

# Reforme usmjerene na razvoj transparentnosti i otvorenosti javne uprave u Hrvatskoj i Crnoj Gori

---

**Medunić, Antonela**

**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:199:596017>

*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**  
**Studij javne uprave**

**Antonela Medunić**

**REFORME USMJERENE NA RAZVOJ  
TRANSPARENTNOSTI I OTVORENOSTI JAVNE UPRAVE U  
HRVATSKOJ I CRNOJ GORI**

**Diplomski rad**

**Mentorica: prof. dr. sc. Jasmina Džinić**

Zagreb, 2024.

### Izjava o izvornosti

Ja, Antonela Medunić pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor/ica diplomskog 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.

*Antonela Medunić*

## SAŽETAK

Glavni vanjsko-politički cilj Republike Hrvatske nakon osamostaljenja bio je ulazak u članstvo Europske unije. Stjecanjem statusa kandidata počeo je proces prilagodbe zakonodavstva i reforme javne uprave. RH je prije pokretanja reforme imala centraliziranu, netransparentnu, neučinkovitu i teško predvidivu javnu pravu. U reformskom procesu RH je trebala provesti drastičan zaokret kako bi promijenila strukturu upravnog sustava, povećala učinkovitost i kvalitetu rada, ojačala vladavinu prava i promijenila kulturu javnog upravljanja primjenom načela transparentnosti i otvorenosti. Primjena načela transparentnosti i otvorenosti u radu javne uprave pokazatelj su dobrog upravljanja i vladavine prava. Da bi se navedena načela implementirala u rad javne uprave provedene su brojne prilagodbe zakonodavstva tijekom pristupnih pregovora i nakon ulaska u članstvo EU. Glavni dokumenti u reformskoj politici kojima je Vlada RH usmjeravala reformu i definirala mjere za implementaciju načela transparentnosti i otvorenosti bile su: Strategija reforme državne uprave za period 2008.-2011., Strategije reforme javne uprave za period 2015.-2020. i Nacionalni plan razvoja javne uprave (2022.-2027.). U radu je provedena usporedba reformi usmjerenih na razvoj transparentnosti i otvorenosti javne uprave u RH i Crnoj Gori. Usporedba je pokazala da su Vlade RH i CG kao glavne dokumente reformske politike koristile strategiju reforme, da su obje zemlje mijenjale strukturu upravnog sustava, donosile zakone kojima su implementirale načela transparentnosti i otvorenosti u rad javne uprave i razvijale ljudske potencijale kako bi ih primijenili u upravnom postupanju. RH je u odnosu na CG bila uspješnija u reformi usmjerenoj na razvoj transparentnosti i otvorenosti javne uprave dok CG još uvijek radi na ispunjenju uvjete za ulazak u članstvo EU, a koji su vezani i uz primjenu načela transparentnosti i otvorenosti u svakodnevnoj upravnoj praksi.

**Ključne riječi:** javna uprava, reforma javne uprave, načelo transparentnosti, načelo otvorenosti, razvoj transparentnosti i otvorenosti javne uprave, Republika Hrvatska, Crna Gora

## **ABSTRACT**

The main foreign policy goal of the Republic of Croatia, after gaining its independence, was to join the European Union. Upon achieving candidate status, the process of legislative alignment and public administration reform began. Before initiating the reform, Croatia had a centralized, non-transparent, inefficient, and unpredictable public administration. During the reform process, Croatia needed to implement drastic measures to change the structure of the administrative system, increase efficiency and quality of work, strengthen the rule of law, and change the culture of public governance by applying the principles of transparency and openness. The application of the principles of transparency and openness in public administration is an indicator of good governance and the rule of law. To implement these principles in public administration, numerous legislative adjustments were made during the accession negotiations and after joining the EU. The main documents in the reform policy through which the Government of Croatia directed the reform and defined measures for implementing the principles of transparency and openness were: the Public Administration Reform Strategy for the period 2008-2011, the Public Administration Reform Strategy for the period 2015-2020, and the National Plan for the Development of Public Administration (2022-2027). This paper compares reforms aimed at developing transparency and openness in public administration in Croatia and Montenegro. The comparison shows that the governments of Croatia and Montenegro used reform strategies as the main documents for reform policy, that both countries changed the structure of the administrative system, enacted laws implementing the principles of transparency and openness in public administration, and developed human resources to apply these principles in administrative procedures. Croatia was more successful than Montenegro in its reforms, aimed at developing transparency and openness in public administration, while Montenegro is still working on meeting its conditions for EU membership, which are related to the application of transparency and openness principles in everyday administrative practices.

**Keywords:** Public administration, public administration reform, principle of openness, development of transparency and openness in public administration, Republic of Croatia, Montenegro.

## Sadržaj

<b>SAŽETAK</b> .....	III
<b>ABSTRACT</b> .....	IV
<b>1. UVOD</b> .....	1
<b>2. JAVNA UPRAVA U REPUBLICI HRVATSKOJ</b> .....	4
<b>2.1. Razvoj javne uprave u Republici Hrvatskoj</b> .....	4
<b>2.2. Reforma javne uprave u procesu euointegracije Hrvatske</b> .....	9
<i>2.2.1. Pripremno razdoblje</i> .....	10
<i>2.2.2. Razdoblje pregovora</i> .....	12
<i>2.2.3. Članstvo u EU</i> .....	17
<b>2.3. Izgradnja kapaciteta javne uprave za ispunjenje zahtjeva koji proizlaze iz članstva</b> .....	19
<b>2.4. Odnos prema građanima</b> .....	21
<b>2.5. Javnost uprave</b> .....	23
<i>2.5.1. Načelo transparentnosti</i> .....	24
<i>2.5.2. Načelo otvorenosti</i> .....	24
<b>2.6. Program reformi usmjerenih na razvoj transparentnosti i otvorenosti javne uprave</b> .....	26
<b>2.7. Nacionalni Plan razvoja javne uprave od 2022.-2027. godine</b> .....	28
<b>3. JAVNA UPRAVA U CRNOJ GORI</b> .....	29
<b>3.1. Javna uprava Crne Gore u euointegracijskom procesu</b> .....	29
<i>3.1.1. Pripremno razdoblje</i> .....	29
<i>3.1.2. Pregovori za ulazak u članstvo</i> .....	31
<b>3.2. Reforme javne uprave u Crnoj Gori</b> .....	33
<b>4. USPOREDBA REFORME JAVNE UPRAVE U HRVATSKOJ I CRNOJ GORI</b> .....	35
<b>5. ZAKLJUČAK</b> .....	39
<b>LITERATURA</b> .....	41

## 1. UVOD

Javna uprava je pojam koji obuhvaća državnu upravu, lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu i javne službe kojima je zadaća zadovoljiti opće interese i javne potrebe<sup>1</sup>. Svaka demokratska država ima cilj uspostaviti i razvijati javnu upravu koja će učinkovito obavljati društvene poslove, raditi na pribavljanju javnih dobara te pružati brze i kvalitetne usluge gospodarstvu i građanima o kojima ovisi razvoj gospodarstva, cijelog društva i zadovoljenje individualnih potreba građana. Dobro upravljanje u javnoj upravi temelji se na načelima transparentnosti i otvorenosti. Transparentnost je široki pojam koji u kontekstu rada javne uprave obuhvaća različite koncepcije: transparentnost događaja i procesa, transparentnost u retrospektivi, u smislu ex-post izvješćivanja te nominalnu i stvarnu transparentnost koja se temelji na otvorenom prezentiranju informacija bilo da se one pružaju građanima na njihov zahtjev ili samoinicijativno od strane upravnih organizacija. Otvorenim prezentiranjem informacija javna uprava šalje poruku građanima da nema što skrivati čime povećava njihovo povjerenje, jača legitimitet uprave i ostalih institucija političkog sustava<sup>2</sup>.

Transparentnost i otvorenost preduvjeti su za sve demokratske procese u javnom upravljanju. Otvorenost je za razliku od transparentnosti dvosmjerni proces u kojem se građanima ne pružaju samo informacije već se od njih očekuje i povratna informacija u obliku mišljenja i stavova. Otvorenost je značajno širi pojam od transparentnosti, ali bez transparentnosti nema ni otvorenosti, jer bez cjelovite, pravodobne i točne informacije građani javnoj upravi ne mogu dati povratne informacije. Transparentnost se odnosi na pravo građana da znaju, dok se otvorenost odnosi na pravo da iznesu svoje mišljenje, prijedloge i da na taj način sudjeluju u donošenju odluka i akata upravnih organizacija. Najvažniji mehanizmi za ostvarivanje otvorenosti javne prave su javne konzultacije ili savjetovanja sa javnošću i zainteresiranom javnošću<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije (2024). Državna uprava, <https://mpudt.gov.hr/kutak-za-sluzbenike-24748/drzavna-uprava/15079> (28.05.2024.)

<sup>2</sup> Musa, A., Bebić, D., Đurman, P. (2015). Transparency and Openness in Local Governance: A Case of Croatian Cities, *HKJU – CCPA*, Vol. 15, No. 2, str. 417.

<sup>3</sup> Đurman, P. (2015). Europeizacija javne uprave i načelo otvorenosti, str. 342., <https://hrcak.srce.hr/file/241953> (28.05.2024.)

U Europskoj uniji (EU) otvorenost je prepoznata kao jedno od temeljnih načela funkcioniranja njenih institucija, a zemlje članice i kandidati poticani su na usvajanje i primjenu načela otvorenosti u javnom upravljanju putem mehanizama mekog prava.

Transparentnost i otvorenost novi je pristup javne uprave prema javnosti i predstavlja potpuno drugačiji odnos prema građanima u odnosu na tradicionalni, a koji je bio obilježen tajnošću koja je smatrana glavnim instrumentom za osiguranje njene snažne pozicije u hrvatskom društvu. U takvom modelu upravljanja razvijati veze s građanima nije bilo potrebno niti poželjno već je smatrano da se javni interes najbolje ostvaruje kroz mehanizme predstavničke demokracije i da se odgovornost uprave ostvaruje posredno putem predstavničkog tijela. Početkom 21. stoljeća tradicionalni način javnog upravljanja počinje se mijenjati uvođenjem izravnih veza između javne uprave i građana, a njihov razvoj povećao je vidljivost rada, osigurao veću razinu odgovornosti i legitimnosti. Upravo načela transparentnosti i otvorenosti pokrenula su promjene u odnosu između javne uprave i građana.

Predmet istraživanja ovog rada je razvoj transparentnosti i ostvarenosti javne uprave u Republici Hrvatskoj i Crnoj Gori. Proces europeizacije javne uprave u Republici Hrvatskoj počinje 2000. godine. Tijekom čitavog razdoblja pridruživanja u javnoj upravi Republike Hrvatske provodile su se manje ili veći funkcionalne i organizacijske promjene, a koje su podrazumijevale usklađivanje zakona sa pravnom stečevinom EU najčešće po hitnoj proceduri. Glavne prilagodbe provodile su se u sustavu državne uprave, lokalne i regionalne samouprave, javnih službi, upravnog obrazovanja i sustava zaštite prava građana. Do prvog napretka u primjeni načela transparentnosti i otvorenosti u radu javne uprave dolazi u završnoj fazi pregovora za ulazak u članstvo EU usvajanjem izmjena Zakona o pravu na pristup informacijama<sup>4</sup> 2013. godine i ustanovljivanjem institucionalnih mehanizama za provođenje zakonskih odredbi<sup>5</sup>.

Razvoj transparentnosti i otvorenosti javne uprave u Crnoj Gori počinje usvajanjem Strategije reforme javne uprave 2016-2020. kojom je obuhvaćen cjelokupan sistem javne uprave od državne administracije, jedinica lokalne samouprave do organizacija s javnim ovlastima. Cilj

---

<sup>4</sup> Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 25/13.

<sup>5</sup> Đurman, P. (2023). Europeizacija javne uprave i načelo otvorenosti, *Zbornik radova, Međunarodne konferencije*, str. 347.



reforme bio je uspostava transparentne, funkcionalne i efikasne javne uprave. Za implementaciju strategije formirano je 2016. godine Ministarstvo javne uprave, a koje je trebalo preuzeti sve nadležnosti Ministarstva za informaciono društvo i komunikacije i za provođenje reforme javne uprave. Strategija reforme postavljena je na dokumentu SIGMA Principi javne uprave<sup>6</sup>, a koji je sadržavao standarde za procjenu stanja i ostvarenog napretka u javnoj upravi Crne Gore.

Cilj rada je prikazati reforme javne uprave usmjerene na razvoj transparentnosti i otvorenosti rada javne uprave, te usporediti razvoj transparentnosti i otvorenost javne uprave u Republici Hrvatskoj s reformama koje su se provodile i provode u Crnoj Gori za ostvarenje navedenog cilja. U izradi ovog rada korišteni su svi dostupni podaci iz članaka i internet izvora domaćih i stranih autora koji su pisali o reformama javne uprave, transparentnosti i otvorenosti javne uprave te podatci objavljeni na mrežnim stranicama europskih institucija i hrvatskih upravnih organizacija o reformama javne uprave usmjerenima na razvoj transparentnosti i otvorenosti.

Rad se sastoji od pet povezanih poglavlja. U uvodu je dan kratak uvod u temu, definiran je predmet i ciljevi istraživanja, izvori podataka i opis strukture i sadržaja. Drugo poglavlje, Javna uprava u Hrvatskoj, daje prikaz razvoja javne uprave, reforme javne uprave u proces eurointegracije Hrvatske, zatim je opisana izgradnja kapaciteta javne uprave za ispunjenje zahtjeva proizašlih iz članstva, odnos prema građanima, javnost uprave kroz primjenu načela otvorenosti i transparentnosti, program reformi usmjerenih na razvoj transparentnosti i otvorenosti te nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje 2022.-2027. godine. Treće poglavlje, Javna uprava u Crnoj Gori, daje prikaz javne uprave Crne Gore i reformi javne uprave u eurointegracijskom procesu. U četvrtom poglavlju dana je usporedba reformi javne uprave u Republici Hrvatskoj i Crnoj Gori. Zaključak predstavlja sintezu cijelog istraživanja o reformi javne uprave usmjerenoj na razvoj transparentnosti i ostvarenosti u Republici Hrvatskoj i Crnoj Gori.

---

<sup>6</sup> Dokument za unapređenje administracije i upravljanja, zajednička inicijativa OECD i Europske komisije.

