

Dr. sc. Neven Šimac

EUROPSKI UPRAVNI PROSTOR I EUROPSKA NAČELA JAVNE UPRAVE

UDK: 35 (4)

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 11.11.2011.

Autor u tekstu prati razvoj i probleme nastanka europskog upravnog prostora, posebno istražujući uzroke i temelje, tj. europskih načela javne uprave, ali i reforme koja ta načela zahtijevaju od država-kandidata za europske integracije. Analizirajući zajednički upravno-pravni polog demokratskih država, autor ukazuje na mjesto i važnost načela: profesionalnosti, nepristranosti, lojalnosti, materijalne ne-interesiranosti, diskrecije i suzdržanosti; nezavisnost, odgovornost, stalnost, dostupnost, promptnost, otvorenost i transparentnost, učinkovitost i djelotvornost; jednostavnost i jasnoća;

Ključne riječi: *Europska unija, načela javne uprave, Republika Hrvatska, reforme javne uprave*

UVOD

Europska unija je, 60 godina poslije nastanka svoje prve zajednice, one za ugljen i čelik, još uvijek pretežito trgovinska i gospodarska organizacija kojoj države-članice delegiraju dijelove javnih ovlasti i suverenih prava da bi ih zatim zajednički obavljale kroz institucije EU. Tijekom posljednjih dvaju desetljeća, tj. od *Maastrichtskog ugovora* (1991.), ta gospodarska integracija se postupna, ali skromno razvija i u političkom pravcu. Zbog tog, primarno ekonomskog profila, ali i zbog obveze poštivanja suverenosti država i načela subsidiarnosti, Europska unija (EU) kao regionalna organizacija nema posebnih pravila o javnoj upravi.

Podsjetimo da su u počecima europskih ekonomskih integracija tek dva članka tzv. *Rimskih ugovora* (1957.) spominjala javnu upravu: čl. 77, koji se odnosio na odobravanje državnih subvencija na području transporta i čl. 90, koji je dopuštao izuzetke u odnosu na pravila slobodne konkurencije, kad se radi o "*uslugama od općeg gospodarskog interesa*". Ove dvije odredbe izuzele su, dakle pod točno određenim uvjetima, javne službe i javne usluge od pravila, koje u EU ima prvenstveni karakter, a to je pravilo slobodne konkurencije. Konkretno poštivanje ili kršenje ovih izuzetaka procjenjuju još uvijek *Komisija EU* i *Sud pravde EU*.

Jedan kasniji ugovor današnje EU, nazvan "Jedinstveni akt" (1986.)¹ otvorao je ipak vrata određenoj liberalizaciji pojedinih sektora javne uprave. Taj proces

¹ Od 1950.-51. godine pa do sada je sklopljeno ukupno osam međunarodnih ugovora kojima su se gradile europske ekonomske organizacije: tri osnovna, osnivačka, za tri organizacije – ugljen i čelik, atomsku energiju i ekonomsku zajednicu / slobodno tržište – te pet kasnijih ugovora, od kojih je posljednji, Lisabonski, stupio na snagu u prosincu 2009. godine.

je prolazio kroz različite mijene i o njemu se raspravljalo i u okviru *Svjetske trgovinske organizacije* (OMC / WTO), gdje se na tom polju sveudilj sukobljavaju europski i anglosaksonski pristup *rei publicae* i javnoj upravi.² Američki je pristup u velikoj mjeri pod utjecajem neoliberalnih koncepcija, tj. široke privatizacije i deregulacije javnih služba i usluga, dok je europski još uvijek osjetljiv za pitanja uloge države, te javnog interesa i zajedničkog dobra.

Sud pravde EU je, međutim, u dva navrata postavio jasne granice mogućoj liberalizaciji javnih služba i usluga.³ Osim toga, odredbe *Maastrichtskog ugovora* (1991.) pružaju osnovu za bolje uvažavanje javnih služba na području zaštite potrošača, europske transportne, komunikacijske i energetske mreže, ekonomske i socijalne kohezije te zaštite okoliša. U svim tim odredbama je *implicite* prisutna ideja, da tržište nije ni jedini, ni dovoljan kriterij, te da postoje i drugi europski interesi, kojima se treba baviti na drugi način. A jedan od tih drugih interesa je i javna služba, tj. javna uprava, jer Europska unija niti kani, niti može biti samo jedno veliko tržište, organizirano po jedinom pravilu slobodnog natjecanja.

Europska je *Komisija* u rujnu 1996. izdala jedno priopćenje o “službama / uslugama od općeg interesa u Europi”, u kome inzistira na korisnosti interakcije između javnog interesa i velikog, jedinstvenog tržišta, naglašavajući, da je cilj Unije postići ravnotežu i promovirati *europski javni interes*. Jedno značajno poglavlje ovih europskih rasprava o odnosu tržišta i javnog interesa otvorio je *Amsterdamski ugovor* (1997.). Službe i usluge od javnog / općeg interesa su člankom 7D ovog ugovora⁴ izričito priznate kao sastavnice zajedničkih vrednota Unije. Tako su načela jednakosti, vrsnoće i stalnosti javnih služba i usluga izričito spomenute u tom članku.

Osim toga *Europski parlament* je 1999. godine donio jednu rezoluciju o službama od javnog / općeg interesa, koja predstavlja novi pomak naprijed. Ta rezolucija poziva naime Komisiju, da točno definira područja djelovanja i narav tih služba / usluga, odnosno razinu usluga, potrebitih da se postignu ciljevi Unije.

