnog odgovora na izazove okoline, u ovom tipu postaje nužnost. Iz ovoga proizlazi kako su moguće situacije u kojima se stabilnost može postići samo dogovorom između različitih sustava.

Na kraju, četvrti i najsloženiji tip čini „turbulentno područje“ gdje „dinamički procesi nastaju iz samog polja“ (Emery i Trist), a ne samo iz reakcija koje kreiraju sustavi u međusobnoj interakciji na tom području. Ovome pridonosi stalni rast velikih sustava i njihovih povezanih sustava, međusobna ovisnost u području gospodarstva, ali i drugih područja te međuovisnost u smislu pronalaženja novih i odgovarajućih odgovora na izazove u okolini. To znači da je promjena konstantna i dovodi do stalnih nesigurnosti s kojima se sustavi suočavaju.³

Postizanje stabilnosti u ovakvim uvjetima veliki je izazov i sustavi moraju biti spremni na suradnju u svrhu postizanja vlastitih ciljeva. S obzirom na to da su određene vrijednosti zajedničke svim sustavima, one postaju alat za otklanjanje izazova i smanjivanje područja nesigurnosti. Turbulentna okolina traži stvaranje drugačijih struktura od onih postojećih hijerarhijski ustrojenih, težeći prema matričnom obliku u kojem će sustavi ostvariti najbolju suradnju, ne prisvajajući ulogu onog drugog, već ostvarujući „pozitivnu povezanost“, međutim ovo ne isključuje korištenje i drugih mehanizama za postizanje stabilnosti, mišljenja su Emery i Trist.

Gledajući, primjerice, na Europsku uniju i zemlje članice kao otvorene sustave, uočljiv je međusoban utjecaj. Nekoliko je aspekata tog utjecaja. Krenuvši od samih razloga osnivanja Europske unije i integracije zemalja, a to je očuvanje mira i stabilnosti te zajedničko upravljanje industrijom ugljena i čelika, kako zemlje potpisnice ne bi mogle samostalno proizvoditi oružje, do suradnje i utjecaja na drugim područjima i stvaranju zajedničkih politika. Sve navedeno donosi određenu izvjesnost i stabilnost. Osim toga, sustavi koji čine ovaj „nadsustav“ međusobno su povezani kroz gospodarstvo, trgovinu, mobilnost radne snage, kapitala i druga područja, a time se stvara međuovisnost. Države kao sustavi moraju pokazati određenu razinu prilagodljivosti kako bi se nosile s promjenama i izazovima u svom okruženju, a na nadnacionalnoj

³ Emery F. E., Trist E. L., *The Causal Texture of Organizational, Environments, Human Relations*, 1965., str. 24 - 26

razini je prilagodba olakšana budući da nadnacionalna tijela imaju ulogu koordinatora.⁴ Nadalje, sustavi uče jedni od drugih i razmjenjuju najbolje prakse radi vlastitog unaprjeđenja, ali i usklađivanja s nadnacionalnim standardima. Povratne informacije analiziraju i procjenjuju koje će uzeti u obzir radi poboljšanja politika i procesa. Sljedeće, vanjsko okruženje nadnacionalnog sustava podložno je utjecajima globalnih kriza, geopolitičkih promjena, drugih aktera, klimatskih promjena, migracija i drugih čimbenika, a kroz zajedničku politiku, udruženi sustavu utječu i primaju utjecaj od tih okolišnih utjecaja, nastojeći ostvariti najveću moguću korist.

Ako se vratimo ponovno na teoriju otvorenog sustava koji se definira kao sustav koji razmjenjuje energiju, materiju i informacije sa svojom okolinom, dakle u stalnoj je interakciji sa svojom okolinom, za razliku od zatvorenih sustava za koje se pretpostavlja da su izolirani od svoje okoline⁵, države možemo promatrati kao žive organizme, koji u razmjeni sa svojom okolinom evoluiraju, a pritom je njihov sustav podložan diferencijaciji pod utjecajem okolišnih čimbenika, ali i vlastitih nastojanja da osiguraju stabilnost i smanje neizvjesnost. Čini se da se u organskom razvoju i evoluciji događa prijelaz prema stanjima višeg reda i diferencijacije. Stoga se često pretpostavljalo da je sklonost sve većoj komplikaciji primarna karakteristika žive, za razliku od nežive prirode.

Do spoznaje da okolina, vanjska i unutarnja, utječe na strukturu organizacija, došla je i **kontingencijska teorija**. Kontingentnost prema Pusiću označava da određeni događaj ne mora biti ni nužan ni nemoguć, te da se događaj mogao manifestirati i drugačije, sve zbog okoline koja predstavlja stalni izvor kontingentnosti, a kako bi se izbjegla neizvjesnost, nužna je stabilizacija nizova kontingentnosti.⁶ Dakle, kako bi došlo do stabilizacije, ponekad je potrebna i određena prilagodba, ne samo u određenim ponašanjima i procesima, nego i u strukturi.

Teorija kontingencije u fokus stavlja prilagodbu pojedine organizacije svom okruženju, navodeći kako su određena organizacijska struktura, ali i način strateškog promišljanja odraz načina na koji organizacije reagiraju na okolinu i promjene u njoj. Najvažnije polazište teorije

⁴ Europska komisija, O Europskoj komisiji, https://commission.europa.eu/about-european-commission_hr, pristupljeno 23.7.2024.

⁵ Von Bertalanffy L., General System Theory, University of Alberta, 1968., str. 141, str. 150

⁶ Pusić E., Upravljanje u suvremenoj državi, Suvremena javna uprava, 2002., str. 22

kontingencije je međusobna povezanost organizacijskih varijabli, kako u odnosu jedne s drugom, tako i u odnosu prema uvjetima iz okoline.⁷

Prema tome se može zaključiti kako određeni čimbenici poput okoline mogu predstavljati varijable koje mogu utjecati na organizacijsku strukturu organizacije pa i čitavog sustava kao što je sustav javne uprave određene zemlje.

Ako bismo mogli sumirati, dalo bi se zaključiti kako su države kao otvoreni sustavi podložni promjenama i stalnoj razmjeni informacija sa svojom okolinom koja je stalni izvor kontingentnosti te da države nastoje osigurati svoju poziciju u međunarodnom prostoru i u gospodarskim kretanjima tako što pristaju na odricanje dijela svog suvereniteta i podliježu promjenama koje im nameće okolina. Na taj način se, kroz suradnju i zajedničke napore, nastoje prilagoditi sve zahtjevnijem globalnom tržištu i njegovim zahtjevima.

1.2. Ostali teorijski pristupi europske integracije – neofunkcionalizam, intergovernmentalizam

Neofunkcionalizam kao jedna od najpoznatijih teorija europske integracije povezuje se s Ernestom Haasom koji je u svojim radovima izložio temeljne ideje ovoga pristupa. U svom radu *The Uniting of Europe* koje je objavljeno 1958. godine iznosi mišljenje kako se pri tumačenju europskih integracija valjaju uzeti u obzir interni čimbenici država kao što su političke stranke, vladajuće garniture, gospodarske interesne skupine, udruge poslodavaca i sindikati. Haas smatra da je ono što države navodi na integraciju odnosno stvaranje određene zajednice država „racionalno djelovanje političke i upravne elite koja štiti vlastite interese“.⁸ Tako integracijom nastaje prijenos lojalnosti od strane elita koje zbog brojnih izazova koje nadilaze moć rješavanja od strane države usmjeravaju svoju lojalnost prema nadnacionalnim institucijama koje posjeduju jači kapacitet rješavanja i suočavanja s takvim izazovima. Lojalnost se prenosi i od strane građana, budući da nadnacionalne institucije donose odluke koje utječu na život građana i građani te institucije uzimaju kao relevantnije od nacionalnih.

U ovom pristupu je naglašena i uloga europskih institucija koje potiču integracijski proces. Promičući zajedničke interese i proširujući svoje ovlasti na određeni način smanjuju ulogu

⁷ Lawrence, P. R. i Lorsch, J. W., *Organization and Environment. Managing Differentiation and Integration*, u Giljević T., *Okolina upravne organizacije*, Pravni vjesnik: časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta J.J. Strossmayera u Osijeku, 2015., str. 216 - 217

⁸ Saurugger S., *Teorije i koncepti europske integracije*, Biblioteka politička misao, 2013., str. 52

nacionalnih vlada, čime jača europski identitet i vodi ka tome da nacionalni politički subjekti prihvaćaju povezivanje na europskoj razini prepoznajući korist u zajednici kao što je Europska unija.

Konačno, jedan od najvažnijih pojmova neofunkcionalizma poznat kao *Spillover efekt* ukazuje na povezanosti gospodarstva, odnosno na to da gospodarska integracija u jednom sektoru vodi ka integraciji u ostalim sektorima. U tom smislu Haas dolazi do zaključka kako gospodarski sustavi država kandidata trebaju u određenoj mjeri biti u međuovisnom položaju prije same integracije.⁹

Intergovernmentalizam je pristup koji nastoji objasniti zašto države prihvaćaju prijenos dijela suvereniteta, odnosno udruživanje suvereniteta. Ovdje se naglašava uloga države koja je glavni akter u procesu integracije te da se suverenitet i dalje zadržava. U svom temelju intergovernmentalizam ima misao teorije međunarodnih odnosa čije je polazište kako se subjekti ponašaju u skladu sa svojim afinitetima i to na racionalan način. Svrha nadnacionalnih institucija je utjecati na transakcijske troškove povezane s međusobnim djelovanjem država.¹⁰

U okviru ovog pristupa analizira se i koncept „igre na dvije razine“ koji se objašnjava na način da veliku važnost imaju procesi koji se odvijaju na nacionalnoj i na međunarodnoj razini, utječući jedni na druge. Tako predstavnici pojedinih država na europskoj razini u svom stalnom kontaktu, iako imaju u vidu zajedničke ciljeve politika EU-a, brane i nacionalne pozicije.