## 2. JAVNA UPRAVA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Od osamostaljenja Republike Hrvatske do danas ostvaren je veliki napredak u demokratskom upravljanju, a što je vidljivo iz praktične primjene načela transparentnosti i otvorenosti u radu javne uprave. Navedena načela predstavljaju glavne instrumente za uspostavu novog odnosa između javne uprave i građana, te za transformaciju tradicionalnog poimanja javne uprave u korisnički orijentiranu upravu koje je snažno potaknuto tijekom procesa pristupanja RH u EU. Reforma javne uprave u RH počinje nakon osamostaljenja, a posebno se intenzivira nakon revizije Ustava Republike Hrvatske 2000. godine kada je pokrenut proces modernizacije i decentralizacija tijekom kojeg su koordinirano i proaktivno različita upravna tijela provodila prilagodbe normama EU u provedbi zakona i upravne reforme<sup>7</sup>.

Primjena načela transparentnosti i otvorenosti ključna je za uspostavu otvorenog dijaloga, suradnju i razvoja partnerskih odnosa javne uprave i građana, a koja u najvećoj mjeri ovisi o službenicima upravnih organizacija. Usvajanje i uspostava djelovanja javnih službenika prema načelima transparentnosti i otvorenosti ovisi o njihovoj izobrazbi i načinu upravljanja ljudskim potencijalima. Učinkovito upravljanje ljudskim potencijalima podrazumijeva korištenje alata za edukaciju službenika i uspostavu postupaka za postupanje u skladu s načelima transparentnosti i otvorenosti, a koji će osigurati učinkovit i kvalitetan rad javnih službenika i vladavinu prava<sup>8</sup>.

### 2.1. Razvoj javne uprave u Republici Hrvatskoj

Javna uprava ima veliku važnost u funkcioniranju svakog društva, u ekonomskom i društvenom razvoju, a ima i veliki utjecaj na život svakog čovjeka. S obzirom na njezinu važnost u društvu uvijek postoje razlozi da se rad javne uprave poboljša i reforma unaprijedi djelovanje ili otklone problemi kako bi se postigli željeni učinci. Ustrojstvo i rad javne uprave u Hrvatskoj prije osamostaljenja (u Jugoslaviji) bio je reguliran Zakonom o upravi<sup>9</sup> donesenim 1978. godine (Sabor Socijalističke Republike Hrvatske) i novelama iz 1979. i 1985. godine.

---

<sup>7</sup> The World Bank (2019). Modernizacija javne uprave, <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/660881604614891935-00800220/original/12Modernizacijajavneuprave.pdf> (29.05.2024.)

<sup>8</sup> Glavaš, J., Baletić Tatić, I. (2023). Primjena načela transparentnosti i otvorenosti na primjeru jedinica lokalne samouprave, Zbornik radova, 13. Međunarodna konferencija, Otočni virovi 1. i 2. lipanj 2023., str. 163-164.

<sup>9</sup> Središnji katalog službenih dokumenata RH, <https://sredisnjikatalogrh.gov.hr/sredisnji-katalog/pravni-propisi/detalji?id=2600583> (28.05.2024.)

Nakon višestranačkih izbora 1990. godine Republika Hrvatska zadržala je ustrojstvo javne uprave, a republičke organe uprave (republičke sekretarijate, komitete i uprave) preimenovala u 19 ministarstva dok su zavodi ostali jedini oblik republičkih upravnih organizacija. Iako se ustrojstvo nije promijenjeno na lokalnoj razini dogodile su se strukturne, funkcionalne, pravne, financijske, personalne i druge promjene, a promijenili su se i međusobni odnosi i način upravne koordinacije. Na brzinu promjena i kaotično stanje u javnoj upravi u dijelu zemlje utjecala je unutarnja pobuna i oružana agresija kao reakcija na međunarodno priznanje Republike Hrvatske, a pridonijelo je zapošljavanje 10% novih zaposlenika u državnoj upravi i gotovo 20% u javnim službama<sup>10</sup>.

Dio poslova koje su obavljale općine preuzele su organizacije središnje uprave, a stvoreni su i novi dijelovi središnje uprave kao što je carina, obrana i diplomacija dok su neka ministarstva značajno povećala veličinu i složenost organizacijske strukture. Ustavom Republike Hrvatske iz 1990. godine<sup>11</sup> u zemlju je uveden polupredsjednički sustav i prema novom sustavu vlasti koordiniran je čitav državni izvršni aparati. Sustav je ubrzano centraliziran, a glavni instrument upravne koordinacije postala je hijerarhija<sup>12</sup>.

Kao i druge tranzicijske zemlje tako i RH nakon osamostaljenja počela je promjene političkog i ekonomskog sustava, a nužan je bila i reforma sustava javne uprave. Reformu javne uprave u RH nakon osamostaljenja može se podijeliti u četiri faze:

- prva faza ili faza utemeljenja od 1990. do 1993. godine,
- druga faza ili faza stabilizacije od 1993. do 2001. godine,
- treća faza ili faza europeizacije od 2001. do 2008. godine, i
- četvrta faza ili faza modernizacije od 2008. godine<sup>13</sup>.

Tijekom faze utemeljenja stvaran je model javne uprave koji je bio usredotočen na sustav, a ne na javne poslove i pružanje usluga građanima. Ključna promjena bila je donošenje Zakon o sustavu državne uprave 1993. godine<sup>14</sup> kojim je zamijenjen Zakon o upravi iz doba Jugoslavije.

---

<sup>10</sup> Koprić, I. (2016). Reforme javne uprave u Hrvatskoj: ni bolni rezovi ni postupne promjene – nužna je nova upravna paradigma, *Reforma javne uprave*, Vol. 26, str. 4.

<sup>11</sup> Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90.

<sup>12</sup> Koprić, I. (2016). Reforme javne uprave u Hrvatskoj: ni bolni rezovi ni postupne promjene – nužna je nova upravna paradigma, *Reforma javne uprave*, Vol. 26, str. 4.

<sup>13</sup> Ibid

<sup>14</sup> Zakon o sustavu državne uprave, NN 75/93.

Donesenim Zakonom pored ministarstava i državnih upravnih organizacija u sustav javne uprave uvedeni su županijski uredi organizirani u novoformiranim županijama.

Glavno obilježje faze stabilizacije od 1993. godine je fragmentacija lokalnih jedinica, hipertrofija kontrolnih ovlasti viših razina i redukcija ovlasti lokalnih jedinica. U RH je osnovano ukupno 175 županijskih ureda koji su u 107 mjesta imali 779 ispostava u kojima je bilo zaposleno oko 7.000 službenika. Županije i župani postali su ključne institucije u hijerarhiji javne uprave kroz koje je integriran sustav državne uprave i lokalne samouprave. Pored 20 županija, osnovano je 418 općina i 69 gradova, a s tom podjelom broj lokalnih jedinica pet puta se povećao<sup>15</sup>.

U brojnim zemljama Europe 1990-ih godina prepoznata je potreba za posebnim obrazovanjem i stjecanjem znanja za rad u javnoj upravi, pa se u obrazovne sustave uključuju posebne obrazovne institucije za obrazovanje upravnih kadrova. Primjer zapadnih zemalja Europe preuzele su i neke tranzicijske zemlje kao što je Poljska, Mađarska, Baltičke zemlje i Slovenija. Duboke promjene u ekonomskom i političkom sustavu zahtijevale i promjene u obrazovanju posebno obrazovanju upravnih službenika koji će biti sposobni provesti demokratske promjene i transformaciju tradicionalnog poimanja javne uprave u novu modernu korisnički orijentiranju javnu upravu<sup>16</sup>.

U Republici Hrvatskoj u fazi stabilizacije u javnoj upravi za 30% povećao se broj službenika. Za razliku od tranzicijskih zemalja Istočne Europe koje su u članstvo EU ušle 2004. godine u RH nije bilo dovoljno demokratske svijesti o potrebi unapređenja obrazovanja javnih službenika. Zbog takvog stanja u RH nije bilo moguće obrazovanje tzv. upravni generalista ili javnih menadžera koji bi stekli stručno znanje za kvalitetno vođenje resora javne uprave, za analizu resorne politike i postavljanje planova za oblikovanje novih strategija razvoja javne uprave. Zbog nedostatka stručnog znanja u javnoj upravi nije bilo moguće uspostaviti pregledan sustav pravnih propisa kojima bi se poboljšalo javno upravljanje, onemogućio voluntarizam u odlučivanju upravnih organizacija i postupovni propisi nadopunili temeljnim načelima postupaka i standardima razvijenim u EU među kojima je načelo transparentnosti i otvorenosti u odnosima s građanima.

---

<sup>15</sup> Koprić, I. *Op.cit.*, str. 4.

<sup>16</sup> Đulabić, V. (2002). Međunarodni znanstveni skup: Modernizacija hrvatske javne uprave, *Hrvatska javna uprava*, Vol. 4, No. 2, str. 480-481.

RH je iz jednog nedemokratskog sustava socijalističke Jugoslavije prešla u drugi koji je također bio obilježen nedostatkom poštovanja temeljnih demokratskih postulata kao što je poštivanje načela vladavine prava<sup>17</sup>. Poštivanje načela vladavine prava nije ograničeno samo na formalno poštivanje Ustava i zakona već služi i za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u odnosima između tijela javne uprave i građana u demokratskom sustavu<sup>18</sup>.

Faza europeizacije javne uprave u RH počinje promjenama Ustava RH 2000. godine<sup>19</sup> (i 2001. godine) i donošenjem Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi<sup>20</sup> kojim počinje proces decentralizacije. Reforma lokalne samouprave nije bila samo puki prijenos ovlasti na područnu (regionalnu) i lokalnu vlast već je decentralizacijom započela promjena teritorijalne strukture i regionalizacija zemlje. Promjenom Ustava RH 2000. godine postavljeni su temelji za široku lokalnu autonomiju i redefinirana je uloga područne (regionalne) samouprave odnosno županija, a na temelju ustavnog načela supsidijarnosti reducirana je uloga županija. Županije su izgubile status u sustavu državnog upravljanja i postale jedinice lokalne samouprave drugog stupnja. Navedena promjena dovela je do teritorijalne podjele zemlje na županije i ustroja po jednog prvostupanjskog ureda državne uprave u svakoj županiji čim je reduciran i broj zaposlenika na poslovima državne uprave<sup>21</sup>.

Promjene Ustava RH 2000. godine i donošenje Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi bilo je usmjereno na ostvarenje važnog cilja RH, a on je bio potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju s EU koji predstavlja prvi korak u uspostavi odnosa i pokretanju procesa koji trebaju proći svi potencijalni kandidati za ulazak u članstvo u EU<sup>22</sup>.

Četvrta faza ili faza modernizacije počinje usvajanjem Strategije reforme državne uprave u razdoblju 2008.-2011. godine od strane Vlade RH. Vlada RH u Strategiji je postavila viziju i sljedeći ciljevi modernizacije javne uprave:

---

<sup>17</sup> Đulabić, V. (2002). Međunarodni znanstveni skup: Modernizacija hrvatske javne uprave, *Hrvatska javna uprava*, Vol. 4, No. 2, str. 480-481.

<sup>18</sup> Ibid

<sup>19</sup> Promjene Ustava RH, NN 113/00.

<sup>20</sup> Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 51/00, 105/00.

<sup>21</sup> Koprić, I. *Op.cit.*, str. 5.

<sup>22</sup> Europski parlament (b.d.). Proširenje Unije, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/167/prosirenje-unije> (01.06.2024.)

- povećanje efikasnosti i ekonomičnosti u sustavu državne uprave,
- podizanje kvalitete upravnih usluga,
- povećanje otvorenosti i pristupačnosti tijela državne uprave,
- jačanje standarda vladavine prava,
- podizanje etičke razine u državnoj službi i smanjenje korupcije,
- primjena moderne informacijsko-komunikacijske tehnologije u poslovima državne uprave,
- uključivanje hrvatske državne uprave u europski upravni prostor<sup>23</sup>.

U Strategiji reforme državne uprave u razdoblju 2008.-2011. godine prvi puta se spominje povećanje otvorenosti u radu javne uprave odnosno u tijelima državne uprave. Otvorenost je definirana kao pravo građana na otvoreni pristup informacijama i mogućnost za izražavanje pritužbi i prijedloga, a definirani su i mjere s kojima će se povećati otvorenost. U Strategiji se navodi i način na koji će se povećati otvorenost. Otvorenost će se povećati objavljivanjem izvještaja o radu svih tijela državne uprave na web stranicama, provedbom edukacije službenika o pravu na pristup informacijama javnog sektora, medijskom promidžbom o pravu građana na pristup informacijama, izdavanjem brošura o korištenju upravnih usluga i rješavanjem svih prijedloga, upita i pritužbi građana u zakonskim rokovima neovisno o načinu njihovom zaprimanja (usmeno, pismeno ili elektronički).

U okviru cilja podizanja kvalitete upravnih usluga također je definirana mjera koja je trebala utjecati na povećanje otvorenosti, a odnosi se na provođenje godišnje ankete o zadovoljstvu građana upravnim uslugama i raspravi rezultata na kolegijima tijela državne uprave. U Strategiji kao mjera za povećanje efikasnosti rada razmatrano je osnivanje javnih agencija.

Novu Strategiju razvoja javne uprave Hrvatski sabor donio je za razdoblje 2015.-2020. godine pod utjecajem EU. U Strategiji je postavljeno čak 17 ciljeva i 48 reformskih mjera<sup>24</sup>. Odlazak u veliku širinu u ciljevima i mjerama često ne daje očekivani rezultat, a što je na kraju prepoznala i Vlada RH. U toku 2016. godine razmatrani su postavljeni ciljevi i mjere što je rezultiralo postavljanjem fokusa na tri glavna cilja i to razvoj učinkovite javne uprave usmjerene na korisnika, razvoj ljudskih potencijala koji će znanjem biti sposobni povećati

<sup>23</sup> Strategija reforme državne uprave za razdoblje 2008.-2011., <https://hrcak.srce.hr/135564> (01.06.2024.)

<sup>24</sup> Hrvatski sabor (2015). Razvoj javne uprave za razdoblje od 2015.-2020. godine, [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015\\_06\\_70\\_1329.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_06_70_1329.html) (01.06.2024.)

učinkovitost rada javne uprave i informatizaciju poslova javne uprave. Ostvarenje vizije učinkovite javne uprave usmjerene na korisnika trebalo je biti ostvareno pružanjem više kvalitete usluga korisnicima, povećanjem efikasnosti rada, višom razinom otvorenosti, transparentnosti i pristupačnosti javnopravnih tijela, jačanjem vladavine prava i poštivanjem etičkih načela i vrijednosti u ponašanju službenika prema korisnicima te iskorjenjivanjem korupcije.