Koncem prošlog stoljeća *Komisija* je pri izradi svojih odredaba (*directives*), razvila pojam tzv. “univerzalne usluge” (*service universel*), po kojoj bi trebalo svima osigurati jednak “*pristup bitnim, kvalitetnim uslugama, po pristupačnoj cijeni*”. Postoji međutim opasnost, da pod pritiskom neoliberalnih shvaćanja ova odredba o “univerzalnim uslugama” bude shvaćena u smislu “minimalnih usluga”. Prisjetimo se ovdje, da u Europi sve države-članice, pa i najliberalnije⁵,

² Danas se sučeljavaju dvije osnovne koncepcije Države i Politike: prva ekonomistička, po kojoj bi se uloga Države trebala svoditi na servis gospodarstvu, tj. da tek marginalno korigira nesavršenost tržišta (mogli bismo je nazvati i *adam-smithovska* koncepcija). To je, antropološki gledano, vrlo siromašna koncepcija, koja reducira ljudsku osobu na proizvođača i potrošača.... Druga osnovna koncepcija je pak politička: po njoj su Država i JU institucije proizišle iz vrijednosnog političkog izbora i zato je ovdje važna politička, ali i socijalna koncepcija Države kao arbitra i jamca solidarnosti.

³ Odluke u slučaju Corbeau (1993.) i Amelo (1994.). V. web-site Suda: www.curia.eu.int.

⁴ Koji je postao članak 14. pročišćene (konsolidirane) verzije Ugovora.

⁵ Među ove spada i Velika Britanija, koja je u posljednjih 30-tak godina prošlog stoljeća, posebice u vrijeme konzervativne vlade, rastočila i privatizirala brojne javne službe i usluge.

imaju javne službe, koje se ponegdje nazivaju “*službe od općeg interesa*” (*public utilities*), ali se, naravno, države-članice znatno razlikuju po svojim političko-administrativnim institucijama i po načinu upravljanja.

Javna uprava i javne usluge ostale su u žiži pozornosti i dvaju posljednjih ugovornih tekstova EU, od kojih je jedan, tzv. *Ustavni ugovor*, odbijen francuskim i nizozemskim referendumima 2004. godine, dok je drugi, *Lisabonski ugovor* stupio na snagu 1. prosinca 2009. godine sa svoja dva dijela: ugovor o EU i ugovor o funkcioniranju EU. Važno je napomenuti da i neuspjeli *Ustavni ugovor* i *Lisabonski ugovor* sadrže nove odredbe koji se tiču javnih usluga i, *eo ipso*, javne uprave. To je u *Lisabonskom ugovoru*, u pročišćenoj verziji *Ugovora o funkcioniranju EU* čl. 14⁶, ali to je posebice Protokol br. 26 - “o službama / uslugama od općeg interesa” - koji ima jednaku pravnu snagu kao i tekst Ugovora.

Čl. 14. stavlja naglasak na mjesto tih službi i usluga pa ih izričito smješta među “zajedničke vrijednosti Unije”, kao i na ulogu koju one igraju u “promicanju društvene i teritorijalne kohezije Unije”, inzistirajući na potrebi da ove službe i usluge funkcioniraju u ekonomskim i financijskim uvjetima koji im omogućuju da ispune tu ulogu. Protokol br. 26, koji se sastoji od samo dva članka, naglašava izričito da to moraju biti “vrsne univerzalne usluge” te da se Unija ne smije u njih miješati: on se poziva na navedeni članak Ugovora i stavlja izričite ograde Uniji priznavajući “široke diskrecijske ovlasti nacionalnih, regionalnih i lokalnih vlasti u pružanju, u prepuštanju drugima da obavljaju, kao i u organiziranju služba / usluga od općeg gospodarskog interesa... koji odgovaraju potrebama korisnika”. Protokol osim toga inzistira i na “raznolikosti usluga / služba” kao i na “visokoj razini vrsnoće, sigurnosti i, što se tiče dostupnosti, na jednakosti građana i na promicanju jednakog pristupa i prava korisnika”

Ne zaboravimo da javna uprava spada u tzv. tercijarne ili uslužne djelatnosti, te da čl. 133. Rimskog ugovora (1957) Uniji daje potpunu nadležnost u pogledu roba, a što se tiče usluga, ona tu nadležnost dijeli s državama-članicama. O robama, Unija odlučuje kvalificiranom većinom i njezine se odluke izravno primjenjuju u državama-članicama, dok je za odluke o uslugama potrebna ne samo jednoglasnost, nego i ratifikacija nacionalnih parlamenata.

Izlaganje koje slijedi bit će, na određeni način, postavljeno “na glavu”, jer će krenuti od posljedica, koje su još u zametku - europskog upravnog prostora - da bi se u drugom dijelu pozabavilo uzrocima i temeljima, tj. europskim načelima javne uprave, ali i reformama koja ta načela zahtijevaju od država-kandidata za europske integracije.⁷

⁶ U neusvojenom, “ustavnom ugovoru” iz 2004. godine to je bio čl. III-122

⁷ Ovdje će pritom biti izostavljena sva pitanja koja proizlaze iz obveza koje stvaraju konvencije Vijeća Europe, a nadasve Europska konvencija o pravima čovjeka.

I - EUROPSKI UPRAVNI PROSTOR

1. Upravna konvergencija zemalja članica

Države-članice EU uživaju veliku samostalnost na upravnom polju i njihovo se upravno pravo primjenjuje isključivo na njihovu području. EU pak je, po prirodi svojih djelatnosti oskudna propisima o javnoj upravi. Pri tome treba naglasiti da Unija raspolaže vlastitom, ali samo “središnjom” upravom, ali ne i de(kon)centriranom upravom. Stoga se EU u provođenju svojih politika⁸ i u primjeni i svog materijalnog prava, te u nadzoru nad provođenjem politikâ i prava EU – kao i glede sporova u svezi s time - mora u cijelosti oslanjati na javne uprave zemalja-članica. Ove, posebice državne uprave, s jedne strane aktivno sudjeluju u kreiranju politika i prava Unije, a s druge, one ih provode.