Jedan od predstavnika suvremenog governmentalizma Andrew Moravcsik u svojim radovima je nastojao pokazati kako korijeni nacionalnih afiniteta na nadnacionalnoj razini imaju poveznicu s nacionalnim interesima. Za njega je europska integracija posljedica promišljanja država u smjeru promicanja svojih gospodarskih interesa i racionalnih odluka nacionalnih elita. Zaključuje da države prihvaćaju udruživanje suvereniteta jer im nadnacionalne institucije u okviru svog djelovanja osiguravaju određenu razinu izvjesnosti kada se radi o provođenju određenih politika od strane drugih integriranih država.¹¹

⁹ Isto, str. 55

¹⁰ Isto, str. 65 - 66

¹¹ Saurugger S., Teorije i koncepti europske integracije, Biblioteka politička misao, 2013., str. 79 - 83

2. Povijest i razvoj Europske unije

Europska unija nastala je kao odgovor na poslijeratna zbivanja do kojih su doveli Prvi i Drugi svjetski rat te kako bi se osigurao mir i sigurnost na prostoru europskog kontinenta. U smjeru integracije vodilo je i usvajanje rezolucije koja je pozivala na stvaranje ekonomske i političke unije. Rezoluciju su 1948. godine usvojili političari, stručnjaci i javne osobe iz zemalja zapadne Europe čime su se ispunili uvjeti za stvaranje Vijeća Europe, prve institucije buduće velike integracijske poluge.

Integrativne težnje Europe naišle su na podršku međunarodne zajednice, naročito Sjedinjenih američkih država (dalje SAD), koje su Europi pružile potporu imajući u vidu političke, ekonomske i humanitarne razloge.

Suradnja između SAD-a i Europe utjelovljena je u Organizaciji za europsku ekonomsku suradnju koja je kasnije prerasla u Organizaciju za ekonomsku suradnju, posebnu organizaciju čija je svrha „osigurati veću dobrobit diljem svijeta savjetovanjem vlada o politikama koje podržavaju otporan, uključiv i održiv rast“.¹²

Ujedinjavanje na području Europe započelo je osnivanjem Europske zajednice za ugljen i čelik (dalje EZUČ) 1951. godine (Pariški ugovor), čija je namjera bila stabilizirati tržište ugljena i čelika na francuskom i njemačkom području i time osigurati mir na tom području, a nastavilo se potpisivanjem novih ugovora koji su jamčili daljnju gospodarsku suradnju: Ugovor o Europskoj ekonomskoj zajednici (dalje EEZ) i Ugovor o Europskoj atomskoj zajednici (dalje Euratom). Oba ugovora, poznata kao Rimski ugovori, potpisale su države osnivačice, Belgija, Francuska, Italija, Luksemburg, Nizozemska i Njemačka, u ožujku 1957., a stupili su na snagu u siječnju 1958. godine.

Spomenuti ugovori dali su snažan poticaj za daljnji razvoj i integraciju država potpisnica, međutim, nakon početnog zamaha, ugovori su se morali prilagođavati pod utjecajem različitih stajališta država oko određenih pitanja koja su dolazila na dnevni red EEZ-a. Prvi značajniji ugovor od utjecaja na funkcioniranje Zajednice bio je Ugovor o spajanju kojim je osnovana zajednička Komisija i Vijeće ministara za EZUČ, EEZ i Euratom. Uz zajednički Europski sud i

¹² OECD, Our History, <https://www.oecd.org/en/about/history.html>, pristupljeno 22.7.2024.

Parlamentarnu skupštinu, stvorena je struktura koja je doprinijela lakšoj koordinaciji i većoj integraciji zemalja koje su bile dio ovih Zajednica.

Daljnjim razvojem i promjenama u sustavu financiranja došlo je do osnivanja Europskog revizorskog suda (1975.), još jedne zajedničke institucije.

Od 1973. godine Zajednica se širi i od tada se otvara prema drugim europskim državama, nudeći im mogućnost pridruživanja i integracije. Danska, Irska i Velika Britanija bile su prve pridružene članice, a nakon njih pristupile su Grčka (1981.) te Španjolska i Portugal (1986.).

Nakon naftne krize 1970-ih bilo je potrebno ojačati ekonomije europskih država, a kako bi se ta zamisao mogla realizirati Zajednica se morala otvoriti ideji daljnje integracije. Zaključak je bio da se položaj ovih država na međunarodnoj pozornici može poboljšati udruživanjem i uspostavljanjem zajedničkog, konkurentnijeg tržišta. Slijedeći takvu viziju, još jednom su izmijenjeni Osnivački ugovori te je 1986. godine potpisan Jedinostveni europski akt kojim je predviđeno da će se unutarnje tržište uspostaviti do 1992. godine.

Ujedinjenje Njemačke i okolnosti do kojih je dovelo pridonijeli su novom razmatranju i reviziji Ugovora te je u veljači 1992. godine potpisan Ugovor o Europskoj uniji (Ugovor iz Maastrichta). Tim ugovorom nastala današnja Europska unija (dalje EU) kao još jača zajednica, s još većim nadležnostima i izmijenjenom strukturom, sve kako bi se ojačao demokratski legitimitet, suradnja te osnažile zajedničke politike.

Vizija daljnjih integracija je i dalje je bila prisutna pa se i u odnosu na politiku proširenja razvio stav da nove članice mogu doprinijeti konkurentnosti europskog tržišta. Na temelju takvih promišljanja, 1995. godine su Austrija, Švedska i Finska primljene u članstvo EU-a.

Sljedeće proširenje uslijedilo je tek devet godina nakon posljednjeg proširenja kada su ugovore o članstvu potpisale zemlje Cipar, Češka, Estonija, Latvija, Litva, Mađarska, Malta, Poljska, Slovačka i Slovenija (2004.). Bugarska i Rumunjska pristupile su 2007. godine, a 2013. godine Hrvatska.

Jedina država koja se od osnutka Zajednice odlučila na povlačenje je Ujedinjena Kraljevina (UK) koja se nakon održavanja referenduma u lipnju 2016. godine povukla se iz EU, u siječnju 2020. godine.¹³

Odredbe Osnivačkih ugovora mijenjane su još nekoliko puta i to 1997. godine Ugovorom iz Amsterdama, 2001. godine Ugovorom iz Nice te 2007. godine Ugovorom iz Lisabona. Posljednjim ugovorom izmijenjeni su prethodni ugovori. Njime je izmijenjena i struktura EU-a postavljena Ugovorom iz Maastrichta. Sve ove izmjene nastojale su pratiti stanje na tržištu, poboljšati integraciju, institucionalne i međuinstitucionalne odnose unutar Zajednice te jačati konkurentnost u odnosu na ponajprije SAD i Japan.¹⁴

¹³ EUR-Lex, Brexit: odnosi EU-a i Ujedinjene Kraljevine, <https://eur-lex.europa.eu/content/news/Brexit-UK-withdrawal-from-the-eu.html?locale=hr>, pristupljeno 24.7.2024.

¹⁴ Koprić I., Musa A., Lalić Novak G., Europski upravni prostor, Institut za javnu upravu, 2012., str. 1 - 11

3. Razvoj i organizacija hrvatske javne uprave prije pristupanja Republike Hrvatske EU-u

3.1. Hrvatska javna uprava nakon osamostaljenja

Nakon raspada Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (dalje SFRJ) nastupila su izazovna vremena tranzicije i stvaranja nove države. Stvaranje samostalne Republike Hrvatske obilježio je Domovinski rat, prijelaz na tržišno gospodarstvo te uspostavu višestranačkog izbornog sustava. Prilikom oblikovanja svoga upravnog sustava moralo se pristupiti reviziji i ukidanju starih te osnivanju novih upravnih institucija. Te su institucije bile prilagođene tadašnjim ratnim i poslijeratnim okolnostima.

Koprić navodi kako je javna uprava u Hrvatskoj prolazila kroz četiri faze, koje su iako povezane, donosile određene promjene na različitim razinama. U prvoj fazi (utemeljenje) koja je nastupila 1990. i trajala do 1993. godine uveden je model polupredsjedničkog sustava inspiriran francuskim modelom, a promjene u državi su se događale uglavnom pod utjecajem okolišnih uvjeta nego zbog stvarne volje političkog vodstva. Politički voluntarizam uzrok je i slaboj organizaciji državne uprave u ovom razdoblju.¹⁵

Zakonodavna vlast pripadala je, kao i danas, predstavničkom tijelu građana, Saboru Republike Hrvatske koji se tada sastojao od Zastupničkog doma i Županijskog doma.