Efikasnosti rada javne uprave trebala se ostvariti stvaranjem razgranate mreže javni agencija oko 80 agencija na državnoj i oko 40 na nižim razinama<sup>25</sup>. Primjena načela otvorenosti i transparentnosti u upravnom postupanju ovisi o javnim službenicima posebno njihovoj motivaciji da kvalitetnije i učinkovitije obavljaju svoj posao te da su se u pružanju usluga sposobni prilagoditi potrebama korisnika i pružiti im pomoć u rješavanju njihovi problema

Niska motivacija službenika glavna je kočnica u primjeni načela otvorenosti i transparentnosti, jer se ciljevi i mjere koje donosi Vlada RH službenici trebaju primijeniti u praksi. Ako ih javni službenici ne primjenjuju mjere su mrtvo slovo na papiru i nema razvoja moderne javne uprave usmjerene na korisnike<sup>26</sup>.

Smjer modernizacije javne uprave u Republici Hrvatskoj definiran je Nacionalnim planom razvoja javne uprave za razdoblje 2022. do 2027. godine<sup>27</sup>. U Planu su postavljeni strateški ciljevi razvoja i okvir djelovanja za novo razdoblje.

## **2.2. Reforma javne uprave u procesu eurointegracije Hrvatske**

Europsko vijeće 1993. godine u Kopenhagenu (kriteriji iz Kopenhagena) definiralo je tri kriterija koje moraju ispuniti svi potencijalni kandidati prije primanja u punopravno članstvo u EU. Zemlje kandidati moraju ispuniti: političke, gospodarske i pravne kriterije<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> Hrvatski sabor (2015). Razvoj javne uprave za razdoblje od 2015.-2020. godine, [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015\\_06\\_70\\_1329.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_06_70_1329.html) (01.06.2024.)

<sup>26</sup> Koprić, I. *Op.cit.*, str. 7.

<sup>27</sup> Ministarstvo pravosuđa i uprave (2022). Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine, [https://mpudt.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvje%C5%A1%C4%87a/Nacionalni%20plan%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202022\\_2027.pdf](https://mpudt.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvje%C5%A1%C4%87a/Nacionalni%20plan%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202022_2027.pdf) (20.06.2024.)

<sup>28</sup> Ministarstvo vanjskih i europskih poslova (2015). Hrvatska na putu u Europsku uniju, od kandidature do članstva, <https://mvep.gov.hr/UserDocsImages/files/file/publikacije/Hrvatska-na-putu-u-EU-7-izd-final.pdf> (02.06.2024.)

Politički kriteriji odnose se na stabilnosti institucija i osiguranje demokracije u njihovim djelovanju, vladavine prava, poštivanja ljudskih prava, prava manjina i prihvaćanje političkih ciljeva EU. Gospodarski kriteriji odnose se na postojanje djelotvornog tržišnog gospodarstva u zemlji koja želi ući u članstvo i sposobnost gospodarskih subjekata da se nose s konkurencijom i tržišnim zakonitostima unutar EU, dok se pravi kriteriji odnosi se na usvajanje cjelokupne pravne stečevine EU.

Na sastanku Europskog vijeća u Madridu 1995. godine tri kriterija za zemlje kandidate iz Kopenhagen nadopunjeni su i četvrtim. Vijeće je smatralo da usvajanje cjelokupne pravne stečevine EU nije dovoljno već da zemlja kandidat treba osigurati učinkovitu provedbu i primjenu usvojenog zakonodavstva, a da bi ga mogla primijeniti potrebno je odgovarajuće administrativno ustrojstvo. Administrativni kriterij podrazumijevao je prilagodbu administrativnih struktura zemlje kandidata s ciljem jačanja administrativne sposobnosti i stvaranje učinkovitog sustava državne uprave koji će biti sposoban primijeniti usvojeno EU zakonodavstvo<sup>29</sup>.

Dodavanje administrativnog kriterija bilo je usmjereno na institucionalnu adaptaciju, a ona je podrazumijevala promjene postojeće prakse rada i uspostavu novog koncepta javnog upravljanja u kojemu će se povećati učinkovitost rada, te uvesti demokratske prakse temeljene na predstavničkim, participativnim i savjetodavnih mehanizama.

### ***2.2.1. Pripremno razdoblje***

Od osamostaljenja Republika Hrvatska je kao svoj strateški vanjsko-politički cilj postavila ulazak u popravno članstvo EU. Za ostvarenje cilja u zemlji je trebalo pokrenuti brojne reforme među kojima je bila i reforma javne uprave. Preduvjet za provođenje upravnih reformi, supsidijarnost i decentralizaciju bila je promjena Ustava RH. Navedene reforme trebale su omogućiti primjenu skupa načela novog javnog menadžmenta i dobrog upravljanja.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Ministarstvo vanjskih i europskih poslova (2015). Hrvatska na putu u Europsku uniju, od kandidature do članstva, <https://mvep.gov.hr/UserDocsImages/files/file/publikacije/Hrvatska-na-putu-u-EU-7-izd-final.pdf> (02.06.2024.)

<sup>30</sup> Svjetska banka (2019). Modernizacija javne uprave, <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/660881604614891935-0080022020/original/12Modernizacijajavneuprave.pdf> (02.06.2024.)



Novi javni menadžment je pojam koji označava niz reformi javnog sektora koje su se od sredine osamdesetih godina 20. stoljeća provodile u zemljama zapadne Europe s ciljem prijenosa ekonomskih vrijednosti i tehnika iz privatnog sektora u javni kako bi se povećala ekonomičnost i efikasnost pružanja javnih usluga građanima i gospodarstvu.

Novi javni menadžment zapravo je heterogeni koncept javnog upravljanja koji svaka zemlja može prilagoditi i iskoristiti za razbijanje tradicionalne hijerarhijske strukture vlastitog javnog sektora i formirati nove organizacije koje će biti usmjerene na usluge i korisnike u javnom sektoru. Model novog javnog menadžmenta kroz vrijeme je unaprijeđen doktrinom dobre uprave kojim je u model javnog upravljanja osim na ekonomske vrijednosti naglasak stavljen i demokratske posebno na primjenu načela otvorenost i transparentnost u radu javne uprave<sup>31</sup>.

Prvi korak koje je RH trebala poduzeti da bi uopće mogla potvrditi status kandidata za ulazak u članstvo EU bila je promjena Ustava RH. Promjene Ustav RH usvojene su 2000. i 2001.<sup>32</sup> godine, a krajem 2000. godine pokrenuti su pregovori vezan za sporazum o stabilizacije i pridruživanja. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju posebna je vrsta sporazuma kojim se zemlji koja želi pristupiti u članstvo EU odnosno zemlji potpisnici sporazuma daje status pridruženog člana i potencijalnog kandidata za ulazak u članstvo.

Sporazum između RH i Europskih zajednica i njihovih država članica potpisan je 29. listopada 2001. godine u Luksemburgu<sup>33</sup>. Cilj potpisivanja sporazuma je uspostavljanje političkog dijaloga kroz koji će zemlja potencijalni kandidat biti upoznata s osnovnim vrijednostima na kojima počiva EU i dobiti informacije o potrebnim usklađivanjima (zakonodavstva, javne uprave, tržišnih sloboda i drugih područja) kako bi mogla postati punopravna članica EU.

Reforma javne uprave u RH bila je važan preduvjet za provedbu svih ostalih reformi, a obuhvaćala je reforme državne uprave, lokalne i regionalne samouprave, javnih službi, upravnog obrazovanja i zaštite prava građana. U RH u odnosu na druge tranzicijske zemlje (istočne Europe) reforme javne uprave kasnile su gotovo deset godina. Zbog takvog stanja većinu reformi trebalo se provesti po hitnim procedurama. Osnivanje agencija jedna je od

---

<sup>31</sup> Manojlović, R. (2010). Danski model novog javnog menadžmenta – može li poslužiti kao uzor Hrvatskoj, *Hrvatska javna uprava*, Vol. 10, No. 4, str. 964

<sup>32</sup> Ustav RH, NN 124/00, 28/01, 41/01, 55/01.

<sup>33</sup> Zakon o potvrđivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica, NN 14/01.

najvećih strukturnih reformi koja je pokrenuta na početku eurointegracijskog procesa, a donošenjem Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi pokrenute su organizacijske, funkcionalne, personalne i menadžerske promjene<sup>34</sup>.

Prva reforma koja je trebala osigurati primjenu načela transparentnost u rada javne uprave bilo je donošenje Zakona o pravu na pristup informacijama donesenog 2003. godine<sup>35</sup>. Donošenjem Zakona o pravu na pristup informacijama prvi puta je uređeno pravo pristupa informacijama javne uprave. Navedeni zakon donesen je u sklopu seta propisa među kojima je i Zakon o sprječavanju sukoba interesa kojima su stvoreni mehanizmi za borbu protiv korupcije, otvoren put za primjenu načela transparentnosti kroz definirane procedure, obveze tijela javne vlasti i postavljeni su temelji za ostvarivanje navedenog prava od strane građana i poslovnih subjekata<sup>36</sup>.

Zahtjev za članstvo u EU RH je podnijela 21. veljače 2003. godine u Ateni. Vijeće EU nakon dva mjeseca od podnošenja zahtjeva dalo je mandat Europskoj komisiji da izradi mišljenje o Zahtjevu Hrvatske. Na temelju pozitivnog mišljenja Komisije, RH je 18. lipnja 2004. godine dobila status države kandidata za ulazak u punopravno članstvo u EU<sup>37</sup>.

### **2.2.2. Razdoblje pregovora**

Pristupni pregovori između RH i EU otvoreni su 03. listopada 2005. godine. Nakon službenog otvaranja pregovora počeo je postupak analitičkog pregleda usklađenosti hrvatskog zakonodavstva s pravnom stečevinom EU (engl. screening). S RH primijenjena je nova metodologija pregovora koja nije sadržavala samo 35 poglavlja, već i niz dodatnih mjera kod otvaranja i zatvaranja svakog poglavlja. Posebno izazovno usklađenje bilo je kod poglavlja 23 o pravosuđu i temeljnim slobodama. Napredak u pregovorima u poglavlju 23 bio je spor i nedostatan što je dovelo do uvođenja nadzornog mehanizma (monitoringa) u navedenim područjima u periodu od zatvaranja pregovora do ulaska RH u članstvo<sup>38</sup>.

---

<sup>34</sup> Đurman, P., *Op.cit.*, str. 343.

<sup>35</sup> Zakona o pravu na pristup informacijama, NN 172/03.

<sup>36</sup> Musa, A. (2013). Transparentnost zašto i kako, [http://bib.irb.hr/datoteka/889842.5\\_FORUM\\_stranice.pdf](http://bib.irb.hr/datoteka/889842.5_FORUM_stranice.pdf) (02.06.2024.)

<sup>37</sup> Ministarstvo vanjskih i europskih poslova (2015). Hrvatska na putu u Europsku uniju, od kandidature do članstva, <https://mvep.gov.hr/UserDocsImages/files/file/publikacije/Hrvatska-na-putu-u-EU-7-izd-final.pdf> (02.06.2024.)

<sup>38</sup> Đurman, P., *Op.cit.*, str. 347.

Zakonom o pravu na pristup informacijama (2003) nije uspostavljen adekvatan institucionalni mehanizam za zaštitu i praćenje prava na pristup informacijama, nisu jasno definirane informacije koje trebaju biti javno dostupne, ni proceduralna pitanja za zaštitu navedenog prava nisu optimalno riješena, nije bio predviđen test javnog interesa za informacije, a nije postojala ni posebna institucija koja bi se bavila pravom na pristup informacijama, te osigurala promicanje i zaštitu navedenog prava.

Na primjer, Žalbu protiv uskrate informacija rješavao je čelnik tijela javne uprave čiji je službenik rješenje donio što je suprotno općem pravnom načelu „da nitko ne može biti sudac u svojoj/vlastitoj stvari (lat. nemo iudex in causa sua). Nadzor nad provedbom Zakona o pravu na pristup informacijama dan je prvo Ministarstvu pravosuđa i uprave, a zatim Središnjem državnom uredu za upravu<sup>39</sup>.

Transparentnost poslovanja u temeljima je svakog demokratskog poretka i vladavine prava. Istovremeno ima važnu ulogu u ostvarivanju drugih individualnih prava građana i funkcioniranja demokratskih političkih procesa kojima se osigurava sloboda informiranja i uloga medija u društvu. Zakon o pravu na pristup informacijama usvojen 2003. godine nije dao očekivani učinak vezano uz transparentnost rada javne uprave, jer je pravo na pristup informacijama ograničeno drugim pravima kao što je zaštita osobnih podataka, nacionalnom sigurnosti, poslovnom tajnom, intelektualnim vlasništvom i drugim, a što je pokazalo da pravo na pristup informacijama nije bez ograničenja i da je potrebno provesti test javnog interesa i razmjernosti kako bi se procijenila korist i šteta od objavljivanja informacija iz rada javne uprave. S druge strane transparentnost je važna karika u informiranju građana, a mediji ne mogu ispuniti svoju ulogu u društvu i informirati građane ako nemaju pristup cjelovitim, pravodobnim i točnim informacijama što je zahtijevalo jasno definirane koje informacije trebaju biti dostupne javnosti.

Tijekom sedam godina primjene Zakon o pravu na pristup informacijama nailazio je na brojne teškoće, a koje su otklonjene tek promjenom Ustava RH<sup>40</sup> 2010. godine kada pravo na pristup informacijama postaje ustavno pravo i svrstano je u kategoriju osobnih i političkih prava i

---

<sup>39</sup>Musa, A. (2013). Transparentnost zašto i kako, [http://bib.irb.hr/datoteka/889842.5\\_FORUM\\_stranice.pdf](http://bib.irb.hr/datoteka/889842.5_FORUM_stranice.pdf) (02.06.2024.)

<sup>40</sup> Ustav RH, NN 76/10, 85/10.

sloboda. U članku 38. Ustava RH unesena je odredba u stavku 3. kojom se građanima jamči pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti, a ograničenja navedenog prava moraju biti propisana zakonom i razmjerna interesu kojeg se ograničenjem štiti. Promjena Ustava RH omogućila je promjenu Zakona o pravu na pristup informacijama<sup>41</sup> 2011. godine kojim je proširena primjena na širi krug tijela javne vlasti<sup>42</sup>, proširena je obveza proaktivne objave informacija putem kataloga informacija, uveden je test javnog interesa, rokovi objavljivanja, dopuna i ispravak informacija, imenovanje i razrješenje povjerenika od strane Hrvatskog sabora, izjava žalbe, rokovi za podnošenje žalbe, rok za izdavanje rješenja, pokretanje upravnog spora i prava na ponovnu uporabu informacija.