EU je kako smo u Uvodu naglasili još uvijek pretežno gospodarska integracija, pa je nastanak europskog ekonomskog prostora logičan, jer ga politike Unije neizbježno stvaraju, ali na drugim je područjima postupno došlo, manje *de iure*, a više *via facti* i do europskog socijalnog prostora⁹, a u određenoj mjeri i do europskog upravnog prostora.

1.1 Nastajanju europskog upravnog prostora pridonijelo je, pored suradnje javnih službenika država-članica s Komisijom, kao i između sebe, i europsko pravo, koje počiva na prilično sličnim načelima i kriterijima javne uprave i službe u demokracijama. Sud pravde EU¹⁰ tako naglašava, da se države-članice kod primjene prava EU moraju pridržavati tih načela kao i drugih pravila, koja isto tako predstavljaju načela postupanja javnih uprava, a to su: “*upravljanje uz pomoć prava, razmjernost, pravna sigurnost, zaštita legitimnog povjerenja, nediskriminacija, pravo biti saslušan u upravnom postupku, mogućnost odgađanja izvršenja upravne odluke, pravični uvjeti dostupnosti upravnih sudova, te na koncu van-ugovorna odgovornost javne uprave.*” Ova načelna širina načela ne treba čuditi, jer i druga, isto tako široka načela etičke ili tehničke naravi spadaju u zajedničku tradiciju javne uprave demokratskih zemalja.¹¹ U tekstu, koji slijedi, pozabavit ćemo se pitanjima upravnog prava i prostora, a zatim čimbenicima europske upravne konvergenije unutar EU.

Iako se definicije upravnog prava razlikuju od zemlje do zemlje, moguće je ipak odrediti jednu minimalnu zajedničku definiciju i reći, da je upravno pravo

⁸ Koje su, *grosso modo*, isključive (najmanje njih, točnije samo 5), podijeljene s državama-članicama (na 11 područja) te potporne (na 7 područja)

⁹ ...premda je ovo područje u najvećoj mjeri još u nadležnosti država-članica. Pa ipak, ne može se nijekati postojanje europskog socijalnog modela koji mnogi vanjski promatrači ističu kao svijetli primjer, nastao na temeljima istih ili sličnih vrijednosnih sustava.

¹⁰ Sud ima svoje sjedište u Luksemburgu.

¹¹ Tako na pr. francuska “Povelji javnih služba” iz 1992. definira s jedne strane “temeljna načela javne službe” - jednakost, neutralnost i stalnost - a s druge “načela djelovanja javnih služba” - transparentnost i odgovornost, jednostavnost i dostupnost, sudjelovanje (građana) i prilagodljivost, te na koncu povjerenje i uvjerljivost.

- *droit administratif, Verwaltungsrecht, Administrative Law* - ukupnost načela i pravila, koja se primjenjuju na organizaciju i vođenje javne uprave, kao i na odnose između uprave i građana. Do sada se u EU uobličio određeni broj elemenata, koji su dio budućeg europskog upravnog prava. Tako su neki značajni principi javne uprave spomenuti u Rimskom ugovoru (1957.), kao na pr. pravo sudske kontrole nad upravnim odlukama institucija EU (čl. 173), ili obveza obrazlaganja odluka institucija Unije (čl. 190).

Ne smije se zaboraviti međutim, da je EU otpočela tako, što je od samog početka uvela četiri temeljne gospodarske slobode. To su slobodno kretanje roba, usluga, ljudi i kapitala, a to je značilo, da su javne uprave država-članica morale stvoriti administrativne uvjete za te slobode. Osim toga, svi ugovori EU – koji tvore primarno pravo Unije - i derivirano pravo Unije (uredbe i odredbe - *règlement - regulation; directive - directive*) postaju dijelom pravnih sustava država-članica, pa utječu na pravne sustave tih zemalja. Države-članice moraju primjenjivati “derivirano” pravo Unije, koje materijalizira odredbe ugovora, jer se u protivnom izlažu pravnim i sudskim sankcijama Unije.¹² Derivirano pravo sadrži i veliki broj odredaba upravne naravi, koje se tiču pojedinih djelatnosti u nadležnosti EU, a koje su dio onog, što se naziva *acquis communautaire*.¹³

Tako na brojnim upravnim područjima, djelatnosti države-članice konvergiraju upravo zahvaljujući europskom pravu. Ta područja su veoma raznolika, kao na pr. sloboda konkurencije na unutarnjem tržištu Unije, javni natječaji, kontrola vanjskih granica Unije, okoliš, transport, industrija, znanost i istraživačka djelatnost, poljodjelstvo itd.

1.2 Najvažniju ulogu u konvergenciji na polju zajedničkih principa, tj. na stvaranju izvora općeg upravnog prava ima, kako smo već rekli, *Sud pravde EU*, iako on pojedina načela utvrđuje u svezi s konkretnim slučajevima. Međutim *Sud pravde EU* je do sada odlučivao samo o malom broju tzv. *horizontalnih* upravnih pitanja.¹⁴ Te odluke Suda odnose se posebice na javne natječaje, slobodnu konkurenciju i natjecanja tvrtka na čitavom području Unije, kao i na državne subvencije, koje institucije Unije strogo nadziru i u svim slučajevima trebaju posebno odobriti. *Sud* se pritom inspirira pravom zemalja-članica. Treba reći još i to da se u prvo vrijeme *Sud* najvećim dijelom inspirirao francuskim upravnim pravom, a zatim su se njegovi pravni izvori proširili i na prava drugih država-članica, kontinentalna i anglosaksonska, pa tako njegova jurisprudencija postaje

¹² Države-članice prečesto kasne s “inkorporiranjem” obveznih propisa Unije u svoje pravo, pa ih Komisija EU poziva na red. Jedno nedavno izvješće Komisije optužuje Francusku, da češće od ostalih članica krši europske odredbe (directives). Tako je u lipnju 2001. godine 406 postupaka kršenja prava Unije bilo vođeno protiv Francuske. Izvješće EU prigovara osim toga, da Francuskoj u prosjeku treba 18 mjeseci, da pretoči u svoje norme europske propise, dok Danskoj treba samo 6 mjeseci. V. francusko-njemačku mjesečnu smotru *Capital*, Pariz, br.117, lipanj 2001., str. 95.-96.