U 1990. godini je i dalje bila prisutna Republička uprava SR Hrvatske sa svojim republičkim sekretarijatima, komitetima i upravama, a na lokalnoj razini općine su imale značajne ovlasti, kako po pitanju lokalnih, tako i po pitanju poslova državne uprave. Izmjenama i dopunama Zakona o upravi iz 1978. godine učinjene su određene prilagodbe te je njime uređeno da „poslove državne uprave obavljaju ministarstva i drugi zakonom određeni organi republičke uprave, organi uprave gradske zajednice općina i organi općinske uprave kao dijelovi jedinstvenog ustroja državne uprave u Republici Hrvatskoj“¹⁶. Osim njih postoje i republičke upravne organizacije (zavodi) koji također obavljaju poslove republičke uprave, ali i poslove općinske uprave i uprave gradske zajednice općina. Ove potonje poslove obavljaju i sekretarijati. Osim

¹⁵ Koprić I., *Managing Public Administration Reform in Croatia*, Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, Vol. 8 No. 3, 2008., str. 552

¹⁶ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona u upravi, Narodne novine, broj 41/1990, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1990_10_41_790.html

toga, predviđeno je i osnivanje zavoda, uprava, direkcija i inspektorata u sastavu ministarstava i sekretarijata.¹⁷

„Na mikrorazini zbivale su se mnoge važne promjene strukturne, funkcionalne, personalne, pravne, financijske i druge naravi. Mijenjala se interna struktura upravnih organizacija, njihovi međusobni odnosi, broj ministarstava, način upravne koordinacije itd. Te su promjene bile brze, gotovo kaotične, nerijetko izazvane potrebom reakcije na unutarnju pobunu i oružanu agresiju na novopriznatu državu. Sličnom dojmu pridonijela je skrivena lustracija u kojoj je zamijenjeno desetak posto ljudi u državnoj upravi te oko 20 posto zaposlenih u javnim službama“, kazao je Koprić.¹⁸

Zakon o sustavu državne uprave iz 1993. godine donio je svojevrsnu promjenu u pristupu javne uprave pa je tako u fokusu sam sustav sa stalnim porastom broja državnih službenika, slabom koordinacijom, visokim stupnjem politizacije, birokratiziranosti i zatvorenosti prema javnosti. Takva klima obilježila je drugu fazu u razvoju javne uprave u Hrvatskoj.¹⁹

Novine koje je donio novi Zakon o sustavu državne uprave su da se kao tijela državne uprave sada određuju ministarstva, državne upravne organizacije i županijski uredi, odnosno gradski uredi Grada Zagreba.²⁰ Mnogi poslovi se vraćaju pod okrilje države, što se odražava na položaj lokalne samouprave s obzirom na dotadašnje uređenje prema kojem je lokalna samouprava imala puno veći značaj. Pritom su velike ovlasti dane novoosnovanim županijama koje su djelovale kao posrednici između države i lokalne samouprave. Faza konsolidacije započela je 1993. godine i trajala sve do 2001. godine kada se Hrvatska okreće prema Europi i Europskoj uniji, tražeći prilike za poboljšanje svoje pozicije na međunarodnoj pozornici.

Faza europeizacije odvijala se u okolnostima izmijenjenog Ustava Republike Hrvatske i modela političkog sustava. Uveden je parlamentarni sustav koji omogućio drugačije funkcioniranje na državnoj i lokalnoj razini. Od 2001. godine pa sve do 2008. godine do kada, prema Kopriću

¹⁷ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravi, Narodne novine, broj 41/1990, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1990_10_41_790.html

¹⁸ Koprić I., Reforma javne uprave u Hrvatskoj: ni bolni rezovi ni postupne promjene – nužna je nova upravna paradigma, Političke analize: tromjesečnik za hrvatsku i međunarodnu politiku, Vol. 7 No. 26, 2016.

¹⁹ Koprić I., Managing Public Administration Reform in Croatia, Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, Vol. 8 No. 3, 2008., str. 553

²⁰ Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine, broj 75/1993, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1993_08_75_1538.html

traje faza europeizacije, učinjeni su brojni pomaci prema pridruživanju Europskoj uniji, a prvi od njih bio je potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Sustav lokalne samouprave došao je do izražaja zbog procesa decentralizacije i primjene Europske povelje o lokalnoj samoupravi koja je ratificirana nekoliko godina ranije. Usklađivanje je započelo donošenjem Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi 2001. godine kojim su županije izgubile prijašnji status, ukinut je Županijski dom, a župani više nisu predstavnici državne vlasti.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sustavu državne uprave koji je donesen 2001. godine uvodi novost – ukidaju se županijski uredi, a umjesto njih uvode se uredi državne uprave u jedinicama područne (regionalne) samouprave.²¹

Od 2004. godine kada je Hrvatska dobila status kandidatkinje za članstvo u EU započinje intenzivnija suradnja s tijelima Europske unije i rad na ostvarivanju preduvjeta za punopravno članstvo. Usklađivanje s europskom pravnom stečevinom donijelo je brojne izazove hrvatskoj javnoj upravi. Više stotina zakona se moralo izmijeniti i/ili donijeti kako bi se ostvarili uvjeti za pridruživanje koje je postavila Europska unija.

Posljednju fazu u razvoju hrvatske javne uprave Koprić naziva fazom modernizacije i ona započinje donošenjem Strategije reforme državne uprave u razdoblju od 2008. do 2011. Nakon nje uslijedile su još dvije strategije i to na poticaje tijela EU-a te su na temelju njih stvorene brojne agencije na državnoj i lokalnoj razini, omogućen sustav stručnog usavršavanja javnih službenika, pojednostavljen i moderniziran upravni postupak te su pojedine službe od općeg interesa privatizirane, dok je privatni sektor uključen u obavljanje određenih poslova od javnog interesa.

U srpnju 2013. godine Hrvatska je postala punopravna članica Europske unije i od tada su njezine politike u najvećem dijelu usklađene s europskim politikama, a zakonodavstvo Europske unije u potpunosti se primjenjuje u pravnom prometu Republike Hrvatske.

3.2. Faze pristupanja Hrvatske Europskoj uniji

Pristupanje Hrvatske Europskoj uniji bio je složen proces koji je trajao više od desetljeća. Evo glavnih faza tog procesa:

²¹ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sustavu državne uprave, Narodne novine, broj 59/2001 od 30.6.2001., https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2001_06_59_963.html

Od samih početaka, odnosno od osamostaljenja, Republika Hrvatska je bila usmjerena prema Europi i Europskoj uniji te je vrlo rano izražavala stav da se u budućnosti vidi kao jedna od članica EU-a. Nakon Domovinskog rata uslijedilo je teško razdoblje u kojem je fokus bio na saniranju posljedica ratnih zbivanja i izgradnji institucija nove države, dok je put prema pridruživanju stavljen u drugi plan.

Konkretnije akcije i koraci su poduzeti tek 2001. godine kada je potpisan Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju. To je ujedno bila i prva faza u pristupnim pregovorima za pridruživanje EU-u. Spomenuti sporazum je stupio na snagu 2005. godine i bio je smjernica Republici Hrvatskoj u smislu zahtjeva, izmjena i prilagodbi u funkcioniranju države i njezinog zakonodavstva koje se od nje očekuju.

Hrvatska je Vijeću Europske unije podnijela zahtjev za članstvo 21. veljače 2003. godine u Ateni, budući da je u to vrijeme Grčka predsjedala Vijećem. Vijeće EU-a je u travnju 2003. godine zatražilo mišljenje od Europske komisije koja je u srpnju Hrvatskoj uputila upitnik s mnoštvom pitanja iz različitih područja. Hrvatska je ispunjeni upitnik dostavila Europskoj komisiji u listopadu 2003., uz nadopune u prosincu 2003. i siječnju 2004. godine. Europska komisija je u travnju 2004. donijela pozitivno mišljenje o zahtjevu Hrvatske, na temelju kojeg je Europsko vijeće u lipnju 2004. godine Hrvatskoj službeno dodijelilo status kandidata.

Pristupni pregovori započeli su u listopadu 2005. godine i obuhvaćali su 35 poglavlja. Pregovori su trajali punih godinu dana, a vodili su ih ovisno o poglavljima predsjedavajući Vijećem EU-a, Europska komisija i državno izaslanstvo Republike Hrvatske na čelu s ministrom nadležnim za vanjske poslove i europske integracije, kao i Pregovaračka skupina za vođenje pregovora na čelu s glavnim pregovaračem.

Od 2006. godine provedena je detaljna analiza hrvatskog zakonodavstva zbog utvrđivanja (ne)usklađenosti s pravnom stečevinom EU-a. Poglavlje po poglavlje se analiziralo i usklađivalo, a nakon otklanjanja neusklađenosti i zadovoljavanja svih europskih standarda i kriterija se zatvaralo.

Pregovori su završeni u lipnju 2011. godine te je u prosincu 2011. potpisan Ugovor o pristupanju Hrvatske Europskoj uniji.

U Republici Hrvatskoj je u siječnju 2012. održan referendum na kojem su se građani izjasnili za pristupanje Europskoj uniji. Po održanom referendumu Ugovor o pristupanju se ratificirao u svim državama članicama EU-a i u Republici Hrvatskoj.

Hrvatska je u punopravnom članstvu u Europskoj uniji od 1. srpnja 2013. godine.²²

²² Koprić I., Musa A., Lalić Novak G., Europski upravni prostor, Institut za javnu upravu, 2012., str. 254 - 260

4. Uvjeti za pristupanje i prilagodbe u sustavu javne uprave

4.1. Uvjeti za pristupanje Europskoj uniji

Za pristupanje Europskoj uniji Hrvatska je morala dokazati da je sposobna prihvatiti svoju ulogu i ispunjavati svoje dužnosti, zajedno s ostalim državama članicama.