Agencije za zaštitu osobnih podataka postaju mjerodavne za zaštitu i praćenje provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama<sup>43</sup>. Unaprjeđenjem Zakona o pravu na pristup informacijama poboljšan je sustav nadzora provedbe zakona, mogućnost za kažnjavanje kršitelja i utvrđivanje jedinstvenih kriterija za naplatu stvarnih materijalnih troškova, ali sve navedeno nije poboljšalo njegovu primjenu u praksi, jer su odredbe različito tumačene<sup>44</sup>.

Novi Zakon o pravu na pristup informacijama donesen je 2013. godine<sup>45</sup> u sklopu provedbe antikorupcijske strategije i ispunjavanja preostalih mjera iz pristupnih pregovora. U Zakonu se prvi puta navodi obveza provedbe savjetovanja s javnošću u donošenju propisa i akata čime se u hrvatsko zakonodavstvo uvodi prvi instrument za primjenu načela otvorenosti u svim tijelima javne uprave. Iako je već 2009. godine donesen Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću<sup>46</sup> on nije zaživio u praksi najviše zbog njegove pravne neobaveznosti da ga primjene tijela javne uprave. Savjetovanje s javnošću provodi se na način da javno tijelo objavi nacrt propisa, općeg akta ili drugog dokumenta s obrazloženjem razloga i ciljeva koji se propisom,

---

<sup>41</sup> Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 77/11.

<sup>42</sup> Zakona o pravu na pristup informacijama, čl. 5. st. 2. tijela javne vlasti: „*tijela državne uprave, druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe i druga tijela s javnim ovlastima, pravne osobe čiji je osnivač Republika Hrvatska ili jedinice lokalne i regionalne samouprave, prave osobe koje obavljaju javnu službu, prave osobe koje se temeljem posebnih propisa financiraju pretežito ili u cijelosti iz državnog proračuna ili proračuna jedinica lokalne i područne samouprave i trgovačka društva u kojima Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne samouprave imaju zasebno ili zajedno većinsko vlasništvo*“.

<sup>43</sup> Musa, A. (2013). Transparentnost zašto i kako, [http://bib.irb.hr/datoteka/889842.5\\_FORUM\\_stranice.pdf](http://bib.irb.hr/datoteka/889842.5_FORUM_stranice.pdf) (02.06.2024.)

<sup>44</sup> Ibid

<sup>45</sup> Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 25/13.

<sup>46</sup> Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, NN 140/09.

aktom ili drugim dokumentom žele postići i pozivom javnosti da iznese prijedloge i mišljenja. Zakonom je propisano da savjetovanja s javnošću traje 30 dana<sup>47</sup>.

Uvođenjem načela transparentnosti i ostvarenosti u rad javne uprave počinje razvoj moderne javne uprave i novog odnosa prema građanima koji je drugačiji od tradicionalnog pristupa kojemu je glavno obilježje bilo tajnost. Tajnost je bila glavni instrument javne uprave za osiguranje snažne i superiorne pozicije u društvu<sup>48</sup>. Trenutak koji je označio početak razvoja moderne javne uprave u RH je usvajanje Strategije reforme državne uprave za razdoblje 2008.-2011. godine od strane Vlade RH. U Strategiji je u obliku ciljeva oblikovana vizija razvoja moderne uprave u RH i mjere s kojima će vizija odnosno ciljevi ostvariti<sup>49</sup>.

Vlada RH kao prvi cilj u Strategiji postavila je povećanje efikasnosti i ekonomičnost rada. Usluge se građanima i poduzetnicima trebaju pružati brže i uz niže troškove. Navedeni cilj Vlada RH je smatrala da se može ostvariti promjenom kvalifikacije službenika i povećanjem udjela službenika s visokom stručnom spremom osobito prvostupnicima javne uprave i magistrima javne uprave i racionalizacijom sustava kojom će biti smanjen broj službenika srednje stručne spreme.

Drugi cilj Strategije bio je podizanje kvalitete javnih usluga. Vlada RH navela je četiri mjere za povećanje kvalitete:

- povećanje zakonitosti i stručnosti u rješavanje upravnih predmeta,
- uvođenje i provođenje godišnje ankete građana o zadovoljstvu upravnim uslugama, a čije rezultate trebaju analizirati kolegiji tijela državne uprave i Vlada RH jednom godišnje.
- Povećanjem inspekcijskog nadzora rada tijela javne uprave, rad svakog tijela trebao bi biti kontroliran jednom godišnje.
- Uvođenjem obveze godišnjeg podnošenja izvještaja o radu svih središnjih tijela države uprave Vladi RH s prijedlozima mjera za daljnje podizanje razine kvalitete javnih usluga.

---

<sup>47</sup> Povjerenik za informacije, <https://pristupinfo.hr/savjetovanje-s-javnošću/> (02.06.2024.)

<sup>48</sup> Koprić, I. *Op.cit.* str. 6.

<sup>49</sup> Središnji državni ured za upravu (2008). Strategija reforme državne uprave za razdoblje 2008.-2011., <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/Arhiva/11-02-1.pdf> (28.06.2024.)

Treći cilj bio je povećati otvorenost tijela državne uprave. Iako su bile već poduzete mjere za povećanje otvorenosti i koje su dale rezultate, Vlada RH je smatrala da se otvorenost treba nastaviti razvijati i da građani lakše i jednostavnije trebaju imati pristup informacijama i da one trebaju biti oblikovane na način da su lako razumljive svim korisnicima neovisno o njihovom obrazovanju, jer o pristupu i razumijevanju informacija ovisi ostvarivanje prava i zadovoljstvo građana uslugama tijela državne uprave.

Za povećanje otvorenosti definirane su četiri mjere:

- Osigurati da se prijedlozi, pritužbe i upiti od strane građana mogu podnijeti, pismeno, usmeno i u elektroničkom obliku u zakonskim rokovima.
- Izdavanjem brošura o načinu korištenja upravnih usluga.
- Upoznavanjem građana putem promotivnih objava u medijima o tipičnim oblicima korupcije u državnoj upravi i kako je prijaviti.
- Objavama promidžbenih poruka u medijima o prava građana i poduzetnika na pristup informacijama iz javnog sektora.
- Imenovanje službenika za informiranje koji je mjerodavan za ostvarivanje prava i vođenje upisnika o podnesenim zahtjevima za ostvarivanje prava na pristup informacijama.

Četvrti cilj u viziji razvoja moderne javne uprave je jačanje vladavine prava. Vladavina prava spada u temeljna načela ustavno-pravnog poretka u RH kao i u drugim članicama EU. Za osiguranje provedbe načela ključno je ojačati standarde vladavine prava posebno u stvarima u kojima državna uprava odlučuje o pravima, obvezama i interesima građana. Vlada RH za jačanje standarda vladavine prava navela je tri mjere:

- Smanjenje broja predmeta u kojima se prvostupanjsko odlučivanje pokazalo nepravilnim ili nezakonitim odlučivanjem po žalbi.
- Preispitivanje mogućnosti za smanjenje broja podzakonskih propisa koji produžuju vrijeme potrebno za odlučivanje i stvaraju mogućnosti za različito tumačenje prava građana.
- Uvođenje radnog mjesta glavnog pravnog savjetnika u sva središnja tijela državne uprave.

Usklađivanje s upravnim standardima i izgradnja adekvatnih kapaciteta nadgledana je od strane Europske komisije i OECD<sup>50</sup>-SIGMA<sup>51</sup>. U razdoblju pristupnih pregovora SIGMA je podnijela oko 40 detaljnih izvješća o stanju u javnoj upravi i ostvarenom napretku u RH. EU je u projekte reforme javne uprave u RH uložila 1,6 milijardi eura, a financiranje reformi omogućile su i druge međunarodne organizacije i zemlje donatori<sup>52</sup>.

### 2.2.3. Članstvo u EU

Nakon velikih napora uložених u prilagodbu zakonodavstva i reforme javne uprave svih 35 pregovaračkih poglavlja zatvoreno je 30. lipnja 2011. godine, a RH je punopravna članica EU postala 01. srpnja 2013. godine. EU je očekivala nastavak reformi javne uprave, ali je njihov intenzitet počeo slabiti. Nakon ulaska u EU rukovođenje procesom reforme iz pozicije predsjednika Vlade RH spušteno je na razinu Ministra uprave koje je osnovano u razdoblju pristupnih pregovora<sup>53</sup>.

Tijekom pristupnih pregovora došlo je do temeljnih institucionalnih i zakonskih promjena, a istovremeno su porasli zahtjevi i očekivanja hrvatskih korisnika u pogledu bolje isporuke javnih usluga. Zakonom o pravu na pristup informacijama jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave nametnuta je obveza pružanja pravodobnih, potpunih i točnih informacija korisnicima o uslugama koje pružaju i informiranje cjelokupne javnosti o projektima koje provode. Ispunjenje obveze zahtijevalo je primjenu načela transparentnosti i otvorenosti, a što je značilo novi odnos prema građanima i u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Pokazalo se da nije lako niti jednostavno tradicionalni način postupanja promijeniti odnosno promijeniti svijest upravnih službenika da građane i poslovne subjekte ne doživljavaju kao pasivne korisnike usluga već kao partnere. Posebno su jedinice lokalne samouprave bile spore u pasivnom i aktivnom pružanju informacija korisnicima. Vrlo često korisnicima nisu odgovarale na zahtjeve za dostavom informacija ili je kvaliteta pruženih informacija bila upitna

---

<sup>50</sup> engl. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) – Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj

<sup>51</sup> engl. Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA) – Podrška za poboljšanje upravljanja i menadžmenta

<sup>52</sup> Koprić, I. *Op.cit.* str. 6.

<sup>53</sup> Svjetska banka (2019). Modernizacija javne uprave, <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/660881604614891935-0080022020/original/12Modernizacijajavneuprave.pdf> (02.06.2024.)

tj. informacije su bile zastarjele. Ne odgovaranje na upite korisnika javnih usluga ili davanje informacija koje nisu provjerene stvaralo je nepovjerenje u rad jedinica lokalne samouprave, a uglavnom je bilo posljedica nedovoljne razine znanja javnih službenika za primjenu načela transparentnosti i otvorenosti<sup>54</sup>.

Iako je RH tijekom pristupnih pregovora svoje zakonodavstvo uskladila s pravnom stečevinom i standardima EU njegova primjena ovisila je o obrazovanim i kompetentnim upravnim službenicima. U RH su i nakon ulaska u EU ostali u primjeni brojni zastarjeli propisi, a koje je trebalo eliminirati iz pravnog sustava kroz institucionalni sustav deregulacije.

Prvi pokušaj deregulacije započeo je 2006. godine, ali sa slabim uspjehom od 1571 preporuke samo je 366 zastarjelih propisa Ured za procjenu učinka propisa ukinuo. Drugi pokušaj bio je 2011. godine kada je posao deregulacije preuzeo Ured za zakonodavstvo također sa slabim rezultatima. Osim zastarjelih propisa primjenu dobrih praksi i standarda EU u javnoj upravi RH kočila je niska razina upravnih znanja, niska motivacija upravnih službenika na svim razinama javne uprave i visoka prisutnost politizacije koja se dogodila osobito nakon promjene vlasti i ulaska RH u EU<sup>55</sup>.

Bez obzira na sve probleme koji su pratili reformu javne uprave tijekom pristupnih pregovora ostvaren je veliki napredak u pet područja: decentralizaciji i demokratizaciji, razvoju transparentne i otvorene javne uprave, sustavom razvoju ljudskih potencijala za upravne poslove, modernizaciji rada i postupanja u upravnim poslovima, jačanju pravne zaštite građana i digitalizaciji poslovanja. Promjene i modernizaciju nakon ulaska u EU usporili su visoko pozicionirani kadrovi u javnoj upravi koji su i dalje nastojali zadržati formalan i zastario način rada i pružati otpor pojednostavljivanju pružanja javnih usluga. Umjesto razvoja horizontalnog koncepta javne uprave temeljenog na dobrim europskim praksama i jačanja participativnog upravljanja nastavljen je razvoj hijerarhijskog koncepta<sup>56</sup>.

U 2014. godine zbog ispunjenja preduvjeta za korištenje sredstava iz Europskih fondova za jačanje institucionalnih kapaciteta javnih tijela i učinkovitosti javne uprave kao osi dobrog

---

<sup>54</sup> Glavaš, J., Baletić Tatić, I. *Op.cit.*, str. 166.

<sup>55</sup> Ibid

<sup>56</sup> Ibid



upravljanja za programsko razdoblje 2014.-2020. Vlada RH počinje pripremu za donošenje nove Strategije razvoja javne uprave za razdoblje 2015.-2020. godine.

### **2.3. Izgradnja kapaciteta javne uprave za ispunjenje zahtjeva koji proizlaze iz članstva**

Usvajanjem Strategije razvoja javne uprave za razdoblje 2015.-2020. godine 2015. godine stvorene su pretpostavke za nastavak modernizacije javne uprave i izgradnju kapaciteta za ispunjenje preostalih zahtjeva koji su proizašli iz članstva. Za razliku od Strategije reforme državne uprave za razdoblje 2008.-2011. koja je bila usmjerena na reformu državne uprave. Strategija razvoja javne uprave za razdoblje 2015.-2020. godine prvi je puta usmjerena na sva tijela javne uprave, od državne uprave (središnje, regionalne i lokalne razine), lokalne i područne (regionalne) samouprave, do pravih osoba s javnim ovlastima čime je naglašena jedinstvenost javne uprave i povezanost svih njenih dijelova. Što konkretno znači da je javna uprava prepoznata kao strateški područje i da je njena modernizacija važna za pružanje brzih i pouzdanijih usluga koje stvaraju poticajno okruženje za razvoj gospodarstva i utječu na život građana.

Uključivanje RH u europski upravni prostor Hrvatska se obvezala postupanje javne uprave temeljiti na načelima: pouzdanosti i predvidivost, otvorenosti i transparentnosti, odgovornosti, učinkovitosti, djelotvornosti i koherentnosti<sup>57</sup>. Europski upravni prostor označava pravnu stečevinu EU koju su u svoje zakonodavstvo nove članice dužne implementirati u pravni sustav. Vezno uz javnu upravu odnosi se na minimalne standarde po pitanju reforme javnih institucija posebno državne uprave, razvoj zajedničke doktrine, shvaćanje načela na kojima se temelji postupanje u upravnim stvarima te jednoznačnu i efikasnu primjenu<sup>58</sup>.