¹³ Ukupnost pravnih propisa i standarda Unije.

¹⁴ Jedno od tih bila je i definicija “mjesta”, gdje se vrši javna uprava. *Sud* je naime još 1980. godine prihvatio restriktivnu koncepciju, po kojoj se javno-upravnim funkcijama smatraju samo one, koje se odnose na zaštitu državnih, pokrajinskih i lokalnih interesa, ili na vršenje ovlasti javne sile.

mješavina raznih pravnih utjecaja.¹⁵

1.3 Tako konvergencija na području prava EU postupno stvara europski upravni prostor koji omeđuje niz vrijednosti, što utemeljuju načela, a ova se pretaču u pravo. Broj tih načela nije malen i ona danas predstavljaju svojevrsni “*must*”, na koji europski građani imaju pravo. Danas se stječe dojam da je taj prostor donekle oslabio ulaskom tranzicijske 12-orice. Naime s tim ulaskom se moglo očekivati stvaranje nekog europskog modela, ali u odsutnosti političke volje, u dio tranzicijskih zemalja “*novе Europe*” prodro je anglosaksonski model.

1.4 Drugi čimbenik koji je pridonio konvergenciji na upravnim područjima je suradnja između javnih službenika država-članica, kao i njihova redovita suradnja sa službenicima Europske komisije. Ta “*neformalna europska suradnja na području javne uprave*”¹⁶, koja se očituje kroz razmjenu iskustava, rješenja i znanja, dovodi i do svojevrsnog ujednačavanja tradicionalno različitih upravnih sustava, e.g. europskog kontinentalnog i anglosaksonskog. Iz te suradnje i “*međusobne zaraze... u trokutu Bruxelles - Strasbourg - Luxembourg*”¹⁷ niču zajednički stavovi oko politika, oko upravnih načela i oko uredbenih rješenja.

Ovu suradnju su naročito ojačale pojedine odredbe Maastrichtskog ugovora (1991.), ali i kasnijih ugovora. Korak dalje predstavljala je organizirana i strukturirana suradnja stručnjaka u raznim odborima (*comitologie - comitology*)¹⁸ koji pomažu Komisiji u formuliranju mjera za izvršavanje zakonskih norma Vijeća i Parlamenta.

1.5 Najdalje na ovom područje je ipak došlo s osnivanjem *Europske središnje banke* 1998. godine, kad više nije moguće govoriti o suradnji, pošto nestaje nezavisnosti nacionalnih JU samom činjenicom da je stvorena ESB, što je zahtijevalo jedinstvene i obvezne upravne reforme, tj. promjene i ujednačavanje uloga središnjih banaka *Euro-zone*.¹⁹ Nešto slično događa se kasnije i s osnivanjem tzv. regulatornih agencija EU.

1.6 Europskoj upravnoj konvergenciji pridonijela su i svjetska suvremena

¹⁵ Tako na pr. načelo **upravljanja uz pomoć prava** vuče korijen iz francuskog *principe de légalité* i njemačkog pojma *Rechtsstaatslichkeit*. Zamijetimo, da su ovi kontinentalni pravni pojmovi, odnosno principi tek donekle istovjetni anglosaksonskom pojmu *Rule of Law*.

¹⁶ V. Carlo d’Orta: *Quel avenir pour l’espace administratif européen?* In Working Paper No. 2003/W/6 (str. 3) Europskog instituta javne uprave iz Maastrichta. Autor, tada ravnatelj Odjela javne uprave talijanskog Ministarstva javne uprave, podsjeća da javne uprave europskih zemalja nikad do novijih desetljeća nisu bile u položaju uspoređivanja ili konkurencije (osim u vrijeme ratova), te da su u taj položaj došle s “*krizom države*” i suvremenim “*transformacijama suvereniteta države*” i svjetskom globalizacijom

¹⁷ Ibidem, str. 6. Riječ je, naravno, o sjedištu EU-institucija: Komisije, Parlament i Suda pravde.

¹⁸ O “*komitologiji*” i njezinoj evoluciji tijekom godina postoji opsežna literatura. V. u svezi s tim na pr. portal Europskog parlamenta: www.europarl.eu, tematske prikaze, kao i najnoviju evoluciju u Uredbi Vijeća ministara od 14. veljače 2011. koja donosi nova pravila za nadzor država-članica nad ovlašću Komisije da izvršava pravne norme EU.

¹⁹ V. op.cit. Carlo d’Orta, str. 8

kretanja u okviru međunarodnih organizacija, poput OUN²⁰ i OECD/OCDE²¹, ali i STO (WTO), koje su se suočile s problemima globalizacije – poput siromaštva, klimatskih promjena, migracija, energetike - i funkcioniranja javnih uprava. Pitanja koja su postavili ove teškoće nisu samo tehničke naravi, nego i građanske, pače etičke prirode, a odnose se razvoj općenito, te na reforme i odgovornost (*accountability*) javne uprave i na “dobro upravljanje”, na koje građani imaju pravo, ali i na borbu država i javnih uprava protiv korupcije i bijede.

I kad bismo, na koncu, pokušali definirati što je europski upravni prostor, onda bi se moglo reći da je to svojevrsno “ozračje i okoliš”, što proizlazi iz EU politika i pravnih norma koje podrazumijevaju aktivnu ulogu nacionalnih uprava.