Radi se o tome da je morala dokazati da ispunjava sve standarde i poštuje pravila Europske unije te dobiti suglasnost institucija Europske unije, ostalih država članica, a li i vlastitih građana.

Prvi i osnovni uvjet za pristupanje je poštivanje i promicanje demokratskih vrijednosti.

Sljedeći uvjet je ispunjavanje kriterija postavljenih 1993. godine u Kopenhagenu te 1995. godine u Madridu. Ovi kriteriji se odnose na postojanje stabilnih institucija sposobnih jamčiti demokraciju, ljudska prava, vladavinu prava zaštitu i poštivanje manjina (politički kriterij); postojanje takvog tržišnog gospodarstva koje je sposobno nositi se s konkurencijom i zakonitostima Europske unije (gospodarski kriteriji); usvajanje pravne stečevine Europske unije što uključuje i učinkovito preuzimanje i provedbu obveza iz članstva (pravni kriteriji) te prilagodba administrativne sposobnosti i stvaranje sustava državne uprave koji može učinkovito preuzimati i provoditi obveze iz članstva (administrativni kriteriji).²³

Procesom stabilizacije i pridruživanja definirani su dodatni uvjeti koji se odnose na održavanje dobrosusjedskih odnosa i regionalnu suradnju. Europska komisija je zadužena za praćenje pregovora i napretka svih kandidata za članstvo u Europskoj uniji te redovno obavještavanje Vijeća Europske unije i Europskog parlamenta pa je tako iz Republiku Hrvatsku podnosila izvješća sve do zaključenja pregovora i pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji.²⁴

²³ European Commission, Conditions for membership, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership_en, pristupljeno 29.7.2024.

²⁴ Isto, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership_en, pristupljeno 29.7.2024.

5. Prilagodbe u sustavu javne uprave u Hrvatskoj

Na putu prema članstvu Hrvatske u Europskoj uniji učinjene su brojne izmjene i prilagodbe u hrvatskom zakonodavstvu, što se odrazilo i na samu organizaciju hrvatske javne uprave. Jedan od važnih koraka na tom putu bilo je osnivanje Odbora za europske integracije čiji je cilj bio praćenje procesa usklađivanja zakonodavstva s pravnom stečevinom EU-a. Osnivanjem ovoga Odbora 2001. godine, Hrvatski sabor, kao nositelj zakonodavne vlasti i predstavničko tijelo građana pokazao je jasnu namjeru prilagodbe svojih zakona s europskim standardima.

Ista godina donijela je novosti u postupanju tijela državne uprave koja su uz svaki zakonodavni prijedlog koji ima za cilj usklađivanje hrvatskog zakonodavstva s pravnom stečevinom EU-a morala dostaviti Izjavu o usklađenosti i Usporedni prikaz podudarnosti odredbi prijedloga propisa s odredbama propisa EU-a.

Uz Nacionalni odbor te Izaslanstvo Hrvatskoga sabora u Zajedničkom parlamentarnom odboru Republika Hrvatska – Europska unija, Odbor za europske integracije bio je posrednik između hrvatskog zakonodavca i europskih institucija, olakšavajući i omogućavajući postupno usvajanje zakona usklađenih s europskim standardima, što je bilo ključno za daljnji napredak Hrvatske u pogledu ispunjavanja uvjeta za punopravno članstvo u Europskoj uniji.

Do zatvaranja pregovora u lipnju 2011. godine, Republika Hrvatska je u tri saziva Hrvatskog sabora donijela 522 zakona radi prilagodbe i usklađenja s pravnom stečevinom EU-a.²⁵

U razdoblju nakon zatvaranja pregovora pa do pristupanja u srpnju 2013. godine usvojena su dodatna 164 zakona. Nakon pristupanja EU-u, Hrvatska je nastavila usklađivati svoje zakonodavstvo te ujedno primjenjivati i prenositi pravo EU-a sukladno ugovornim obvezama. Do kraja srpnja 2020. godine Hrvatski sabor je usvojio još 331 zakon s ciljem usklađivanja s europskim propisima. Pravilna implementacija i primjena europskog zakonodavstva podrazumijeva stalni rad i prilagodbu na nacionalnoj razini, a time se posljedično i organizacija hrvatske javne uprave približava trendovima organizacije prisutnim u zemljama članicama Europske unije. Da Europska unija utječe na funkcioniranje nacionalnih javnih uprava stava je i Koprić: „EU utječe na javne uprave zemalja članica tako da ih a) koristi kao mehanizam za provedbu vlastite pravne regulative, b) uvjetuje i utječe na mijenjanje i odustajanje od nekih elemenata i instrumenata

²⁵ Hrvatski sabor, Usklađivanje zakonodavstva, <https://www.sabor.hr/hr/europski-poslovi/uskladivanje-zakonodavstva>, pristupljeno 2.8.2024.

javnih politika, struktura i postupaka, te c) uključuje u postupke oblikovanja politika i donošenja političkih odluka na razini EU.²⁶

5.1. Strukturne promjene u hrvatskoj javnoj upravi provedene s ciljem integracije u EU

Potaknuta težnjama za integracijom s „europskom obitelji“, Hrvatska je prošla kroz složen i trajan proces prilagodbe svojih struktura s ciljem usklađivanja s europskim standardima. Na temelju niza izvješća i preporuka europskih institucija, hrvatska javna uprava prilagođavala se i organizirala s ciljem jačanja kapaciteta i osiguravanja odgovornosti, otvorenosti i efikasnosti koju zagovaraju europske institucije i na taj način dokazala da je hrvatska uprava spremna nositi se sa zahtjevima za pravilno prenošenje i provedbu pravne stečevine Europske unije i zakonodavstva proizašlog iz rada njezinih tijela.

Brojne reforme koje doprinose primjerice jačanju vladavine prava, borbi protiv korupcije, zaštiti ljudskih prava i sloboda, uspostavu stabilnog tržišta te učinkovitoj javnoj upravi bile su nužne kako bi se osnažio sustav upravljanja i usmjerilo integracijske procese u željenom smjeru.

Sustav javne uprave mijenjao se i nadopunjavao u skladu s dobrim praksama i međunarodnim standardima. Kao primjer, prikazat će se neke od institucija koje su nastale kao posljedica prilagodbe uvjetima za članstvo u Europskoj uniji, ili su se, iako već integrirane u hrvatski pravni sustav, pod utjecajem nadnacionalnih struktura mijenjale i prilagođavale.

5.1.1. Borba protiv korupcije

U dokumentima Europske komisije kojima se izvješćuje o stanju u Republici Hrvatskoj vezano ispunjavanje obveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju ukazana je potreba unaprjeđenja sustava borbe protiv korupcije²⁷.

Među najvažnijim uvjetima za pristupanje Europskoj uniji bilo je jačanje vladavine prava te su reforme s ciljem osiguravanja neovisnosti pravosuđa i učinkovito suzbijanje korupcije bile neophodne. Europska komisija je u svojim izvješćima o napretku, ali i u "Bijeloj knjizi o

²⁶ Koprić I., Prilagodbe hrvatske javne uprave europskim standardima, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2014., str 18.

²⁷ European Commission, Report from the Commission, The Stabilisation and Association process for South East Europe, Second Annual Report, COM (2003) 139, 26.3.2003., <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0139:FIN:EN:PDF>, pristupljeno 29.7.2024.

pristupanju država srednje i istočne Europe unutarnjem tržištu Unije" iz 1995. godine, naglašavala potrebu za specijaliziranim institucijama za borbu protiv korupcije i organiziranog kriminala.

S ciljem izvršavanja obveza koje je Hrvatska preuzela na temelju međunarodnih ugovora i usklađivanja svog prava s pravom ostalih europskih zemalja na ovome području, osnovana je posebna institucija, Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (USKOK) kao najvažnije tijelo za borbu protiv korupcije i organiziranog kriminala.²⁸ USKOK postoji od 2001. godine kada je stupio na snagu Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta²⁹ te je, iako dio pravosudnog sustava, a ne javne uprave, bio poticaj za osnivanje **Policijskog nacionalnog ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (PNUSKOK)**, kao dodatni doprinos razvoju mreže tijela čija je zadaća borba protiv korupcije i organiziranog kriminala. PNUSKOK je osnovan 2009. godine u okviru Uprave kriminalističke policije Ravnateljstva policije pri Ministarstvu unutarnjih poslova sa zadaćom istraživanja i akcija protiv korupcije i organiziranog kriminala, a sastoji se od četiri regionalna centra.³⁰

Od svoga osnutka ova tijela surađuju s drugim državama Europske unije, sukladno Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju Europskoj Uniji, a zatim i Ugovoru o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji te ostalom relevantnom zakonodavstvu Europske unije.