Postupanje u javnoj upravi temeljeno na istim načelima u europskom upravnom prostoru osigurava održavanje harmonizacije pa zemlje mogu imati različitu strukturu javne uprave, ali se principi postupanja u upravnim stvarima neće značajnije razlikovati zbog primjene prethodno navedenih načela te usuglašavanja i usklađivanja javnih politika i donesenih propisa.

---

<sup>57</sup> Hrvatski sabor (2015). Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine, [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015\\_06\\_70\\_1329.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_06_70_1329.html) (01.06.2024.)

<sup>58</sup> Musa, A. (2006). Europski upravni prostor: približavanje nacionalnih uprava, *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, Vol. 6, No. 1, str. 123.

U analizi stanja u javnoj upravi prije donošenja nove Strategije navedeno je da je do usporavanja reformi došlo zbog nepovezanosti strateških dokumenata što je otežalo usmjereno djelovanje kako kod oblikovanja javnih politika tako i kod implementacije na horizontalnoj razini između ministarstava. Izostanak mehanizama koordinacije dovelo je do neujednačenog djelovanja. Važan korak za izlazak iz navedenog stanja i usklađivanje sa pravnom stečevinom EU je uvođenje sustava za procjenu učinaka propisa, a što je postalo zadaća Ureda za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske nakon ukidanja Ureda za koordinaciju sustava procjene učinka propisa 2011. godine.

Analiza stanja u javnoj upravi (Strategija 2015.-2020.) pokazala je da i nakon promjene Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona još nije ostvarena očekivana razina transparentnosti u radu javne uprave. Konzultacije sa zainteresiranom javnošću vezane uz javne politike nedostatne i često nepravodobne, a izbjegnuto je i uključivanje šireg krug dionika od poslodavaca, sindikata, nevladinih udruga, profesionalnih udruženja i građana čim je izgubljen potencijal odnosno kvaliteta iznijetih prijedloga.

Utvrđeno je postojanje i brojnih nedostataka u Zakonu o pravu na pristup informacijama<sup>59</sup>, a na nedostatke ukazuju dvije trećine žalbi koje su upućene Povjereniku. Žalbe su se odnosile na šutnju javne uprave odnosno na postupanje po zahtjevu za pristup informacijama u zakonskim rokovima, nepristupačnost informacija objavljenih na mrežnim stranicama javnih tijela korisnicima, nepostojanje mrežnih stranica osobito kod tijela lokalne samouprave, neimenovanje službenika za informiranje i nepodnošenje godišnjeg izvještaja Povjereniku od strane više od 20% tijela s javnim ovlastima.

Vlada RH za povećanje transparentnosti javne uprave u Strategiji razvoja javne uprave za razdoblje 2015.-2020. definirala je sljedeće mjere<sup>60</sup>: uključivanje građana, poslovnog i civilnog sektora u oblikovanje javnih politika, jačanje proaktivne objave informacija i provedba savjetovanja s javnošću, omogućavanje ponovne uporabe informacija putem odgovarajućeg praćenja i nadzora, promicanje prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija, te svođenje kruga zaštićenih informacija na nužnu mjeru, osobito klasificiranih i onih koje su

---

<sup>59</sup> Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 25/13.

<sup>60</sup> Hrvatski sabor (2015). Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine, [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015\\_06\\_70\\_1329.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_06_70_1329.html) (01.06.2024.)

poslovna tajna. Za provedbu navedenog kao važnu mjeru Vlada RH postavila je izobrazbu zaposlenika u javnim tijelima posebno vezano uz IT tehnologiju koja je značajno unaprijedila transparentnost i otvorenost javne uprave nakon uspostave portala otvorenih podataka i e-savjetovanja te drugih načina provedbe propisa iz Zakona o pravu na pristup informacijama. Nakon donošenja Strategije uslijedila je i izmjena Zakona o pravu na pristup informacijama<sup>61</sup> 2015. godine kojima je provedeno usklađivanje s Direktivom 2013/37/EU o ponovnoj uporabi informacija.

Iz navedenog može se zaključiti da transparentnost i otvorenost u postupanju javne uprave još uvijek nije usvojena kao svakodnevni način postupanja što pokazuju žalbe upućene Povjereniku, ali jačanjem demokratskih procesa i otklanjanjem nedostataka u zakonodavstvu kontinuirano se unapređuje transparentnost i ostvarenost postupanja javne uprave.

#### **2.4. Odnos prema građanima**

Sustav javne uprave u svakoj zemlji funkcionira u određenom društvenom okruženju, a kojeg oblikuju specifičnosti zemlje vezane uz ekonomske odnose, društvene strukture i kulturno okruženje, sve navedeno, izravno i neizravno, utječu na prirodu i aktivnosti u sustava javnog upravljanja. Građani i javna uprava dvije su primarne komponente svakog društva međusobno povezane, ali i neovisne. U demokratskom sustavu jedna i druga komponenta oslanjaju se jedna na drugu što rezultira zahtjevom za održavanjem dobrog, snažnog i kvalitetnog odnosa na obostranu korist. Javna uprava donosi odluke kojima utječe na prava, obveze i interese građana te mogućnost korištenja njihovog prava. Građani na izborima imaju moć da mijenjaju stvari odnosno ljude koji će zastupati njihove interese, a koji kada preuzmu vlasti obliku i usvajaju javne politike.

Na primjer, arogantno ponašanje službenika javne upravi može stvoriti nezadovoljstvo građana javnom upravom, a nezadovoljstvo građana radom javne uprave može stvoriti i nedostatak znanja odnosno informacija o pravima na pristup informacijama. Model upravljanja u javnoj upravi proizlazi iz javne politike u zemlji, jer ona svojim odlukama donosi ciljeve razvoja i mjere s kojima će ciljeve ostvariti. U Republici Hrvatskoj tijekom procesa europeizacije Vlada

---

<sup>61</sup> Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 85/15.

RH nastojala je promijeniti odnos javne uprave prema građanima tj. želi da javna uprava građane ne doživljava kao korisnike javnih usluga već kao suradnike i partnere.

Kroz sve strateški važne dokumente koje je donosila Vlada RH od 2000. godine vidljiva je usmjerenost na taj cilj. Analize stanja u javnoj upravi pokazale su da je struktura kadrova i njihovog znanja i vještina ključna za promjenu odnosa javne uprave prema građanima, jer promjenama zakona stvoreni su preduvjeti za promjenu odnosa, a tek primjena zakona u praksi osigurati će da se odnos počne mijenjati<sup>62</sup>. U RH ne postoji problem vezan uz donošenje zakona već uz primjenu donesenih zakona, a što predstavlja kočnicu da javna uprava doživljava građane kao suradnike i partnere. Građani postaju suradnici i partneri javnoj upravi kada sudjeluju u javnim poslovima, ako sudjeluju u javnim poslovima postaju i suodgovorni za kreiranje i ishode javnih politika u praksi.

Široka participacija građana u javnim stvarima u RH još uvijek je povezana uz kapacitete znanja javnih službenika i promocije prava građana kroz medije kako bi se potaknula promjena ponašanja građana. Možda je najveći problem u RH zbog kojeg se odnos javne uprave prema građanima sporo mijenja u lokalnoj samoupravi koja je u RH preširoka i često bez dovoljno svih resursa da bi odgajala građane u demokratskom političkom duhu, jer je lokalna vlasti najbliža građanima. U Strategiji razvoja javne uprave za period 2015.-2020. prvi puta se navodi cilj jačanja kapaciteta lokalne i područne (regionalne) samouprave što pokazuje da je i Vlada RH prepoznala da nije dovoljno razvijati samo državnu upravu, ako se ne razvijaju svi ostali dijelovi javne uprave.

Od početka europeizacije do danas odnos prema građanima se promijenio iako se još uvijek ne može reći da su građani u RH postali suradnici i partneri javnoj upravi, a ne potrošači i konzumenti. Uočavanje nedostataka u donesenim propisima pokazuje da je javna uprava na putu da promijeni tradicionalnu zatvorenost, a uključivanjem građana u oblikovanje javnih politika jača se legitimitet institucija i povećava broja prijedloga čime se povećava kvaliteta propisa i politika.

---

<sup>62</sup> Središnji državni ured za upravu (2008). Strategija reforme državne uprave za razdoblje 2008.-2011., <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/Arhiva/11-02-1.pdf> (28.06.2024.)

## 2.5. Javnost uprave

U suvremenom društvu informacija je najvažniji resurs. Informacije poduzetnicima omogućuju razvoj poslovanja, ali i različite izbore vezane uz smjer razvoja i održavanje konkurentnosti na tržištu. Pristup informacijama u suvremenom društvu tretira se kao osnovno ljudsko pravo jer pravom na pristup informacijama osigurana ravnopravnosti, jednakosti i sigurnosti svih građana da do potrebnih informacija dođu i koriste ih za svoje potrebe. Pravo na pristup informacijama je posebno pravo vezano uz slobodu informiranja jer svakom građaninu kao vlasniku prava omogućuje da poduzme aktivnosti da dođe do informacija, a ne da čeka da ga netko informira o stvarima važnim za njegov život ili posao.

Javnost rada uprave temelji se na načelu jednakosti između građana i uprave u raspolaganju informacijama. Građani imaju pravo znati odnosno biti obaviješteni o onome što radi javna uprava, a javna uprava ima pravo znati ili biti obavještena o stavovima građana i o njihovom se stavu brinuti. Javnost uprave ostvaruje se kroz različite elemente javnog funkcioniranja<sup>63</sup>:

- javnost sjednica predstavničkih i izvršnih organa, javnost materijalnog i financijskog poslovanja, javnost izvješća o radu i propisa čije se donošenje predlaže.
- Redovite kontakte javne uprave i građana, savjetovanja i sastanke, sudjelovanje građana u javnim raspravama, traženje i davanje mišljenja građana o prijedlozima zakona i projekata, te provođenja anketa o zadovoljstvu građana radom javne uprave i drugih.
- Komunikacija javne uprave i građana putem svih vrsta tradicionalnih i novih medija.

Javno funkcioniranje pridonosi podizanju kvalitete rada javne uprave, jer javna uprava građane ne doživljava samo kao potrošače već kao partnere i aktivne članove društva koji pasivno ne čekaju informiranje već preuzimaju inicijativu da bi došli do informacija javne uprave koje su im potrebne. Načelo javnosti zajedno s načelom transparentnosti spada u najvažnija načela za razvoj i unapređenje odnosa (korisnik u partner) između građana i javne uprave. Navedeno načelo može se opisati kao svjesno i planirano nastojanje javne uprave da građanima pruži maksimalni uvid u organizaciju poslova i način rada, a istovremeno da kroz komunikaciju s građanima osigura informacije o njihovim potrebama, mišljenjima i stavovima o radu javne

---

<sup>63</sup> Tropina Godec, Ž. (2009). Informiranost građana i sloboda pristupa informacijama, Hrvatska javna uprava, 9(2), str. 326.

uprave kako bi organizaciju i način rada mogla unapređivati (dvosmjerni proces komunikacije)<sup>64</sup>.

### ***2.5.1. Načelo transparentnosti***

Načelo transparentnosti podrazumijeva dostupnost i slobodan pristup informacijama koje posjeduje javna uprava od strane građana. Ostvaruje se kroz jednosmjernan proces pružanja informacija javne uprave aktivno na zahtjev građana ili samoinicijativne (pasivno) objave informacija od strane upravnih organizacija na vlastitim web stranicama, portalima ili kroz objave u različitim masovnim medijima. Transparentnost rada predstavlja intrinzičnu vrijednost koja se temelji na moralnim vrijednostima, te iskrenosti i poštenju da se objave informacije o radu i omogući pristup na zahtjev građana.

Upravo zbog primjene načela transparentnosti građani stječu dojam o kvaliteti rada i učinkovitosti funkcioniranja upravnih organizacija, jer samoinicijativnim objavama i davanjem informacija na zahtjev građanima šalju poruku da ništa se skrivaju. Isto tako primjena načela transparentnosti smanjuje korupciju u radu upravnih organizacija i ostale oblike neetičkog ponašanja koje šteti ugledu javne uprave i utječe na zadovoljstvo građana. Transparentnost je i način za ostvarivanje ciljeva razvoja javne uprave. Digitalizacija poslovanja javne uprave olakšala je primjenu načela transparentnosti, ali je otvorila i pitanje informatičke i informacijske pismenosti građana. Informatička pismenost označava znanje korištenja informatičke tehnologije i pristupa internetu, dok se informacijska pismenost odnosi na razlikovanje važnih od nevažnih informacija objavljenih na web stranica ili portalima upravnih organizacija zbog kojih dio građani neće imati koristi od primjene načela transparentnosti.

### ***2.5.2. Načelo otvorenosti***

Načelo otvorenosti također se temelji na pravu na pružanje informacija građanima od strane upravnih organizacija, ali nije kao transparentnost jednosmjernan već dvosmjernan proces koji uključuje informiranje i povratnu informaciju u obliku mišljenja i stavova građana prema javnoj upravi. Stoga se transparentnost može smatrati preduvjetom za primjenu načela otvorenosti, jer

---

<sup>64</sup> Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., Lalić Novak, G. (2015). Upravna znanost – Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu, str. 16, [https://s3.amazonaws.com/faksomat/media/material/skripta\\_UPRAVNA-ZNANOST-2015.pdf](https://s3.amazonaws.com/faksomat/media/material/skripta_UPRAVNA-ZNANOST-2015.pdf) (28.08.2024.)

informiranje građana ima svrhu dobivanja povratne informacije. Glavna svrha otvorenosti je dobivanje različitih mišljenja, stavova i prijedloga vezanih uz djelovanje upravne organizacije, a veći potencijal mišljenja, stavova i prijedloga utječe na kvalitetu rješenja (zakona, propisa, projekata) koje je donijela upravna organizacija. Otvorenost je prije svega proceduralno pravo i ne znači da će prijedlog građana upravna organizacija usvojiti, ali pruža mogućnost građanima da svoje mišljenje i stav izraze odnosno da se njihov glas u društvu čuje. S druge strane odluke upravne organizacije za koje je tražila mišljenje dobivaju legitimitet, a i građane se educira da se aktivno uključuju u raspravu o važnim pitanjima u društvu i na taj način doprinesu kvalitetnijim rješenjima<sup>65</sup>.