2. “Obveza rezultata” zemalja kandidata za članstvo u EU

Komisija EU, ispituje **stupanj konvergencije** država-kandidata za EU na upravnom polju. Komisija naime istražuje u svom prvom “*screeningu*”, u kojoj mjeri kandidati primjenjuju osnovna načela organizacije i funkcioniranja javne uprave. Uz to, Komisija procjenjuje opću solidnost javne uprave, stupanj odgovornosti javnih službenika, pravičnost i provedivost postupaka, kao i mogućnosti osporavanja propisa i pojedinačnih odluka. Nije, dakle dovoljno samo izmijeniti propise, treba još dokazati, da se oni stvarno primjenjuju (*enforcement*) u duhu europskih principa javne uprave.

2.1 Ovdje valja napomenuti, a hrvatsko iskustvo prilagodbe EU je to jasno pokazalo, da je kriterij konvergencije kandidata za članstvo znatno pooštren²² u odnosu na 2004. i 2007. godinu, kad je 12 država pristupalo EU.²³ Od kandidata se više ne traži da samo dostignu *najgoreg u razredu*, nego da budu u trenutku pristupa na srednjoj razini država-članica. Ne zaboravimo da Komisija svake godine procjenjuje u svojim izvješćima - u okviru analize 30-tak područja

²⁰ Tako na pr. OUN još od 2001. godine objavljuje godišnje *World Public Sector Reports*, kao i mjesečnik *Governance World Watch*, što postaju reference navlastito za “treći svijet” i tranzicijske zemlje. V. www.unpan.org.

²¹ *Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj* okuplja 34 među najrazvijenijim državama svijeta i intenzivno se bavi javnom upravom kao značajnim čimbenikom razvoja. Zajedno s EU (program PHARE), OCDE/OECD objavljuje specijalizirana izdanja *Sigma* o upravnim i pravnim pitanjima javne uprave i *dobrog upravljanja*. Tako se brojevi 23 i 27 *Sigme* bave *Pripremom javnih uprava za europski upravni prostor* (1998.) i *Europskim načelima javne uprave* (1999.). V. *Sigma Documents* na www.oecd-ilibrary.org.

²² Treba ovdje podsjetiti da se hrvatska politička punoljetnost, tj. državna nezavisnost dogodila u prilično nesretno doba opadanja vitalnosti predstavničke demokracije, kao i u vrijeme “ekonomizacije” politike i “financijarizacije” ekonomije.

²³ ...a pogotovo u odnosu na prethodne “valove proširenja” - 1995. godinu, kad su Austrija, Finska i Švedska pristupale, a neusporedivo više nego u odnosu na vrijeme, kad su (1986.) Španjolska i Portugal postajale članice EU. Podsjetimo ovdje, da je za članstvo u EU neophodno ispuniti *političko-pravne* i *ekonomske* kriterije. Prvi se odnose na pravnu državu, prvenstvo prava i demokratski sustav, te na “pretakanje” pravnih norma i standarda EU - *acquis communautaire* - u pravni sustav država-kandidata, dok se ekonomski kriteriji odnosi na *održivu tržišnu ekonomiju*, te na sposobnost nositi se (*to cope with*) s *konkurencijom* drugih država-članica u okviru jedinstvenog tržišta EU. Ovi kriteriji su usvojeni i proglašeni na Europskom vijeću (redovitom *summitu*) u Kopenhagenu, 1993. godine, a nakon toga prošireni na istovrsnoj razini u Madridu 1995. godine.

prilagodbe država-kandidata - također i razinu prilagođenosti javne uprave država-kandidata.

2.2 Ponovimo ono, što posebno zanima zemlje-kandidate: niti temeljni ugovori Europske unije²⁴, a ni čitav *acquis communautaire* – tj. ukupnost pravnih propisa EU - ne određuju izričitih pravila o organiziranju ili o načinu postupanja javnih uprava država-članica. Međutim, uvjeti za pristup u EU, koje su kopenhasko i madridsko *Europsko vijeće*²⁵ postavili državama-kandidatima 1993. i 1995. pokazuju, da tome nije tako, pošto je među njima figurira i izričit zahtjev za reformiranjem javnih uprava zemalja-kandidata.

2.3 Pritom nije određen nikakav precizni put ili postupak, ili pravila, pa čak ni načela, već je utvrđena ustvari “obveza rezultata”. Ne zahtijeva se, dakle nikakva posebna jedinstvenost glede institucija, sustava i postupanja JU, nego vrsnoća i sposobnost postizanja rezultata, a to je, ukratko, primjena *pravne stečevine* EU (*acquis communautaire*). Pa, premda ne postoji *pravna stečevina* EU na području JU, ipak se traži, s jedne strane, ono “ozračje”, ili “okoliš” što logički proizlaze iz politikâ EU i potrebe jednake primjene EU norma na građane i gospodarske subjekte EU, a s druge, zahtijeva se takvu sposobnost nacionalnih JU, da su u stanju učinkovito sudjelovati u formuliranju i ostvarivanju politikâ EU.

Europski upravni prostor nastaje, dakle upravo u takvom “ozračju”, koje karakterizira “administrativna vjerodostojnost... pravne države i učinkovita primjena politika” EU.²⁶ Vjerodostojnost ovdje znači i sposobnost i učinkovitost i predvidivost, ali i “regularnost postupaka, njihova transparentnost i sposobnost odgovora izazovima”²⁷ vremena i prostora.