5.1.2. Izobrazba državnih i javnih službenika

Tijekom pretpristupnog i pristupnog razdoblja, Europska komisija je u analizama i izvješćima o napretku naglašavala potrebu jačanja administrativnih kapaciteta kako bi Republika Hrvatska mogla preuzeti obveze koje proizlaze iz članstva. Komisija. Naročito se isticalo da u gotovo svim zemljama u okviru Europske unije postoji samostalna institucija koja je zadužena za izobrazbu državnih i javnih službenika.³¹ Imajući u vidu preporuke i važnost izobrazbe službenika za buduće članstvo i sudjelovanje u provedbi politika Europske unije, ali i za uspješan dovršetak pristupnih pregovora, osnovana je **Državna škola za javnu upravu**. Donošenjem Uredbe

²⁸ Vlada Republike Hrvatske, Sjednice, Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta, rujan 2004., <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/Arhiva//47-03.pdf>, pristupljeno 3.8.2024.

²⁹ Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta, Narodne novine, broj 88/2001, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2001_10_88_1497.html

³⁰ Europska komisija, Hrvatska: Izvješće o napretku za 2009., 2009. pristupljeno 3.8.2024.

³¹ Vlada Republike Hrvatske, Sjednice, Uredba o osnivanju Državne škole za javnu upravu, prosinac 2010., <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/Arhiva//95%20-%206.pdf>, pristupljeno 3.8.2024.

Vlade Republike Hrvatske o osnivanju Državne škole za javnu upravu, 2010. godine osnovana je samostalna institucija koja je preuzela zadaću obrazovanja državnih i javnih službenika.³²

5.1.3. Izobrazba pravosudnih dužnosnika, sudskih savjetnika i vježbenika

Izobrazba i osposobljavanje pravosudnih dužnosnika, sudskih vježbenika i sudskih savjetnika se do 2010. godine odvijala u okviru ustrojstvene jedinice pri Ministarstvu pravosuđa. **Pravosudna akademija** djelovala je u obliku zavoda. Prema stavu Misije neovisnih stručnjaka iz Europske unije, takav način organizacije izobrazbe pravosudnih dužnosnika nije bio adekvatan, te je dana preporuka za izdvajanje Pravosudne akademije i njezino osamostaljenje.³³ Takve preporuke rezultirale su donošenjem Zakona o Pravosudnoj akademiji, kojim je Pravosudna akademija od 1. siječnja 2010. godine postala neovisno tijelo koje „provodi početnu izobrazbu i osposobljavanje kandidata za samostalno, odgovorno, neovisno i nepristrano obnašanje pravosudne dužnosti, stručno obrazovanje vježbenika i sudskih savjetnika te kontinuirano usavršavanje pravosudnih dužnosnika“.³⁴

5.1.4. Zaštita osobnih podataka

Zaštita osobnih podataka bila jedna od tema za vrijeme pregovora Republike Hrvatske o članstvu u Europskoj uniji. U svom pregledu i analizi usklađenosti hrvatskog zakonodavstva s pravnom stečevinom Europske unije, Europska komisija je isticala potrebu ispunjavanja određenih zahtjeva u svrhu osiguravanja odgovarajuće razine zaštite podataka koji trebaju biti usklađeni s europskim standardima, uključujući uspostavu neovisnog tijela.

U Nacionalnom programu Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj uniji za 2003. godinu kao prioritet se navodi uspostava osnovnog pravnog okvira za područje zaštite osobnih podataka i donošenje Zakona o zaštiti osobnih podataka.³⁵ Zakonom koji je donesen 2003. godine prvi put u Hrvatskoj je uređeno područje zaštite osobnih podataka te je osnovana **Agencija**

³² Uredba o osnivanju Državne škole za javnu upravu, Narodne novine, broj 144/2010, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010_12_144_3635.html

³³ Hrvatski sabor, Sjednice, 6. saziv Hrvatskog sabora, PZ 450, <https://www.sabor.hr/hr/prijedlog-za-kona-o-pravosudnoj-akademiji-prvo-citanje-p-z-br-450>, pristupljeno 3.8.2024.

³⁴ Zakon o pravosudnoj akademiji, Narodne novine, broj 159/2009, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2009_12_153_3743.html

³⁵ Vlada Republike Hrvatske, Nacionalni program Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj uniji, 2003., str. 81, <https://vlada.gov.hr/UserDocImages//2016/Sjednice/Arhiva//45921.%20-%201.pdf> pristupljeno 10.8.2024.

za zaštitu osobnih podataka, neovisno tijelo ovlašteno za nadzor nad obradom osobnih podataka.³⁶

5.1.5. Područje tržišnog natjecanja

Područje tržišnog natjecanja regulirano je još 1995. godine kada je donesen prvi Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, međutim, radi usklađivanja zakonodavstva s pravnom stečevinom Europske unije te izvršavanju obveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, pojavila se potreba donošenja novog Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja. Njime su se dodatno uredila pitanja vezana za **Agenciju za zaštitu tržišnog natjecanja** (dalje AZTN), kao tijela zaduženog za praćenje i provedbu sustava mjera za zaštitu tržišnog natjecanja, kao i za ovlasti i zadaće AZTN-a te ustrojstvo tijela za zaštitu tržišnog natjecanja (Vijeće za zaštitu tržišnog natjecanja, koje do tada nije postojalo). Ovaj Zakon zamijenjen je novim 2009. godine, ponovno radi usklađivanja s pravnom stečevinom Europske unije. Na temelju novog zakona, AZTN je postao „pravna osoba s javnim ovlastima koja samostalno i neovisno obavlja poslove u okviru djelokruga i nadležnosti određenih ovim Zakonom i Zakonom o državnim potporama, za što odgovara Hrvatskom saboru“³⁷, sa zadaćom regulacije tržišnog natjecanja u skladu s pravilima Europske unije, sprečavanja monopolizacije i osiguravanja poštenog tržišnog natjecanja.³⁸

5.1.6. Javna nabava

Područje javne nabave počinje se uređivati od 1997. godine. Međutim, zahtjevi prilagodbe europskim standardima doveli su do donošenja Zakona o javnoj nabavi iz 2001. godine s namjerom usklađivanja javne nabave s pravilima Europske unije. Na temelju njega su uspostavljena dva nova tijela, **Ured za javnu nabavu** Vlade Republike Hrvatske i **Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave**, nakon čega je uslijedilo donošenje Zakona o državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave 2003. godine, kao uvjeta u procesu približavanja Europskoj uniji.³⁹

³⁶ Zakon o zaštiti osobnih podataka, Narodne novine, broj 103/2003, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2003_06_103_1364.html

³⁷ Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, Narodne novine, broj 79/2009, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2009_07_79_1877.html

³⁸ Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, Nadležnost i ustrojstvo, <https://www.aztn.hr/o-nama-1/nadleznost-i-ustrojstvo/>

³⁹ Zakon o javnoj nabavi, Narodne novine, broj 117/2001, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2001_12_117_1954.html

5.1.7. Obrazovni sustav

Prilagodba propisa kojima se uređuje znanstvenoistraživačka djelatnost i djelovanje visokih učilišta europskim standardima također je bila jedna od obveza preuzetih potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Republike Hrvatske Europskoj Uniji. Osim toga, pristupanje Bolonjskoj deklaraciji 2001. godine je također tražilo određene izmjene i prilagodbe hrvatskog sustava visokog obrazovanja.⁴⁰ Na temelju navedenih obveza 2003. godine je donesen Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju kojim je, u cilju harmonizacije sa zemljama Europske unije, predviđeno osnivanje Agencije za znanost i visoko obrazovanje koja obavlja stručne poslove u vrednovanju znanstvenih organizacija i visokih učilišta. Agencija je neovisno tijelo osnovano Uredbom o osnivanju **Agencije za znanost i visoko obrazovanje**.⁴¹ Od svog osnutka „potiče kontinuirani razvoj osiguravanja kvalitete u visokom obrazovanju i znanosti s ciljem trajnog unaprjeđivanja kvalitete visokih učilišta i znanstvenih organizacija, doprinoseći pozicioniranju i prepoznatljivosti hrvatskog prostora visokog obrazovanja i znanosti unutar Europskog prostora visokog obrazovanja i Europskog istraživačkog prostora“.⁴²

Europska unija je od 2007. do 2013. godine provodila Program za cjeloživotno učenje i program Mladi na djelu. Programi su bili usmjereni na omogućavanje prilike za učenje i razvoj vještina tijekom cijelog života osobama svih dobnih skupina te neformalno obrazovanje mladih s ciljem poticanja na suradnju, aktivno sudjelovanje u građanskim pravima i obvezama, solidarnost i toleranciju. Uključivanje u ove programe dogovoreno je tijekom pregovaračkog procesa, međutim, uvjet za pristupanje ovim programima bio je osnivanje samostalne agencije koja će provoditi programe i uspostaviti odgovarajući sustav za upravljanje i nadzor nad programima.⁴³ Na temelju Zakona o Agenciji za mobilnost i programe Europske unije iz listopada 2007. godine osnovano je samostalno tijelo pod nazivom **Agencija za mobilnost i programe Europske unije** čija je djelatnost bila „upravljanje programima Europske unije: Program za cjeloživotno učenje (Lifelong Learning Programme) i Program Mladi na djelu (Youth in Action Programme)

⁴⁰ Vlada Republike Hrvatske, Sjednice, travanj 2003., Prijedlog zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/Arhiva/42.%20-%203.pdf>, pristupljeno 10.8.2024.

⁴¹ Uredba o osnivanju Agencije za znanost i visoko obrazovanje, Narodne novine, broj 101/2004, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2004_07_101_1946.html

⁴² Agencija za znanost i visoko obrazovanje, Misija, vizija i djelokrug rada, <https://www.azvo.hr/o-agenciji/misija-vizija-i-djelokrug-rada/>, pristupljeno 24.8.2024.