Otvorenost rada javne uprave ima dvije razine. Prva razina je informiranje (transparentnost rada). Iako je informiranje jednosmjernan proces može ga se smatrati oblikom ostvarivanja otvorenosti ako su građani podnijeli zahtjev za određenim informacijama i na njihov zahtjev upravna organizacija im je omogućila pristup informacijama pa proces ima dva smjera. Druga razina otvorenosti su konzultacije građana. Konzultacije su dvosmjernan proces u kojem se razlikuje pravo na razmjenu informacija javne uprave i građana. Javna uprava u konzultacijama građanima postavlja pitanja pod uvjetima koje je sama odredila dok građani mogu postavljati pitanje upravnoj organizaciji na postavljeni dnevni red. Građani mogu sudjelovati u raznim oblicima javne rasprave i na svim razinama javne uprave i to u: javnoj raspravi u procesu političkih kampanja i glasovanja, te u javnim raspravama vezanim uz teme iz civilnog društva. Građani sudjelovanje u navedenim javnim raspravama mogu ostvariti pomoću različitih instrumenata<sup>66</sup>.

Informiranje građana kao prva razina otvorenosti ostvaruje se putem web stranica, portala i objava u različitim medijima, na konferencijama za medije koje je organizirala upravna organizacija i medijskim priopćenjima i izvještajima. Druga razina otvorenost, konzultacije građana mogu se provesti ispitivanjem javnog mnijenja, anketama, javnim raspravama i fokus grupama (i dr.). Instrument participacije za građane mogu biti forumi građana, konferencije i porote građana<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> Đurman, P., *Op.cit.*, str. 351-352.

<sup>66</sup> Ibid

<sup>67</sup> Tropina Godec, Ž., *Op.cit.*, str. 353.

Za građane nije važno na koji će im način (koji će instrument koristiti) upravna organizacija omogućiti da sudjeluju u konzultacijama već da u radu primjenjuje načelo otvorenosti tj. da građani mogu izraziti svoje mišljenje o prijedlozima koji će kada postanu odluke utjecati na njihove živote.

## **2.6. Program reformi usmjerenih na razvoj transparentnosti i otvorenosti javne uprave**

Pandemija COVID-19 u potpunosti je promijenila život cijelog društva i pružanje javnih usluga. Promjene koje je izazvala još više su istaknule važnost primjene načela transparentnosti i otvorenosti u radu upravnih organizacija, jer se veliki dio komunikacije preselilo u digitalni prostor, a što je rezultiralo velikim brojem novih javnih problema. Upravljanje u novim složenim uvjetima zahtijevalo je i nove ideje, razmatranje novih perspektiva i širi spektar mogućih rješenja u kojima javnost odnosno građani mogu značajno pomoći svojim idejama.

Da su reforme javne uprave utjecale na razvoj transparentnosti i otvorenosti javne uprave u RH pokazuje priprema za izradu novog strateškog dokumenta Nacionalnog plana razvoja javne uprave 2021.-2027. godine. Priprema za izradu Plan provedena je na načelima partnerstva, transparentnosti i ostvarenosti. Korišteni su različiti mehanizmi dijaloga i konzultacija sa zainteresiranim dionicima među kojima je bila: znanstveno-akademska zajednica, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, gospodarska udruženja i socijalni partneri (sindikati), udruge civilnog društva, druga tijela javne vlasti i građani. Za komunikaciju sa širokom javnosti definirana je Strategija komunikacije i Komunikacijski akcijski plan kako bi metode (ciljevi i način savjetovanja za prikupljanje mišljenja) bile primjerene javnosti od koje se mišljenje želi dobiti. Konzultacije su trebale omogućiti izradu nacрта Nacionalnog plana. Ministarstvo pravosuđa i uprave osmislio je i provelo dva *online* ispitivanja javnosti vezana uz najvažnije izazove i prioritete u razvoju javne uprave uz pomoć strukturiranih anketnih upitnika putem Interneta<sup>68</sup>.

Svake godine Povjerenik za informiranje objavljuje godišnje izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama. U izvještaju za 2023. godinu naveden je podatak da su tijelima javne vlasti u RH upućena 23.679 zahtjeva za pristup informacijama. Od navedenog broja 85%

---

<sup>68</sup> Ministarstvo pravosuđa i uprave (2021). Nacrt prijedloga Nacionalnog plana razvoja javne uprave od 2021.-2027. godine, <https://mpudt.gov.hr/> (01.07.2024.)



zahtjeva riješeno je u roku, a 68% zahtjeva je usvojeno i odobren je pristup informacijama. U izvještaju Povjerenika za 2018. godinu naveden je podatak da su tijelima javne uprave upućena 18.092 zahtjeva, a što je za 5.587 (30,8%) zahtjeva manje u odnosu na 2023. godinu. Taj podatak pokazuje da građani koriste svoje pravo na pristup informacija tj. da ne žele pasivno čekati informacije već aktivno poduzimaju korake da sami osiguraju informacije koje su im potrebne<sup>69</sup>.

Najveći broj zahtjeva u 2023. godini zaprimila je općina Seget koja je zaprimila gotovo 12% (2.785) od svih zahtjeva, zatim slijede Hrvatske vode sa 1.195 zahtjeva i Grad Umag s 551 zahtjevom<sup>70</sup>. Broj zahtjeva koje je zaprimila općina Seget i grad Umag pokazuje da su navedene jedinice lokalne samouprave najviše uložile truda u odgoj građana u demokratskom političkom duhu.

Građani su u 2023. godini izjavili i 1.179 žalbi. U izvješću je navedeno da je 75% žalbi riješeno. Od ukupnog broja žalbi 55% bio je zbog šutnje tijela javne uprave, a 21% zbog zlouporabe<sup>71</sup>. Podaci iz Izvještaja pokazuju da sve veći broj građana koristi pravo na pristup informacijama čime utječu na povećanje učinkovitosti i transparentnosti poslovanja javnih tijela.

Iz svega navedenog može se zaključiti da je primjena načela transparentnosti i otvorenosti u radu javne uprave postala obrazac djelovanja i da se u primjeni navedenih načela koriste potencijali informacijsko-komunikacijske tehnologije (provedena je digitalizacija) što je omogućilo brz, jednostavan i jeftin pristup ciljanoj javnosti i isto tako brzi i jednostavan odgovor javnosti odnosno iznošenje mišljenja i stavova. Sve navedeno bio je moguće jer je nakon donesene Strategije razvoja javne uprave za razdoblje 2015.-2020. godine provedeno niz mjera kojima je unapređen kapacitet znanja javnih službenika, poboljšana organizacija rada i provedena digitalizacija radnih procesa. Razvoj javne uprave u RH usklađen je s ciljevima Strategije Europa 2020. u čijim je temeljima primjena načela transparentnosti i otvorenosti rada javne uprave.

---

<sup>69</sup> Povjerenik za informiranje (2024). Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2023. godinu, <https://pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2024/03/Izvjescje-o-provedbi-ZPPI-za-2023.pdf?x78059> (28.08.2024.)

<sup>70</sup> Ibid

<sup>71</sup> Ibid

## 2.7. Nacionalni Plan razvoja javne uprave od 2022.-2027. godine

Strateški ciljevi u Nacionalnom planu (2022.-2027.) pokazuju kontinuitet koji je vidljiv iz ponovnog stavljanja fokusa na tri glavna cilja (iz Strategije 2015.-2020.): povećanje učinkovitosti pružanja javnih usluga, digitalnu transformaciju i razvoj ljudskih potencija. Kontinuitet u ciljevima važan je pokazatelj razumijevanja stanja u javnoj upravi, te načina na koji se problemi mogu riješiti što je vidljivo iz četvrtog cilja u kojem se navodi jačanje kapaciteta javne uprave odnosno smjer u kojem se žele razvijati ljudski potencijali. Pod kapacitetom javne uprave podrazumijeva se razvoj kompetencija u znanju i vještinama javnih službenika, te osiguranje ljudskih resursa koji već posjeduju znanja i vještine da mogu oblikovati i provoditi javne politike.

Prvi puta su u Nacionalnom planu razvoja javne uprave (2002.2027.) definirane su karakteristike učinkovitog službenika javne uprave, a učinkovit službenik ima sljedeće karakteristike<sup>72</sup>:

- kompetentan za obavljanje svog posla,
- produktivan,
- motiviran za rad i učenje,
- zadovoljan službom,
- predan služenju javnom interesu, i
- etičan u postupanju.

Navedene karakteristike javnog službenika pokazuju da su kompetencije i motivacija najvažnije karakteristike za pružanje kvalitetnih javnih usluga i da jedino takvi službenici mogu promijeniti percepciju javnosti o javnim službenicima i biti mehanizam u borbi protiv korupcije, te svojim radom doprinijeti povećanju transparentnosti i otvorenosti javne uprave i jačanju pravne sigurnosti građana.

---

<sup>72</sup> Ministarstvo pravosuđa i uprave (2022). Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine, [https://mpudt.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije.%20planovi,%20izvje%C5%A1%C4%87a/Nacionalni%20plan%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202022\\_2027.pdf](https://mpudt.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije.%20planovi,%20izvje%C5%A1%C4%87a/Nacionalni%20plan%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202022_2027.pdf) (20.06.2024.)

### 3. JAVNA UPRAVA U CRNOJ GORI

Crna Gora također je jedna od republika bivše Jugoslavije, a koja je samostalnost stekla kao i RH nakon provedenog referenduma o neovisnost koji je proveden 2006. godine. Od trenutka osamostaljenja Vlada Crne Gore zemlju je usmjeravala prema članstvu u Europskoj uniji. Po uređenju Crna Gora je Republika s parlamentarnim sustavom vlasti, a izvršna vlast u rukama je Vlade Crne Gore.

#### 3.1. Javna uprava Crne Gore u eurointegracijskom procesu

Crna Gora (CG) pregovore s EU oko Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanja započela još prije osamostaljenja 2005. godine. Godinu dana nakon osamostaljenja 15.10.2007. godine CG je s Europskom zajednicom i državama članicama potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju čime je započeo eurointegracijski proces CG<sup>73</sup>.

##### 3.1.1. Pripremno razdoblje

Nakon osamostaljenja formirana je Vlada CG, a poslovi javne uprave iz nadležnosti Ministarstva pravde preneseni su u nadležnost Ministarstva unutrašnjih poslova koje je promijenilo naziv u Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave. Težnja za ulazak u članstvo EU potaknula je nastojanje da se usvoji petogodišnja strategija razvoja javne uprave, ali se nastojanje nije ostvarilo, jer u Crnoj Gori nije bilo dovoljno ljudskih potencijala za kreiranje opsežnog strateškog dokumenta. Vođenje poslova javne uprave preuzeli su ljudski potencijali Ministarstva unutrašnjih poslova. Svi administrativni kapaciteti Crne Gore bili su usmjereni na povlačenje finansijskih sredstava iz programa PARIM 1 i PARIM 2 iz EU<sup>74</sup>.

U 2008. godini Crna Gora je predala zahtjev za ulazak u članstvo, a 2010. godine dobila je status države kandidata. Stjecanjem statusa kandidata započeo je proces analitičkog pregleda usklađenosti zakonodavstva CG s pravnom stečevinom EU. Nakon provedenog *screeninga* pregovarači iz Europske komisije ocijenili su stanje svakoga poglavlja, a za poglavlje 23

---

<sup>73</sup> EEAS (2021). Europska unija & Crna Gora, [https://www.eeas.europa.eu/montenegro/evropska-unija-crna-gora\\_me?s=225](https://www.eeas.europa.eu/montenegro/evropska-unija-crna-gora_me?s=225) (04.07.2024.)

<sup>74</sup> Institut alternativa (2013). Reforma državne uprave u Crnoj Gori, <https://media.institut-alternativa.org/2013/03/Reforma-drzavne-uprave-u-Crnoj-Gori-3.pdf> (04.07.2024.)

(pravosuđe i temeljna ljudska prava) ocijenili su da je potrebno uložiti značajne i kontinuirane napore. Rad na nacrtu Strategije za reformu javne uprave počeo je 2010. godine. Izrada nacrtu povjerena je Savjetu za reformu javne uprave Vlade CG. Za članove Savjeta imenovani su resorni ministri i predsjednici općina. Cilj reforme bio je: decentralizacija sustava javne uprave i usvajanje zakona s kojima će se ukloniti prepreke reformi javne uprave. Vlada CG 2011. godine usvojila je Strategiju reforme javne uprave za period 2011-2016. godine<sup>75</sup>.

Upravnom reformom obuhvaćene su sve razine vlasti u CG od državne uprave do lokalne samouprave i javnih službi te područje zaštite prava građana kao najosjetljiviji dio u Strategiji. Kao osnovni ciljevi reforme javne uprave postavljeno je uspostavljanje efikasne, efektivne, profesionalne, lako dostupne javne uprave orijentirane prema građanima i u funkciji građana CG. Kao posebni cilj u Strategiji navedeno je povećanje transparentnosti i etičkog nivoa postupanja u javno upravi, te jačanje vladavine prava i odgovornosti javne uprave. U dijelu Strategije koji se odnosio na zaštitu prava građana postavljeni su ciljevi uvođenja međunarodnih mehanizama zaštite ljudskih prava i sloboda, donošen je Kodeksa državnih službenika i namještenika, podizanje nivoa osposobljenosti javnih službenika kako bi mogli informirati građane o načinu ostvarivanja prava i njihovoj zaštiti u upravnim postupcima.

Transparentnost u javnoj upravi povećati će se sljedećim mjerama<sup>76</sup>:

- objedinjavanjem dostupnosti informacija i izvještavanje iz javnih rasprava, te bilježenjem prijedloga i mišljenja u toku javne rasprave.
- Uključivanjem predstavnika civilnog društva u rad tijela koja kreiraju javne politike i postavljaju prijedloge zakonskih rješenja.
- Stvaranjem servisno orijentirane javne uprave koja će povećati nivo učešća građana u javnim poslovima, posredno i neposredno učešće (javne rasprave, građanske inicijative, zborovi građana, referendum).
- Osiguranjem uvjeta za elektronički pristup informacijama javne uprave od strane građana.
- Informiranje građana o radu javne uprave na portalu e-Uprava.
- Promocija reforme javne uprave i informacija o radu javne uprave na portalu e-Uprava.

---

<sup>75</sup> Vlada Crne Gore (2011). Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori za period 2011.-2016. godina, <https://uom.me/wp-content/uploads/2011/04/Strategija-reforme-javne-uprave-u-Crnoj-Gori-za-period-2011-2016..pdf> (08.07.2024.)