II - EUROPSKA NAČELA JAVNE UPRAVE

1. Europska i druga demokratska načela JU i dobrog upravljanja

Uvodno je potrebno istaknuti da se europska i općenito demokratska načela “smještaju” u i određuju prema pojmu javnog interesa, kojeg značenje nije istovjetno u svim demokratskim državama. U zemljama anglosaksonske pravne tradicije (*Common Law*-a) javni interes predstavlja u osnovi zbroj privatnih interesa, dok je u kontinentalnoj Europi javni interes mnogo više od zbira privatnih

²⁴ Prva europska zajednica je osnovana u Parizu, 18. travnja 1951., kad je stvorena Europska zajednica za ugljen i čelik. Temeljna dva druga ugovora europskih zajednica potpisana su 25. ožujka 1957. u Rimu i njime su osnovane dvije druge zajednice: ona za atomsku energiju (*Euroatom*) i Europska ekonomska zajednica. Dodatci i izmjene ovih ugovora doneseni su u pet sljedećih ugovora: u tzv. Jedinstvenom aktu (1986.), zatim u ugovorima koji nose ime mjesta potpisivanja: u Maastrichtu 1992., u Amsterdamu 1997., u Nici (2002.) i, konačno, u osmom po redu, Lisabonskom ugovoru s konca 2009. godine.

²⁵ Europski *summit*, tj. redoviti šestomjesečni sastanak šefova država i vlada država-članica, kojim sa obično završava svako polugodište rotirajućeg predsjedanja Vijećem ministara Unije.

²⁶ V. prilog Jacquesa Fourniera u 8. poglavlju dokumenta Sigma br. 23 (CCNM/SIGMA/PUMA(98)39) pod naslovom: *Gouvernance et intégration européenne – Une administration fiable*, str. 127.-142.

²⁷ Ibidem, str. 132.

interesa i on je kvalitativno više i drugo negoli taj zbroj.²⁸

Europska načela JU²⁹ vuku korijen iz političkih - demokratskih i vrijednosnih – etičkih temelja. To porijeklo ukazuje ujedno i na etičku i moralnu ulogu države. Država danas ne može biti etički indiferentna, odnosno neutralna. U znatnom dijelu pravne i političke teorije, naravno, isključujući onu ultra-liberalnu, sve je više prihvaćeno mišljenje, da država treba imati i etičku ulogu, pošto je jamac društvene kohezije i jer sudjeluje u moralnom strukturiranju nacije.³⁰ To je posebice važno u suvremenim zemljama, gdje država i javna uprava sve više kombiniraju političku centralizaciju i gospodarsku decentralizaciju. Zbog toga svaka javna uprava mora osim pravnih norma jasno definirati svoja deontološka i etička načela i vrijednosti.

Europska i druga, demokratska načela javne uprave predstavljaju ustvari “najmanji zajednički nazivnik” demokratskih JU, jer se temelje na sličnim političkim i istim etičkim vrijednostima. Principi, koji slijede, dio su onog, što se općenito smatra zajedničkim upravno-pravnim poglom demokratskih država:³¹

- jedni se tiču i javnih službenika, pa ovamo spadaju načela *profesionalnosti, nepristranosti, lojalnosti, materijalne ne-interesiranosti, diskrecije i suzdržanosti*;
- drugi se odnose na neophodne značajke javne usluge ili službe, ali i ljudi

²⁸ Zbog te koncepcijske razlike interes za individualno i privatno je uvijek bio snažniji u zemljama anglosaksonske tradicije. Tako se u tim državama zaštita potrošača pojavila još 80-tih godina prošlog stoljeća, tj. Znatno ranije nego u zemljama europske kontinentalne, rimsko-pravne tradicije.

²⁹ V. Neven Šimac: *Europski principi javne uprave*, izd. Udruga za demokratko društvo - UDD (Zagreb), Hrvatskog kulturnog društva Napredak (Sarajevo) i Centra za europsku dokumentaciju i istraživanja - Robert Schuman (CEDI), 115. str., Zagreb 2002.

³⁰ U tom smislu korisno je spomenuti 12 preporuka, koje je OCDE/OECD formulirala godine (PUMA Note de synthèse No. 4 – 1998. V. www.oecd.org) pod naslovom, “*Načela koja su u stanju favorizirati upravljanje etikom u javnim službama*” (*Principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public*):

- etičke norme, koje se imaju primjenjivati u javnim službama, moraju biti jasne;
- te norme trebaju biti smještene u određeni pravni okvir;
- nositeljima javnih ovlasti treba omogućiti, da dobiju potrebne savjete na etičkom planu;
- nositelji javnih ovlasti trebaju poznavati svoja prava i dužnosti u slučajevima, kad otkriju kažnjiva djela;
- zauzetost odgovornih političara u prilog etičnosti treba ojačati etičko ponašanje nositelja javnih ovlasti;
- postupak donošenja odluka mora biti transparentan i pružati mogućnost kontroliranja;
- potrebno je utvrditi jasne odrednice u pogledu odnosa javnog i privatnog sektora;
- oni, koju upravljaju, trebaju promicati etičko ponašanje;
- politika, postupak i praksa upravljanja treba favorizirati ponašanja sukladna etici;
- uvjeti rada i upravljanja kadrovima trebaju favorizirati ponašanja sukladna etici;
- u javnim službama treba ustanoviti mehanizme polaganja računa;
- za slučajeve prekršajnog ponašanja treba utvrditi odgovarajući postupak i sankcije.

³¹ Ovaj se dio izlaganja temelji na navedenim studijama OCDE-EU(PHARE)-SIGMA te na autorovu iskustvu iz više europskih zemalja.

u JU, a to su *nezavisnost, odgovornost, stalnost, dostupnost, promptnost, otvorenost i transparentnost, učinkovitost i djelotvornost;*

- postoje na koncu i principi, koji se odnose na kvalitetu propisa i postupaka, kao što su *jednostavnost i jasnoća;*

Na koncu, treba primijetiti da je pojedina od ovih načela teško svrstati isključivo u jednu od navedenih skupina.

1.1 Počnimo najprije s načelima koji se tiču pretežito javnih službenika:

1.1.1 Profesionalnost. Ovaj pojam označava ne samo stručni integritet, nego i nezavisnost i nepristranost službenika o kojima će još biti riječi. Stoga svaki oblik pritiska i prisile, ali i korupcije i iznuđivanja, nezdrave profesionalne i političke ambicije, dodvoravanja hijerarhiji, proturječi profesionalnosti i sputava nezavisnost službenika. Profesionalnost službenika se postiže dobrim sustavom regrutiranja i napredovanja, koji u pravilu određuje zakon o javnim službenicima.