⁴³ Hrvatski sabor, Sjednice, 5. saziv Hrvatskog sabora, PZE 780, <https://www.sabor.hr/hr/prijedlog-zakona-o-agenciji-za-mobilnost-i-programe-europske-unije-s-konacnim-prijedlogom-zakona> pristupljeno 4.8.2024.

kao i potpora provedbi ostalih programa Europske unije iz nadležnosti Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa“.⁴⁴

Iako su programi 2013. godine završili, potreba za postojanje agencije se i dalje nastavila te je donesen novi zakon koji uređuje status, djelatnost i ustrojstvo Agencije⁴⁵, koja je nastavila provoditi „decentralizirane aktivnosti programa Europske unije i druge međunarodne programe u području obrazovanja i osposobljavanja, mladih, znanosti i sporta.“⁴⁶

5.1.8. Poljoprivreda i ruralni razvoj

Uloga zemlje pristupnice donijela je Hrvatskoj mogućnost korištenja pretpristupnih programa pomoći kako za ostala područja, tako i za poljoprivredno-prehrambeni sektor te za razvoj ruralnih područja. Korištenje sredstava iz programa SAPARD (Posebni pretpristupni program za poljoprivredu i ruralni razvitak), značio je dodatno institucionalno jačanje, budući da je Europska komisija inzistirala na samostalnosti određenih funkcija. Slijedeći takve zahtjeve, Hrvatska je osnovala tri samostalne agencije, Središnju agenciju za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije, Agenciju za reviziju sustava provedbe programa Europske unije te Agenciju za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju.⁴⁷

Poslove u svezi potpora proizašlih iz pretpristupnih programa provodila je ustrojstvena jedinica Ministarstva poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja (Ravnateljstvo za tržišnu i strukturnu potporu u poljoprivredi), međutim, imajući u vidu naputke Europske komisije, uspostavljena su samostalna tijela u obliku agencija koje će biti nadležne za ovo područje.

Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije (SAFU) osnovana je za potrebe financiranja, nabave, plaćanja i nadzora provedbe programa i

⁴⁴ Zakon o Agenciji za mobilnost i programe Europske unije, Narodne novine, broj 107/2007, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2007_10_107_3131.html

⁴⁵ Zakon o Agenciji za mobilnost i programe Europske unije, Narodne novine, broj 121/2017, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_12_121_2756.html

⁴⁶ Agencija za mobilnost i programe Europske unije, O nama, <https://www.ampeu.hr/o-nama>, pristupljeno 16.8.2024.

⁴⁷ Hrvatski sabor, Sjednice, 6. saziv Hrvatskog sabora, PZ 270, <https://www.sabor.hr/hr/prijedlog-za-kona-o-osnivanju-agencije-za-placanja-u-poljoprivredi-ribarstvu-i-ruralnom-razvoju-s>, pristupljeno 5.8.2024.

projekata Europske unije u Republici Hrvatskoj, a na temelju Uredbe o osnivanju Središnje agencije za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije.⁴⁸

Poslovi u nadležnosti **Agencije za reviziju sustava provedbe programa Europske unije** odnose se na „reviziju i ovjeravanje usklađenosti provedbe programa Europske unije u kojima su upravljanje i odgovornost preneseni na Republiku Hrvatsku s ciljevima, zadacima i postupcima utvrđenim međunarodno preuzetim obvezama Republike Hrvatske“.⁴⁹

Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju osnovana je temeljem Zakona o osnivanju Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju kao javna ustanova sa zadaćom operativne provedbe mjera tržišne i strukturne potpore u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju.⁵⁰

5.1.9. Ribarstvo

Zbog postojanja određenih razlika u provedbenim instrumentima i mjerama europskih i nacionalnih politika u području ribarstva, koje su se prvenstveno odnosile na sustav upravljanja ribolovnom flotom i mehanizme nadzora i kontrole, te zbog ulaska hrvatskog sektora morskog ribarstva u sustav Zajedničke ribarstvene politike Europske unije, prilagodbe su učinjene i u ovom segmentu⁵¹. Donošenjem Zakona o morskom ribarstvu⁵² iz 2010. godine osnovan je **Ribarstveni monitoring centar** pri ministarstvu nadležnom za morsko ribarstvo, čime je unaprijeđena struktura državnog tijela nadležnog za ribarstvo i načinjen pomak u ispunjavanju uvjeta iz Poglavlja 13.

5.1.10. Energetski sektor

Obveza prilagodbe zakonodavstvu i standardima Europske unije na području energetike značila je uklanjanje prepreka i nejasnoća vezanih za hrvatski regulacijski okvir. Republika Hrvatska

⁴⁸ Uredba o osnivanju Središnje agencije za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije, Narodne novine, broj 90/2007, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2007_08_90_2734.html

⁴⁹ Uredba o osnivanju Agencije za reviziju sustava provedbe programa Europske unije, Narodne novine, broj 73/2008, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2008_06_73_2425.html

⁵⁰ Zakon o osnivanju Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju, Narodne novine, broj 30/2009, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2009_03_30_651.html

⁵¹ Hrvatski sabor, Sjednice, 6. saziv Hrvatskog sabora, PZE 519, <https://www.sabor.hr/hr/prijedlog-zakona-o-morskom-ribarstvu-s-konacnim-prijedlogom-zakona-hitni-postupak-prvo-i-drugo>, pristupljeno 5.8.2024.

⁵² Zakon o morskom ribarstvu, Narodne novine, broj 56/2010, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010_05_56_1341.html

se obvezala urediti energetska tržišta čime je posljedično nastalo novo tijelo u svojstvu regulatora.⁵³ To novo tijelo, **Hrvatska energetska regulatorna agencija**, osnovano je Zakonom o regulaciji energetske djelatnosti donesenom u prosincu 2004. godine, sa zadaćom regulacije energetske djelatnosti u skladu s europskim energetske propisima.⁵⁴

5.1.11. Promet

Otvaranje pregovaračkog poglavlja Prometna politika (Poglavlje 14) značilo je da Hrvatska mora poduzeti određene aktivnosti kako bi se hrvatsko zakonodavstvo, uključujući unaprjeđenje i razvoj institucija, uskladilo s pravnom stečevinom na području željezničkog, zračnog i pomorskog prometa.

U svom Izvješću o napretku za 2008. godinu, Europska komisija je istaknula potrebu uspostave regulatornog tijela na području željeznice s funkcijama odvojenim od subjekta koji pruža usluge prijevoza.⁵⁵ Djelujući u skladu s navedenom obavezom i s ciljem uspostave neovisnog tijela koje će biti zaduženo za nadzor, regulaciju i unaprjeđenje sigurnosti željezničkog prometa u Republici Hrvatskoj, na temelju Zakona o sigurnosti i interoperabilnosti željezničkog sustava⁵⁶, 2014. godine je osnovana **Agencija za sigurnost u željezničkom prometu**.

Na području zrakoplovstva, zbog nemogućnosti Uprave zračnog prometa da se nosi s obvezama koje proizlaze ulaskom u članstvo u Europskoj uniji te Sporazuma o Zajedničkom europskom zračnom prostoru, preporuke Europske komisije bile su administrativno i financijsko osamostaljivanje Uprave zračnog prometa. Izmjenama i dopunama Zakona o zračnom prometu iz 2007. godine osnovana je neovisna institucija kao nacionalno nadzorno tijelo u čijem je djelokrugu nadzor sigurnosti zračnog prometa, kao i drugi poslovi u skladu s direktivama Europske unije u kojima je propisana obveza uspostave neovisnog tijela u ovome području. **Agencija za civilno zrakoplovstvo** djeluje samostalno i predstavlja stručnu organizaciju koja prati i provodi međunarodne standarde koje je Republika Hrvatska prihvatila kao obvezu.

⁵³ Hrvatski Sabor, 5. saziv Hrvatskoga sabora, Sjednice, 26. sjednica Hrvatskoga sabora, PZE 710, <https://www.sabor.hr/hr/sjednice-sabora/prijedlog-zakona-o-izmjenama-i-dopunama-zakona-o-regulaciji-energetskih-1?t=34814&tid=200233> pristupljeno, 17.8.2024.