<sup>76</sup> Ibid

Upravljanje Reformom povjereno je Savjetu za regulatornu reformu i unapređenje poslovnog ambijenta. Savjet je nakon analize stanja utvrdio da je ostvarenje posebnog cilja tj. povećanje transparentnosti i etičkog nivoa postupanja u javnoj upravi teško provedivo u lokalnoj samoupravi zbog nedostatka svih resursa koje treba osigurati, te da će primjena načela transparentnosti u radu javne uprave poboljšati djelovanje javne uprave, posebno u pravcu dobrog upravljanja i smanjenja korupcije, jer će biti olakšana razmjena informacija kako horizontalna tako i vertikalna.

Iako se u Strategiji reforme javne uprave nigdje ne navodi primjena načela otvorenosti iz opisa mjera s kojima će se povećati transparentnost javne uprave vidljivo je da se u Crnoj Gori pod transparentnošću podrazumijeva i otvorenost javne uprave koja je opisana posrednim i neposrednim učešćem građana u radu javne uprave. Otvorenosti rada javne uprave trebala se povećati sljedećim instrumentima: javnim raspravama, građanskim inicijativama, zborovima građana i referendumima.

### ***3.1.2. Pregovori za ulazak u članstvo***

Pregovori za ulazak u članstvo Crne Gore otvoreni su 2012. godine. Realizacija reformskih mjera i ispunjavanje preporuka od strane Komisije nakon službenog pokretanja pregovora usporeno se odvijala. Glavni problem koji je koričio reformu javne uprave CG bili su ograničeni finansijski resursi za provođenje kadrovskih promjena, decentralizaciju i digitalizacija poslovanja javne uprave.

Priprema nove strategije reforme javne uprave počela je 2014. godine. Izradi nacрта reforme prethodila je analiza stanja u kojoj je utvrđeno da je potrebno izmijeniti i dopuniti Zakon o slobodnom pristupu informacijama. Utvrđeno je da odredbe zakona ograničavaju pristup širokom opsegu informacija koje trebaju biti dostupne građanima nakon podnošenja zahtjeva. U analizi je navedeno da problem proizlazi iz definicije pojma informacija koji nije razgraničen odnosno nije definirano koje su to javne informacije, a kojima građanin može dobiti pristup na zahtjev te koje su to povjerljive informacije. Analiza je pokazala ograničeni napredak u svim ciljevima.

Strategiju reforme javne uprave u Crnoj Gori za period 2016-2020. godine Vlada CG usvojila je 2015. godine<sup>77</sup>. U novoj Strategiji nisu postavljeni novi ciljevi već su redefinirani ciljevi iz Strategije (2011.-2016) i donesene mjere su usmjerene na otklanjanje problema. Utvrđen je problem u slobodnom pristupu informacijama, a što je bilo vidljivo iz broja žalbi građana kojima nije omogućen pristup informacijama nakon njihovog zahtjeva ili javna uprava uopće nije odgovorila na zahtjev (šutnja uprave). U javnoj upravi nisu uspostavljeni alati za mjerenje zadovoljstva korisnika javnim uslugama, a iz zakonodavstva nisu uklonjeni propisi koji su zamijenjeni novima pa su se i propisi izvan snage nastavili primjenjivati što je ostavilo prostora za korupciju. Iako je još 2012. godine donesena Uredba o načinu provođenja javne rasprave i konzultacija s javnosti u procesu pripreme zakona i drugih strateških i planskih dokumenata od 80 javnih poziva objavljen je 39 izvještaj iz javnih rasprava. Ne objavljivanje izvještaja iz javnih rasprava negativno je utjecalo na kvalitetu pruženih javnih usluga.

Zaključeno je da reformski ciljevi za period 2011.-2016. nisu ostvareni zbog loše koordinacije tijela za praćenje provedbe Strategije. Navedeni problem trebao se riješiti osnivanjem Savjeta za reformu javne uprave i formiranjem Ministarstva javne uprave 2016. godine. Kao ključni prioriteti Strategije (2016.-2020.) navedeno je stvaranje efikasne i servisno usmjerene javne uprave, efikasnije ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama i jačanje kapaciteta lokalne samouprave. Kako bi se reforma javne uprave ubrzala 2017. godine uspostavljena je Direkcija za implementaciju reforme javne uprave, a 2018. godine formiran je operativni tim za implementaciju reforme javne uprave.

Ministarstvo javne uprave u 2021. godini započelo je pripreme za izradu prijedloga nove Strategije reforme javne uprave u Crnoj Gori za razdoblje 2022.-2026. U izradi prijedloga vidljiv je veliki pomak u primjeni načela transparentnosti u poslovanju javne uprave Crne Gore. Ministarstvo javne uprave uz pomoć medija i web portala provelo je javnu raspravu o prijedlogu dokumenta. Nakon javne rasprave Ministarstvo je organiziralo i Panel diskusiju 24.11.2021. godine s ciljem dobivanja mišljenja od raznih dionika: zainteresiranih organizacija, građana, akademske zajednice, međunarodnih partnera, organizacija civilnog društva i predstavnika lokalnih samouprava. Vlada CG Strategiju (2022.-2026) je usvojila 2021. godine<sup>78</sup>.

---

<sup>77</sup> Vlada CG (2015). Strategija reforme javne uprave Crne Gore 2016.-2020., <https://www.gov.me/dokumenta/f8073988-466f-4a64-86f1-64cc51f70f16> (08.07.2024).

<sup>78</sup> Vlada CG (2021). Strategija reforme javne uprave Crne Gore 2022.-2026., [https://www.zsdzcg.me/sites/zsdzcg.me/files/2024-03/strategija\\_reforme\\_javne\\_uprave\\_2022-2026.pdf](https://www.zsdzcg.me/sites/zsdzcg.me/files/2024-03/strategija_reforme_javne_uprave_2022-2026.pdf) (08.07.2024).

Kao osnovni ciljevi Strategije reforme (2022.-2026) navedeni su jačanje efikasne i transparentne javne uprave koja je okrenuta prema gospodarstvu i građanima. Prvi puta se u Strategiji (2022.-2026) među najvažnijim strateškim ciljevima pored transparentne navodi i otvorena javna uprava. Mjere s kojima će se povećati transparentnost i otvorenost javne uprave su: unapređenje pravne zaštite građana i Zakona o slobodnom pristupu informacijama, osiguranjem ostvarivanja prava na pristup informacijama, povećanjem upotrebe informacija koje ima javna uprava i povećanjem dostupnosti otvorenih podataka.

Povjerenik Europske komisije CG je 2024. godine ocijenio kao najnaprednijeg kandidatom za ulazak u članstvo EU, a pregovori još uvijek traju u poglavljima 23 i 24. i njen ulazak u članstvo očekuje se 2028. godine. Pregovori su pokazali da je CG kao i RH najteže ispuniti zahtjeve iz pravosuđa i koji se odnose na borbu protiv organiziranog kriminala i korupcije. U razdoblju od početka pregovora do danas vidljiva je velika upornost Vlade CG u nastojanjima da se usprkos svim problemima vezanim prije svega uz resurse nastave reforme javne uprave i da se donesenim Strategijama reforma usmjerava.

### **3.2. Reforme javne uprave u Crnoj Gori**

Nakon osamostaljenja Vlada CG usvojila je tri Strategije reforme javne uprave za period 2011.-2016., 2016.-2020. i za period 2022.-2026. godine. Postavljeni ciljevi jasno pokazuju stanje u javnoj upravi. U prvoj Strategiji (2011.-2016.) postavljen je najveći broj ciljeva, stvaranje efikasne, efektivne, profesionalne, lako dostupne, orijentirane prema građanima i u funkciji građana. Posebni cilj bio je povećanje transparentnosti. Izdvajanje transparentnosti kao posebnog cilja pokazuje da se radi o važnom cilju koji nije prioritet kao prethodno navedeni ciljevi već njegovo ostvarivanje ima utjecaj na prioritetne ciljeve.

U drugoj Strategiji reforme javne uprave (2016.-2020.) nisu doneseni novi ciljevi već su redefinirani postojeći, jer je došlo do velikog usporavanja u reformi javne uprave zbog nepovezanog djelovanja tijela za praćenje provođenja Strategije, a što je rezultiralo osnivanjem Ministarstva javne uprave 2016. godine i drugih tijela koja su trebala poboljšati koordinaciju. U Strategiji (2016.-2020.) transparentnost više nije poseban cilj već prioritetni cilj za kojeg su definirane mjere za poboljšanje. Treća Strategija reforme javne uprave (2022.-2026) pokazuje veliki napredak u reformama, a glavni ciljevi reforme su jačanje efikasne i transparentne javne

uprave koja je okrenuta prema gospodarstvu i građanima. Prvi puta se navodi i jačanje otvorenost javne uprave, a da je otvorenost već obrazac ponašanja vidljivo je iz stavljanja prijedloga Strategije na javnu raspravu i panel diskusiju sa raznim dionicima društva.

Reformu javne uprave u CG najviše su ograničavali resursi kako ljudski tako materijalni i financijski posebno u lokalnoj samoupravi, a dijelom je pridonijela i politička nestabilnost. Crna Gora je unatoč svim problemima uspjela reformirati javnu upravu iako postoje još brojni problemi vezani uz primjenu načela transparentnosti i otvorenosti, ali već njihovo izdvajanje u prioritetne ciljeve pokazuje odlučnost da postanu obrazac ponašanja.



#### **4. USPOREDBA REFORME JAVNE UPRAVE U HRVATSKOJ I CRNOJ GORI**

Put Crne Gore i Republike Hrvatske u EU vremenski se razlikuje, jer je RH uspjela za osam godina završiti pregovore dok pregovori Crne Gore i 12 godina od otvaranja još uvijek traju. Ako se usporede reforme javne uprave usmjerene na razvoj transparentnosti i otvorenosti javne uprave u RH i CG vidljive sličnosti i razlike.

Sličnosti su vidljive u glavnim problemima, ciljevima reforme, dokumentima reformske politike i razini vlasti koja je upravljala reformom, a najveća razlika vidljiva je u implementaciji načela transparentnosti i otvorenosti u rad javne uprave.

Jedna i druga zemlja izašle su autoritarnog sustavu u kojem se javnu upravu smatralo izvršiteljem političkih odluka. Javna uprava je bila centralizirana, netransparentna, neučinkovita i teško predvidiva, a zaposlenici su imali nisku razinu znanja i vještina za upravne poslove. Za obje zemlje nakon stjecanja statusa kandidata za ulazak u članstvo EU najvažnija reforma koju su trebale provesti bila je reforma javne uprave i to njena modernizacija i decentralizacija. Prioritetni ciljevi bili su vrlo slični: povećati učinkovitost rada, kvalitetu pružanja javnih usluga, ojačati vladavinu prava, jačanje administrativnih kapaciteta i digitalizacija poslovanja.

RH i CG suočile su se s problemom koordinacije u provođenju reformi i ne postizanja ciljeva u očekivanom vremenu, a rješenje problema vidjele su u osnivanju Ministarstva uprave. Ministarstvo uprave RH je osnovala prije ulaska u članstvo EU, a CG prije donošenja druge Strategije reforme javne uprave (2015.-2020.) 2016. godine. Jedna i druga zemlja reformu javne uprave usmjeravale su istim dokumentom reformske politike tj. Strategijom reforme javne uprave. Temeljna razlika između Strategija koja je usvojila Vlada RH i Vlada CG je u usmjerenju. Prva Strategija reforme uprave u RH bila je usmjerena na reformu državne uprave (2008.-2011.), a druga Strategija na reformu javne uprave (2015.-2020.) čime je Vlada RH istaknula važnost provođenja reforme u svim dijelovima javne uprave. U obje zemlje javio se problem u provođenju reforme u lokalnoj samoupravi, a u RH u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, jer je nedostajalo različitih resursa za provođenje od ljudskih, materijalnih do financijskih.

Vrlo slični problemi pojavili su se i u prilagodbi zakonodavstva i nedorečenosti zakonskih odredbi zbog kojih se javio problem u primjeni. Posebno kod Zakona o pravu na pristup informacijama. Jedna i druga zemlja imale su problem s deregulacijom koja je dala slabe rezultate, a problem je uzrokovala niska razina znanja javnih službenika. Na početku reformskog procesa reformom javne uprave u RH i CG upravljalo se iz razine Vlade. U RH je nakon ulaska u EU upravljanje preneseno na Ministarstvo uprave, a u CG upravljanje je preneseno na Ministarstvo uprave 2016. godine kako bi se poboljšala koordinacija reformskog procesa.

Najveće razlike između RH i CG vidljive su reformi javne uprave usmjerenoj na razvoj transparentnosti i otvorenosti.

U RH već je u prvoj Strategiji reforme državne uprave za razdoblje 2008.-2011. godine kao treći cilj reforme navedeno povećanje otvorenost tijela državne uprave kao bi građani imali jednostavniji i lakši pristup informacijama, a navedeno je da one trebaju biti oblikovane na način da ih mogu razumjeti svi korisnici neovisno o obrazovanju. Navedeni cilj zapravo je usmjeren na razvoj otvorenosti i transparentnosti, jer se navode mjere s kojima će se ostvariti jednosmjerna (izdavanje brošura, promotivne objave u medijima) i dvosmjerna komunikacija (primanje pritužbi, prijedloga i upita) s građanima.

U prvoj Strategiji reforme javne uprave za razdoblje 2011.-2016. u Crnoj Gori, razvoj transparentnosti navedeno je kao poseban cilj koji treba pomoći ostvarivanju prioritarnih ciljeva, ali nije jasno na koji će se način ostvariti transparentnost jer nema definiranih mjera.

Druga Strategija razvoja javne uprave za razdoblje 2015.-2020. godine u RH ide korak dalje u reformi javne uprave koja je usmjerena na razvoj transparentnosti i otvorenosti. Primjena načela transparentnosti i otvorenosti postaju prioritetni ciljevi, a dodatnu težinu ciljevima daje njihova usmjerenost ne samo na državnu upravu već na cijelu javnu upravu. Pod javnom upravom navedene su sve razine državne uprave, lokalna i područja (regionalna) samouprava i pravne osobe s javnim ovlastima. Vlada RH jasno je definirala i mjere s kojima će povećati transparentnost javne uprave: jačanje proaktivne objave informacija, promicanjem prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija i svođenjem kruga zaštićenih informacija na nužnu mjeru. Otvorenost javne uprave povećati će: uključivanje građana, poslovnog i civilnog sektora u oblikovanje javnih politika i provedbom savjetovanja s javnošću. Kao

posebne mjere za povećanje transparentnosti i otvorenosti navela je izobrazbu zaposlenika u javnim tijelima, jer upravo razvoj njihovih znanja i vještina posebno u primjeni IT tehnologije može značajno utjecati na razvoj transparentnosti i otvorenosti nakon uspostave portala otvorenih podataka, e-savjetovanja i provedbe propisa iz Zakona o pravu na pristup informacijama.