1.1.2 Nepristranost spada u profesionalnu obvezu, koju građani očekuju od javnih službenika. Dva su osnovna razloga ovom načelu. Prvi se odnosi na vjerske i svjetonazorske stavove nositelja javnih ovlasti, kao i njihovih društvenih veza, te osobnih i obiteljskih materijalnih interesa. Ovi stavovi, veze i interesi ne smiju ni na koji način utjecati na to, da upravna odluka ili propis budu pristrani ili zainteresirani. Naravno, javni službenici imaju pravo na svoj svjetonazor i moralne stavove, društvene veze i interese, ali ovi se ne smiju utjecati na njihovu nepristranost u obavljanju javnih funkcija, poštujući pritom zakon.

Drugi aspekt nepristranosti je intelektualna nezavisnost u odnosu na upravnu hijerarhiju. Javni službenik ne smije biti ni laskavac ni oporbenjak u odnosu na sebi nadređene. On ima i pravo i dužnost odbiti izvršiti njihove zahtjeve, kad god utemeljeno i razložito smatra, da ovi nisu u skladu sa zakonima i načelima javne službe.

1.1.3 Lojalnost. Ovo načelo se primjenjuje u dva pravca, prema nadređenim i prema podređenim službenicima. Prema nadređenima se manifestira kao dužnost iznošenja, kad god je to moguće, različitih rješenja, a ne samo jednog prijedloga. Uz to, javni službenik treba ukazivati nadređenima na posljedice različitih rješenja. Neophodno je, na koncu, da se javni službenik pokaže solidarnim s odlukom, koju nadređeni službenici i/ili izvršna vlast donesu u skladu sa zakonom, pa i onda, kad to nije rješenje, kome bi se on priklonio. Svi poznavatelji konkretnog rada javne uprave složiti će se, da se ovo načelo ne poštuje - ni često, ni potpuno.

Drugi pravac primjene ovog načela je lojalnost prema podređenima. Ono traži, da nalozi podređenima budu jasni i nedvosmisleni, s točno određenim mandatom i sredstvima, koje valja koristiti u izvršavanju zadatka. Nejasne naredbe prečesto, a navlastito u kriznim i ratnim okolnostima, mogu otvoriti vrata nezakonitosti, pa i kaznenim djelima. Prisjetimo, da su vojska i policija isto tako dio javne uprave i da tzv. zapovjedna odgovornost i te kako zahtijeva jasnoću naređivanja.

1.1.4 Materijalna ne-interesiranost. Pod ovim načelom se ne misli samo na odsutnost korupcije - ili iznuđivanja, nego i na opasnosti, koje proizlaze iz kumuliranja javne službe s privatnim aktivnostima, koje mogu u konfliktu s javnom službom. Zbog toga propisi o statusu javnih službenika moraju nedvosmisleno propisivati, kojim djelatnostima se javni službenik ne smije baviti.

Što se pak tiče različitih oblika pasivne korupcije, ili iznuđivanja, potrebno je propisati obvezu javnog iznošenja pokušaja korumpiranja, kao i strogog disciplinskog, radno-pravnog i kaznenog sankcioniranja korupcije i iznuđivanja.

1.1.5 Diskrecija i suzdržanost. Službenik javne uprave ne smije smetnuti s uma, da on u vršenju svoje javne službe ne predstavlja više sebe osobno, nego javnu upravu i javni interes. Zbog toga se on u svojim privatnim aktivnostima treba suzdržati od komentiranja svog rada i iznošenja činjenica, koje spadaju u privatnu sferu korisnika javnih usluga.

Ova suzdržanost ne smije priječiti, da javna uprava postaje sve "providnija", posebice što se tiče poštivanja zakona i korištenja javnog novca. Ali transparentnost ne znači, da javni službenik smije iznositi bud' što i bilo gdje. Međutim, u mnogim tranzicijskim državama je boljka neobuzdanosti javnih službenika od akutne postala - kronična. Stječe se naime dojam, da ne postoji dužnost suzdržanosti, niti sankcija za nepoštivanje tog načela.

1.2. Druga skupina načela odnose se na javne službe i kvalitetu javnih usluga:

1.2.1 Tu je najprije nezavisnost javne uprave, što ne znači i njezinu apsolutnu slobodu, jer javni su službenici dužni poštivati i pravna pravila i stručne norme. Osim toga oni nisu potpuno nezavisni u odnosu na legitimnu vladu, tj. na izvršnu vlast, koje politiku moraju lojalno provoditi, u mjeri u kojoj ona djeluju u skladu sa zakonom i s javnim moralom.

1.2.2 Načelo odgovornosti ima svoje *pozitivno*, moralno značenje, kao i *negativnu*, pravnu dimenziju. Odgovornost znači, s jedne strane, da javna uprava mora odgovorno donositi odluke, biti u stanju objasniti ih, a s druge, da javna uprava mora odgovarati za etičnost svog djelovanja, kao i za zakonitost svoje odluke i to pred upravnim, sudskim i zakonotvornim vlastima. Ne radi se dakle o nekoj apstraktnoj odgovornosti, jer ona se odnosi na konkretna pravna pitanja o odlukama i djelovanju javnih službenika, koje upravno pravo regulira. To je ono, što smo nazvali upravljanje uz pomoć prava.

Naglasimo ovdje da ni jedna institucija u demokratskim zemljama nema tako razvijene i raznolike oblike nadzora, kao što ih ima javna uprava. To su ne samo različite unutarnje kontrole, vanjske revizijske službe i inspektorati, nego i tužiteljski, sudski, *ombudsmanski* i parlamentarni nadzor. Pa ipak, neodgovornost i korumpiranost još uvijek prate, iako u vrlo različitoj mjeri, u pojedinim državama djelatnost javne uprave.