⁵⁴ Zakon o regulaciji energetske djelatnosti, Narodne novine, broj 177/2004, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2004_12_177_3077.html

⁵⁵ CROATIA 2008 PROGRESS REPORT, European Commission, 2008, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008SC2694&qid=1664285247495&from=HR>, pristupljeno 3.8.2024

⁵⁶ Zakon o sigurnosti i interoperabilnosti željezničkog sustava, Narodne novine, broj 82/2013, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013_06_82_1733.html

Na sličan način nastala je i **Agencija za istraživanje nesreća i ozbiljnih nezgoda zrakoplova** koja je osnovana Uredbom Vlade Republika Hrvatske.⁵⁷ Time je osigurana organizacijska, funkcionalna i financijska neovisnost tijela za istraživanje nesreća, na čemu se inzistiralo od strane međunarodnih revizora, s ciljem izbjegavanja sukoba interesa s tijelima nadležnim za civilno zrakoplovstvo, kao i pravnim i fizičkim osobama, a nacionalno zakonodavstvo u području zračnog prometa se uskladilo s pravnom stečevinom Europske unije.⁵⁸

Nakon što je osnovana Agencija za istraživanje nesreća i ozbiljnih nezgoda zrakoplova, obveza osnivanja, neovisnih tijela za provođenje istrage, utemeljena na direktivama i uredbama Europske unije, i dalje je ostala za područja željezničkog i pomorskog prometa. Stoga je hrvatski zakonodavac svojim uređenjem obuhvatio sva tri segmenta i osnovao jedno tijelo, pravdajući takvo rješenje racionalizacijom troškova i optimizacijom funkcioniranja.⁵⁹ **Agencija za istraživanje nesreća u zračnom, pomorskom i željezničkom prometu** osnovana je 2013. godine Zakonom o osnivanju Agencije za istraživanje nesreća u zračnom, pomorskom i željezničkom prometu, a Agencija za istraživanje nesreća i ozbiljnih nezgoda zrakoplova je prestala s radom.⁶⁰

5.1.12. Zapošljavanje

Na temelju odredbi direktive Europske unije o usklađivanju zakona država članica glede zaštite zaposlenika u slučaju insolventnosti njihova poslodavca, Hrvatska je preuzela obvezu osnivanja nove institucije „koja će osigurati razmjenu informacija s nadležnim garancijskim ustanovama država članica Europske unije u slučajevima poslovnih aktivnosti na području dvije ili više države članice“.⁶¹ Imajući u vidu navedeno, donesen je novi Zakon o osiguranju potraživanja radnika u slučaju stečaja poslodavca na temelju kojeg je osnovana **Agencija za osiguranje**

⁵⁷ Uredba o osnivanju Agencije za istraživanje nesreća i ozbiljnih nezgoda zrakoplova, Narodne novine, broj 110/2009, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2009_09_110_2804.html

⁵⁸ Hrvatski sabor, Sjednice, 6. saziv Hrvatskog sabora, PZE 837, <https://www.sabor.hr/hr/prijedlog-zakona-o-izmjenama-i-dopunama-zakona-o-zracnom-prometu-s-konacnim-prijedlogom-zakona-0>, pristupljeno 5.8.2024

⁵⁹ Hrvatski sabor, Sjednice, 7. saziv Hrvatskog sabora, PZE 295, <https://www.sabor.hr/hr/prijedlog-zakona-o-osnivanju-agencije-za-istrazivanje-nesreca-u-zracnom-pomorskom-i-zeljeznickom>, pristupljeno 5.8.2024

⁶⁰ Zakon o osnivanju Agencije za istraživanje nesreća u zračnom, pomorskom i željezničkom prometu, Narodne novine, broj 54/2013, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013_05_54_1076.html

⁶¹ Hrvatski sabor, Sjednice, 6. saziv Hrvatskog sabora, PZE 119, <https://www.sabor.hr/hr/prijedlog-zakona-o-osiguranju-potrazivanja-radnika-u-slucaju-tecaja-poslodavca-s-konacnim>, pristupljeno 5.8.2024.

radničkih potraživanja u slučaju stečaja poslodavca.⁶² Na temelju Zakona o osiguranju radničkih tražbina iz 2017. godine, Agencija je nastavila s radom pod nazivom Agencija za osiguranje radničkih tražbina.

⁶² Zakon o osiguranju potraživanja radnika u slučaju stečaja poslodavca, Narodne novine, broj 86/2008, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2008_07_86_2753.html

6. Upravni i institucionalni kapacitet Republike Hrvatske

U prethodnom dijelu navedene su neke od institucija čije je osnivanje bilo nužno radi ispunjavanja pretpripravnih i pristupnih obveza Republike Hrvatske na putu prema članstvu u Europskoj uniji. Širi obuhvat pokazao bi da je takvih struktura bilo znatno više, budući da se organizacija hrvatske javne uprave morala pokazati dostatnom za osiguravanje pravodobne i odgovarajuće provedbe *acquis communautaire*. Počevši od osnivanja Ureda za europske integracije, koji je kasnije prerastao u Ministarstvo europskih integracija pa do najnižih organizacijskih oblika koji su se radi obavljanja europskih poslova osnivali pri drugim tijelima državne uprave, svima je cilj bio uspješna integracija i prilagodba pravilima Europske unije. Tragom izvješća Europske komisije o napretku Hrvatske u razdoblju nakon potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Republike Hrvatske Europskoj uniji, Sigminih procjena i preporuka OECD-a, kao ključnih aktera u procesu procjene spremnosti Republike Hrvatske za pristupanje EU-u, razviđene su kontinuirane preporuke jačanja administrativnih, institucionalnih i regulatornih kapaciteta. Navedene preporuke kao određeni smjerokaz, u manjoj ili većoj mjeri su utjecale na unaprjeđenje kapaciteta Hrvatske za pridruživanje i konkuriranje na europskoj pozornici.

Značajna uloga u poboljšanju učinkovitosti i transparentnosti javne uprave u Hrvatskoj dodijeljena je i ministarstvu nadležnom za javnu upravu, budući da je reforma javne uprave bila jedan od ključnih problema čijem rješavanju se moralo pristupiti. Iako osnivanje spomenutog ministarstva nije bio jedan od uvjeta za članstvo, njegov značaj se ogleda u tome što je trebao biti pokretačka snaga za ubrzavanje reformi nužnih za modernizaciju državne uprave, a time i usklađivanje s europskim standardima koje su uključivale drugačiji pristup u organizaciji javne uprave. Osiguranje odgovornosti, učinkovitosti i transparentnosti državnih/javnih tijela bio je važan korak u procesu pristupanja Europskoj uniji.

Politika uvjetovanja dovela je do značajnih promjena u hrvatskoj javnoj upravi čiji je cilj bio jačanje upravnih kapaciteta Republike Hrvatske i uspješno sudjelovanje u europskom upravnom prostoru. Ovdje valja spomenuti značajan porast broja agencija, unaprjeđenje službeničkog sustava te prilagodbu funkcioniranja različitih sektora, uz veću otvorenost i rad na integritetu unutar javne uprave. Sve navedeno ukazuje na to da se hrvatska javna uprava znatno unaprijedila, kako u upravnom i u institucionalnom smislu.⁶³

⁶³ Koprić I., Prilagodbe hrvatske javne uprave europskim standardima, Pravni fakultet u Zagrebu, 2014., str. 33-34

7. Izazovi u prilagodbi hrvatske javne uprave europskim standardima

Utjecaj Europske unije na organizaciju hrvatske javne uprave ne može se poreći, međutim, čak i uz jasnu viziju da je članstvo u EU-u prioritet Hrvatske, valjalo je savladati brojne izazove pri prilagodbi europskim standardima.

Prema izvješćima Europske komisije o napretku Republike Hrvatske koja su uzeta u obzir pri pisanju ovoga rada, prvi izazov odnosio se na usklađivanje s pravnom stečevinom Europske unije. Velik broj propisa se morao izmijeniti ili donijeti, pri čemu je do izražaja dolazio manjak kapaciteta na više razina. Time dolazimo do sljedećeg izazova, a to je neadekvatna učinkovitost i jaka birokratizacija. Kako bi se efikasnije izvršavale obveze preuzete ugovorima, bilo je potrebno ubrzati procese i više uključiti lokalnu i regionalnu samoupravu, odnosno decentralizirati upravljanje. Sljedeći izazov bio je uvođenje digitalnih tehnologija u rad kako uprave tako i drugih sektora, što je bio naročito težak zadatak s obzirom na otpor promjenama i provođenje edukacija službenika. U pogledu kadrova, izrazito se trebalo fokusirati na profesionalizaciju službenika i njihove kompetencije. Također, valjalo je razviti kapacitete za učinkovito korištenje i nadzor nad korištenjem europskih fondova. Na to se nadovezuje i izazov povećanja transparentnosti u radu javne uprave, borbe protiv klijentelizma, povećanja odgovornosti te borbe protiv korupcije kao jedan od najvećih izazova. Sve navedeno zahtijevalo je duboke reforme, od kojih su neke provedene, dok su neke, poput profesionalnog i stabilnog službeničkog sustava, koji je temelj za razvoj administrativnih kapaciteta, još uvijek u povojima. Hrvatska javna uprava se morala institucionalno ojačati, što je pak zahtijevalo brojne prilagodbe i reorganizaciju tijela javne uprave te stvaranje novih tijela.⁶⁴

Uzevši u obzir prethodno navedeni manjak kapaciteta, ostvarivanje europskih standarda nije bio jednostavan proces, međutim, u svrhu integracija, Hrvatska je u velikoj mjeri nastojala slijediti smjernice i sugestije iz izvještaja o praćenju napretka Republike Hrvatske na putu do članstva u Europskoj uniji, čime se slika hrvatske javne uprave u velikoj mjeri izmijenila.

⁶⁴ Europska Komisija, Commission staff working document Comprehensive Monitoring Report on Croatia accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Comprehensive Monitoring Report on Croatia's state of preparedness for EU membership, SWD(2012) 338 final, 2012., pristupljeno 2.9.2024.

8. Zaključak

Međunarodne integracije dio su povijesnih težnji čovjeka za sigurnošću, napretkom i suradnjom. One za sobom nose neizbježne prilagodbe, većih ili manjih razmjera. Kada države iskažu namjeru integracije u bilo kojem obliku, moraju biti spremne na određene ustupke i kompromise koji se zatim reflektiraju na sam sustav.