U CG druga Strategija reforme javne uprave za period 2015.-2020. godini bila je usmjerena na ostvarivanje ciljeva iz prve Strategije (2011.-2016.) koji su revidirani i donesene su nove mjere s kojima će se riješiti problemi koji su zaustavili proces reforme. U revidiranim ciljevima transparentnost poslovanja postaje prioritetni cilj za kojeg su definirane mjere za poboljšanje. Mjera za poboljšanja vezane su uz promjene Zakona o pravu građana na slobodan pristup informacijama koje posjeduju upravne organizacije.

RH također je imala isti problem, a koji je riješen promjenom Ustava RH 2010. godine i izmjenama Zakona o pravu na pristup informacijama 2013. godine. Izmjenama Zakona definirano je koje informacije trebaju biti dostupne javnosti, provođenje procjene učinka zaštite informacija odnosno procjene korist i šteta od objavljivanja informacija iz rada javne uprave i definira način pristupa cjelovitim, pravodobnim i točnim informacijama kao i pravo građana na njihovu ponovnu uporabu.

Vlada RH 2021. godine usvojila je Nacionalni plan razvoja javne uprave za period 2022.-2027. kojim pokazuje da gleda u budućnosti i da je reforma javne uprave u RH završila. U Nacionalnom planu razvoja javne uprave fokus razvoja stavljen je na tri cilja: povećanje učinkovitosti rada, digitalnu transformaciju i razvoj ljudskih potencijala. Sva tri cilja temelje se na primijeni načela transparentnosti i otvorenosti, a što je vidljivo iz načina donošenja Nacionalnog plana. Nacrt Plana stavljen je na konzultacije sa širokom javnosti, a oblikovana je metodologija komunikacije sa svakom javnosti u Strategiji komunikaciji i Komunikacijskom akcijskom planu. Ciljane javnosti dva puta su *online* ispitivane vezano uz najvažnije izazove i prioritete u razvoju javne uprave, a instrumenti za ispitivanje bili su strukturirani anketni upitnici koji su ispitanicima dostavljeni putem Interneta. Široka konzultacija pomogla je Ministarstvu pravosuđa i uprave da oblikuje kvalitetan Nacionalni plan.

U Strategiji reforme javne uprave za razdoblje 2022.-2026. u CG prvi puta se u prioritetnim ciljevima navodi razvoj transparentnosti i otvorenosti javne uprave što pokazuje da postoje

različiti mehanizmi s kojima se ostvaruje transparentnost, a s kojima se ostvaruje otvorenost. Prijedlog Strategije reforme u CG stavljen je na široke konzultacije s raznim javnostima pomoću medija i web portala, a Ministarstvo uprave organiziralo je i Panel diskusiju. CG još uvijek nije uspjela zatvoriti pregovore oko poglavlja 23 što pokazuje da reforma nije završena i da još uvijek postoje neusklađenosti propisa posebno vezano uz Zakon o pravu na slobodan pristup informacijama čime je ograničena primjena načela transparentnost u javnoj upravi, a njegova primjena preduvjet je za potpunu primjenu načela otvorenosti.

## 5. ZAKLJUČAK

Primjena načela transparentnosti i otvorenosti važni su mehanizmi s kojima se jača vidljivosti rada javne uprave i povećava kvaliteta upravljanja, a istovremeno su i preventivni mehanizmi za borbu protiv korupcije i drugih oblika neetičkog ponašanja. RH je izašla iz autoritarnog sustava u kojem nije postojala kultura upravljanja već je javna uprava bila samo izvršitelj političkih odluka, a tajnost je bila najvažniji instrument s kojim je javna uprava ostvarivala svoju snagu u društvu. Pokretanje tranzicijskih procesa i demokratizacije društva zahtijevalo je oštre zaokrete od tradicionalnog ponašanja. Reformski proces pokazao je da tradicionalni način ponašanja nije lako promijeniti i implementirati načela transparentnosti i ostvarenosti u postupanje javne uprave.

Prilagodba zakonodavstva tijekom pristupnih pregovora u RH bila je vrlo teška, a brojne manjkavosti ograničavale su učinke što je posebno vidljivo kod Zakona o pravu na pristup informacijama zbog koje je bilo potrebno promijeniti i Ustav RH 2010. godine da bi mogao biti temelj za primjenu načela transparentnosti i otvorenosti u javnoj upravi. Načela transparentnosti i otvorenosti najteže je bilo primijeniti u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi zbog nedostatka svih vrsta resursa. Problem nedostatak resursa vezan je uz teritorijalni ustroj i decentralizaciju. Sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave u RH veoma je fragmentiran i čini ga veliki broj malih jedinica lokalne samouprave koje uopće nisu financijski održive, a financijska održivost odražava se na dostupnost ljudskih resursa za rad i oblikovanje politika razvoja posebno općina.

Primjena načela transparentnosti i ostvarenosti uvijek je vezana uz zaposlenike, njihovo znanje, vještine i motivaciju da ih primjene u radu, te da prava građana promoviraju u javnosti i potaknu ih na uključivanje u oblikovanje javnih politika. Problemi usvajanja nove prakse rada javne uprave bili su prisutni kroz cijeli reformski proces u RH, ali je Vlada RH u svim Strategijama reforme navodila primjenu načela transparentnosti i otvorenosti kao prioritetnih ciljeva s jasno navedenim mjerama kako ih ostvariti. Za razliku od Hrvatske CG je tek 2021. godine u Strategiji reforme javne uprave primjenu načela transparentnosti i otvorenosti navela kao prioritetne ciljeve što se odrazilo i na uspješnost reforme i produžilo vrijeme pristupnih pregovora koji još uvijek traju. U CG još uvijek nisu otklonjeni nedostaci Zakona o pravu na slobodan pristup informacijama zbog čega i dalje postoje ograničenja u pristupu informacijama građana CG. Problem leži u razgraničenju informacija javne uprave na one koje su javne, koje

trebaju biti dostupne na zahtjev građanima, a koje predstavljaju poslovnu tajnu. Rješavanje navedenog problema utječe na tijek reformi javne uprave i zatvaranje pregovora za ulazak u članstvo EU.

RH je za razliku od CG završila je reformu javne uprave 2021. godine i oblikovala Nacionalni plan razvoja (2022.-2027.) u kojem prvi puta postavljenim ciljevima pokazuje da želi biti servis građanima i partner gospodarstvu i mjere s kojim će to ostvariti. Donošenju Nacionalnog plana prethodila je široka javna rasprava s brojnim dionicima što pokazuje da su načela transparentnosti i otvorenosti postali obrazac ponašanja. U Nacionalnom planu navodi se i provođenje godišnjeg nadzora rada svih upravnih organizacija kako bi se kontinuirano pratila primjena kulture transparentnosti i otvorenosti u praksi, jer u praksi još postoje barijere koje se nadzorom trebaju otklanjati.

## LITERATURA

### 1) Znanstveni radovi

1. Đulabić, V. (2002). Međunarodni znanstveni skup: Modernizacija hrvatske javne uprave, *Hrvatska javna uprava*, Vol. 4, No. 2, str. 473-484.
2. Đurman, P. (2023). Europeizacija javne uprave i načelo otvorenosti, *Zbornik radova, Međunarodne konferencije*, str. 342-373.
3. Glavaš, J., Baletić Tatić, I. (2023). Primjena načela transparentnosti i otvorenosti na primjeru jedinica lokalne samouprave, *Zbornik radova, 13. Međunarodna konferencija, Otočni virovi 1. i 2. lipanj 2023.*, str. 163-164.
4. Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., Lalić-Novak, G. (2014). Upravna znanost – Javna uprava u suvremenom Europskom kontekstu, *Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu pravu i javne financije, Suvremena javna uprava*, str. 408.
5. Koprić, I. (2016). Reforme javne uprave u Hrvatskoj: ni bolni rezovi ni postupne promjene – nužna je nova upravna paradigma, *Reforma javne uprave*, Vol. 26, str. 1-10.
6. Manojlović, R. (2010). Danski model novog javnog menadžmenta – može li poslužiti kao uzor Hrvatskoj, *Hrvatska javna uprava*, Vol. 10, No. 4, str. 961-996.
7. Marušić, H. (2015). Reforma javne uprave u kontekstu eurointegraskih procesa, *HKJU-CCPA*, Vol. 15, No. 1, str. 303-308.
8. Musa, A., Bebić, D., Đurman, P. (2015). Transparency and Openness in Local Governance: A Case of Croatian Cities, *HKJU – CCPA*, Vol. 15, No. 2, str. 415-450.
9. Musa, A. (2006). Europski upravni prostor: približavanje nacionalnih uprava, *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, Vol. 6, No. 1, str. 123-153.
10. Tropina Godec, Ž. (2009). Informiranost građana i sloboda pristupa informacijama, *Hrvatska javna uprava*, Vol. 9, No. 2, str. 323-340.

### 2) Mrežne stranice

1. EEAS (2021). Europska unija & Crna Gora, [https://www.eeas.europa.eu/montenegro/evropska-unija-crna-gora\\_me?s=225](https://www.eeas.europa.eu/montenegro/evropska-unija-crna-gora_me?s=225) (04.07.2024.)
2. Europski parlament (b.d.). Proširenje Unije, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/167/prosirenje-unije> (01.06.2024.)
3. Hrvatski sabor (2015). Razvoj javne uprave za razdoblje od 2015.-2020. godine, [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015\\_06\\_70\\_1329.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_06_70_1329.html) (01.06.2024.)
4. Institut alternativa (2013). Reforma državne uprave u Crnoj Gori, <https://media.institut-alternativa.org/2013/03/Reforma-drzavne-uprave-u-Crnoj-Gori-3.pdf> (04.07.2024.)
5. Jug, J. (2014). Pravna načela u pravnoj teoriji i sudskom odlučivanju, [https://www.vsrh.hr/custompages/static/HRV/files/JugJ\\_Primjena-pravnih-nacela-u-odlukama-VSRH.pdf](https://www.vsrh.hr/custompages/static/HRV/files/JugJ_Primjena-pravnih-nacela-u-odlukama-VSRH.pdf) (29.05.2024.)
6. Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., Lalić Novak, G. (2014). Upravna znanost – Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu, *PFZG*, [https://s3.amazonaws.com/faksomat/media/material/skripta\\_UPRAVNA-ZNANOST-2015.pdf](https://s3.amazonaws.com/faksomat/media/material/skripta_UPRAVNA-ZNANOST-2015.pdf) (28.08.2024.)
7. Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije (2024). Državna uprava, <https://mpudt.gov.hr/kutak-za-sluzbenike-24748/drzavna-uprava/15079> (28.05.2024.)
8. Ministarstvo vanjskih i europskih poslova (2015). Hrvatska na putu u Europsku uniju, od kandidature do članstva, <https://mvep.gov.hr/UserDocsImages/files/file/publikacije/Hrvatska-na-putu-u-EU-7-izd-final.pdf> (02.06.2024.)
9. Ministarstvo pravosuđa i uprave (2022). Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine, [https://mpudt.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvjec%20C5%A1%C4%87a/Nacionalni%20plan%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202022\\_2027.pdf](https://mpudt.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvjec%20C5%A1%C4%87a/Nacionalni%20plan%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202022_2027.pdf) (20.06.2024.)
10. Ministarstvo pravosuđa i uprave (2021). Nacrt prijedloga Nacionalnog plana razvoja javne uprave od 2021.-2027. godine, <https://mpudt.gov.hr/> (01.07.2024.)
11. Musa, A. (2013). Transparentnost zašto i kako, [http://bib.irb.hr/datoteka/889842.5\\_FORUM\\_stranice.pdf](http://bib.irb.hr/datoteka/889842.5_FORUM_stranice.pdf) (02.06.2024.)



12. Povjerenik za informiranje, <https://pristupinfo.hr/savjetovanje-s-javnoscu/> (02.06.2024.)
13. Povjerenik za informiranje (2024). Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2023. godinu, <https://pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2024/03/Izvjescje-o-provedbi-ZPPI-za-2023.pdf?x78059> (28.08.2024.)
14. Središnji katalog službenih dokumenata RH, <https://sredisnjikatalogrh.gov.hr/sredisnji-katalog/pravni-propisi/detalji?id=2600583> (28.05.2024.)
15. Strategija reforme državne uprave za razdoblje 2008.-2011., <https://hrcak.srce.hr/135564> (01.06.2024.)
16. Središnji državni ured za upravu (2008). Strategija reforme državne uprave za razdoblje 2008.-2011., <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/Arhiva/11-02-1.pdf> (28.06.2024.)
17. Svjetska banka (2019). Modernizacija javne uprave, <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/660881604614891935-0080022020/original/12Modernizacijajavneuprave.pdf> (02.06.2024.)
18. Vlada Crne Gore (2011). Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori za period 2011.-2016. godina, <https://uom.me/wp-content/uploads/2011/04/Strategija-reforme-javne-uprave-u-Crnoj-Gori-za-period-2011-2016..pdf> (08.07.2024.)
19. Vlada CG (2015). Strategija reforme javne uprave Crne Gore 2016.-2020., <https://www.gov.me/dokumenta/f8073988-466f-4a64-86f1-64cc51f70f16> (08.07.2024.)
20. Vlada CG (2021). Strategija reforme javne uprave Crne Gore 2022.-2026., [https://www.zsdzcg.me/sites/zsdzcg.me/files/2024-03/strategija\\_reforme\\_javne\\_uprave\\_2022-2026.pdf](https://www.zsdzcg.me/sites/zsdzcg.me/files/2024-03/strategija_reforme_javne_uprave_2022-2026.pdf) (08.07.2024.)

### 3) Propisi

1. Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.
2. Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 25/13, 85/15, 69/22.
3. Zakon o sustavu državne uprave, NN 75/93, 92/1996, 48/1999, 15/2000, 127/2000, 59/2001, 199/2003, 79/2007.
4. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20.

5. Zakon o potvrđivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica, NN 14/01.
6. Zakon o sustavu državne uprave, NN 66/19, 155/23.
7. Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 172/03, 144/2010, 37/2011, 77/2011.
8. Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, NN 140/09.