Društveni razvoj potaknut prvenstveno industrijalizacijom pa onda i posljedicama ratnih razaranja potaknuo je države za traženje novih načina suradnje i međusobnog postojanja. Naročit utjecaj na integracije imao je Drugi svjetski rat čije su posljedice zahvatile gotovo čitavu međunarodnu zajednicu. Nakon završetka rata osnovale su se brojne organizacije koje i danas svojim radom djeluju kao pokretači društvenog razvoja i potiču na mir i integracije. Europska unija, kao jedna od najnaprednijih organizacija, od svojih početaka pa do danas značajno utječe na države u svom sastavu, ali i okruženju. Od Europske zajednice za ugljen i čelik, preko Europske ekonomske zajednice pa do današnje Europske unije razvila se kao politička, ekonomska i socijalna unija čiji je cilj stvaranje trajnog mira i stabilnosti na europskom kontinentu.

Danas, uz procese globalizacije, razvoja tehnologije i izazove s kojima se moderne države susreću, integracija dobiva na važnosti budući da su od ključne važnosti za zajednički odgovor na probleme koji nadilaze granice država.

Slijedeći teoriju otvorenog sustava, države možemo usporediti s otvorenim sustavima koji su podložni promjenama i stalnoj razmjeni informacija sa svojom okolinom. One su u stalnom nastojanju osiguravanja svoje pozicije u međunarodnom prostoru, najčešće u gospodarskom i političkom smislu, i u tu svrhu su spremne odreći se dijela svog suvereniteta i prihvatiti inpute okoline koja ima nameće svoje standarde i uvjete.

Ni Republika Hrvatska nije imuna na globalne trendove i izazove pa je tako u želji za sudjelovanjem u „europskoj obitelji“ učinila znatne pomake i izmjene u organizaciji svoje javne uprave. Na temelju analiza, preporuka i izvješća organizacija poput SIGME, OECD-a i Europske komisije koja su imala važnu ulogu u integraciji Hrvatske u Europsku uniju, hrvatska javna uprava prošla je kroz brojne reforme. Izvješća su sadržavala jasne smjernice kojim putem država mora ići ako želi biti dio Europske unije. U njima se često isticala sporost u provođenju reformi potrebnih za prilagodbu europskim standardima, ali i posvećenost Hrvatske povećanju

transparentnosti i unaprjeđenju interakcije građana s državnim institucijama, uz ostalo i kroz nadogradnju i institucionalno jačanje javne uprave.

Potpomognuta financijskim sredstvima iz fondova Europske unije, Hrvatska je nadograđivala javnu upravu i jačala njezine kapacitete u smjeru u kojem je zahtijevala integracija. Na nekim područjima se taj utjecaj osjetio jače, na nekima slabije, ali je jasno da hrvatska javna uprava ne bi izgledala isto da nije krenula u smjeru pridruživanja Europskoj uniji. Najveći utjecaj EU razvidan je na području agencifikacije i stvaranja nezavisnih regulatornih tijela, ali je prisutan i u drugim segmentima javne uprave. Skoro da nema tijela koje na neki način nije prilagodilo svoju strukturu s ciljem ostvarivanja uvjeta proizašlih iz ugovora o pristupanju Hrvatske Europskoj uniji.

Iako je napredak prepoznat, kontinuirana potreba za daljnjim unaprjeđenjem ostaje prisutna, što zbog stalnih okolišnih pritisaka, što zbog obveza i prilika koje pruža članstvo u Europskoj uniji.

Uz brojne izazove na tom svom putu, koji su uključivali provođenje opsežnih reformi u vezi s usklađivanjem zakonodavstva, modernizacijom uprave, digitalizacijom, uspostavom snažnog sustava borbe protiv korupcije, jačanjem administrativnih kapaciteta, depolitizacijom, te povećanjem učinkovitosti, Hrvatska je slijedeći smjernice europskih institucija i drugih povezanih organizacija ostvarila svoj cilj.

Ovakav pristup poticajima iz okoline jasno ukazuje na to da niti jedna organizacija, uključujući državu, ne može ostati imuna na okolišne čimbenike, tako ni hrvatska javna uprava nije mogla ostati ista kao prije izražavanja namjere integracije u Europsku uniju.

9. Literatura

1. Emery F.; Trist E., *The Causal Texture of Organizational, Environments, Human Relations*, 1965.
2. Europska komisija, Report from the Commission, The Stabilisation and Association process for South East Europe, Second Annual Report, COM (2003) 139, 2003., www.eur-lex.europa.eu, pristupljeno 29.7.2024.
3. Europska komisija, CROATIA 2008 PROGRESS REPORT, European Commission, 2008, <https://eur-lex.europa.eu>, pristupljeno 3.8.2024.
4. Europska komisija, Hrvatska: Izvješće o napretku za 2009., 2009., <https://www.sabor.hr/hr/europski-poslovi/sabor-u-procesu-pristupanja-eu-u/dokumenti-rh/eu>, pristupljeno 3.8.2024.
5. Europska Komisija, Commission staff working document Comprehensive Monitoring Report on Croatia accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Comprehensive Monitoring Report on Croatia's state of preparedness for EU membership, SWD(2012) 338 final, 2012., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52012SC0338>, pristupljeno 2.9.2024.
6. Giljević T., *Okolina upravne organizacije*, Pravni vjesnik: časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta J.J. Strossmayera u Osijeku, 2015.
7. Koprić I., Musa A., Lalić Novak G., *Europski upravni prostor*, Institut za javnu upravu, 2012.
8. Koprić I., *Managing Public Administration Reform in Croatia*, Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, Vol. 8 No. 3, 2008.
9. Koprić I., *Prilagodbe hrvatske javne uprave europskim standardima*, Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, Vol. V No. 1, Akademija pravnih znanosti Hrvatske, 2014.
10. Koprić I., *Struktura i komuniciranje u upravnim organizacijama*, Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu, 1999.
11. Koprić I., *Reforma javne uprave u Hrvatskoj: ni bolni rezovi ni postupne promjene – nužna je nova upravna paradigma*, Političke analize: tromjesečnik za hrvatsku i međunarodnu politiku, Vol. 7 No. 26, 2016.
12. Pusić E., *Upravljanje u suvremenoj državi*, Suvremena javna uprava, 2002.

13. Saurugger S., Teorije i koncepti europske integracije, Biblioteka politička misao, 2013.
14. Von Bertalanffy L., General System Theory, University of Alberta, 1968.

Propisi:

1. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona u upravi, Narodne novine, broj 41/1990
2. Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine, broj 75/1993, 48/1999, 15/2000, 59/2001, 199/2003, 79/2007
3. Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta, Narodne novine, broj 88/2001, 12/2002, 33/2005
4. Zakon o pravosudnoj akademiji, Narodne novine, broj 159/2009, 82/2015
5. Zakon o zaštiti osobnih podataka, Narodne novine, broj 103/2003, 118/2006, 14/2008, 130/2011
6. Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, Narodne novine, broj 79/2009, 80/2013, 41/2021
7. Zakon o javnoj nabavi, Narodne novine, broj 117/2001, 92/2005
8. Zakon o Agenciji za mobilnost i programe Europske unije, Narodne novine, broj 107/2007
9. Zakon o Agenciji za mobilnost i programe Europske unije, Narodne novine, broj 121/2017, 30/2023
10. Zakon o osnivanju Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju, Narodne novine, broj 30/2009, 56/2013
11. Zakon o morskom ribarstvu, Narodne novine, broj 56/2010, 55/2011
12. Zakon o regulaciji energetske djelatnosti, Narodne novine, broj 177/2004, 76/2007
13. Zakon o sigurnosti i interoperabilnosti željezničkog sustava, Narodne novine, broj 82/2013, 18/2015, 110/2015, 70/2017
14. Zakon o osnivanju Agencije za istraživanje nesreća u zračnom, pomorskom i željezničkom prometu, Narodne novine, broj 54/2013, 96/2018
15. Zakon o osiguranju potraživanja radnika u slučaju stečaja poslodavca, Narodne novine, broj 86/2008, 80/2013, 82/2015
16. Uredba o osnivanju Agencije za znanost i visoko obrazovanje, Narodne novine, broj 101/2004, 8/2007
17. Uredba o osnivanju Državne škole za javnu upravu, Narodne novine, broj 144/2010, 62/2012, 112/2012, 72/2015, 84/2018

18. Uredba o osnivanju Središnje agencije za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije, Narodne novine, broj 90/2007, 114/2007, 29/2012, 56/2013,24/2016, 79/2022
19. Uredba o osnivanju Agencije za reviziju sustava provedbe programa Europske unije, Narodne novine, broj 73/2008
20. Uredba o osnivanju Agencije za istraživanje nesreća i ozbiljnih nezgoda zrakoplova, Narodne novine, broj 110/2009, 152/2009

Mrežni izvori:

1. OECD, www.oecd.org
2. EUR-Lex, www.eur-lex.europa.eu
3. Europska komisija, www.commission.europa.eu
4. Hrvatski sabor, www.sabor.hr
5. Vlada Republike Hrvatske, www.vlada.gov.hr
6. Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, www.aztn.hr
7. Agencija za znanost i visoko obrazovanje, www.azvo.hr
8. Agencija za mobilnost i programe Europske unije, www.ampeu.hr