1.2.3 Stalnost / kontinuirano pružanje usluga. Najveći dio javnih dužnosti i

usluga je trajnog značenja. To je posebno slučaj zdravstvenih i sigurnosnih usluga, komunikacijskih i drugih tehničkih služba, kao što je opskrba strujom, vodom, plinom... Samo je manji dio javnih usluga povremen u svom izvršavanju, jer je vezan za naročite okolnosti (održavanje nekih infrastruktura, gradsko grijanje i t. sl). Zbog toga pravni sustavi utvrđuju dužnost stalnosti / kontinuiranosti javne službe i pružanja javne usluge. Ovo načelo zbog toga prate i ograničenja prava nekih službenika, kao što je pravo na štrajk vojnika i redarstvenika, ili na pr. dužnost rada, tj radna obveza pojedinih službenika u naročitim situacijama.

1.2.4 Dostupnost. Ovo načelo odgovara na pitanje, kako urediti javne službe da bile dostupne najvećem broju /svim građanima. Poznato je i provjereno, da se “odgovorno upravljati može samo iz blizine, a dobro vladati jedino iz daljega”. Zato je potrebno javne službe i usluge približiti građanima, tj. korisnicima i to ne samo zato, što građani porezni obveznici snose razmjerno jednak teret JU, nego zato, što svi moraju imati jednako pravo na javne usluge.

Dostupnost se nekad postizala decentralizacijom, danas se poboljšava de(kon)centracijom³², a već jednu i drugu znatno olakšavaju računalna sredstva, jer mnoge javne usluge postaju dostupne elektronskim putem. Na taj se ostvaruju velike vremenske uštede, potpunije informirati građana i brži upravni postupci. De(kon)centracija javnih služba, u smislu njihova približavanja građanima-korisnicima - navlastito u ruralnim područjima i predgrađima velikih gradova - jedan je od zahtjeva jednakosti. U tu svrhu razvijene demokracije sve se više otvaraju nove područne urede i orijentiraju se na tzv. “jedinствени šalter” (na pr. u traženju građevnih dozvola), što omogućuje da se na jednom mjestu obavi više različitih formalnosti i tako građanima prištedi i vrijeme i nepotrebno lutanje.

Krajnji cilj upravnog djelovanja je, u pravilu, javna usluga građaninu-korisniku. Unutarnje teškoće, na koje uprava na tom poslu nailazi, ne smiju ići na štetu korisnika. Dužnost javne uprave, koja ima javne ovlasti i koja troši javni novac, jest biti na usluzi građanima, a to je moguće, ako se teži jednostavnosti i minimumu formalnosti.

1.2.5 Promptnost. Upravni postupak i odlučivanje moraju biti brzi, ali samo u mjeri koju dopušta poštivanje norma i interesa strana u postupku. Prespore odluke izazivaju opravdano nezadovoljstvo građana i proizvode osjećaj neizvjesnosti i nepravde, pa su utoliko protivne i javnom i privatnom interesu. Sporost uprave se može spriječiti tako, da se propiše rokove za donošenje pojedinih vrsta odluka.³³ Uzrok sporosti uprave može biti nekompetentnost javnih službenika, slabo plaćena

³² *Decentralizacija* označava prenošenje nadležnosti/ovlasti i sredstava/propisivanja/javnog novca s “više” društvene zajednice, na pr. države, na “nižu”, na pr. županiju ili općinu. *Dekonzentracija* znači prenošenje prava odlučivanja (i uporabe javnog novca) od središnjih državnih služba na državne službe “izmještene” u županijama ili u općinama.

³³ Nije ni dobro, ni opravdano zahtijevati *brzu državu*, po ugledu na privatne tvrtke. Nije naime opravdano zahtijevati jačanje demokracije, poštivanje interesa građana i civilnog društva, a u isto vrijeme tražiti da se složeni demokratski i upravni postupci odvijaju brzo. Država može na mnogo područja postajati brža i efikasnija, ali u demokraciji, globalno uzevši, država je - spora. Demokracija, koja nije spora, najčešće je prividna, jer zahtijeva najprije kontradiktorno raspravljanje, zatim iscrpno navođenje mogućih rješenja i manevarske slobode, te na koncu izradu i uspoređivanje “cijene” različitih rješenja.

JU, ali ponekad i očekivanje mita.

1.2.6 Otvorenost i transparentnost. Ta dva načela ne znače isto. Otvorenost znači, da se moraju osigurati uvjeti za nadziranje javne uprave izvana, a transparentnost - da uprava sama po sebi mora biti "prozirna", baš za potrebe kontroliranja izvana. Zbog toga tajnovitost JU mora biti izuzetak. I u demokratskim državama sklonost zatvaranju je još uvijek prilična napast, jer su - s izuzetkom Švedske i to od početka XIX. stoljeća - državne ustanove bile tradicionalno zatvorene.³⁴ Jedina demokratska otvorenost, koja je postojala posvuda, odnosila se na pravilo da opći upravni akti (uredbe i odredbe) stupaju na snagu tek nakon objavljivanja, te da su upravne odluke mogu primijeniti, tek nakon što se na propisani način dostave zainteresiranim osobama. Praktična primjena ovih načela očituje se, s jedne strane, u dužnosti obrazlaganja upravnih odluka, tj. iznošenja činjenica, motiva odluke i primijenjenih propisa, zatim u otvorenosti javnih knjiga (registara) za sve građane, kao i u dužnosti osobnog predstavljanja svih službenika u njihovim profesionalnim kontaktima s javnošću.

1.2.7 Kad govorimo o načelima učinkovitosti i djelotvornosti izgleda da je jedan od ova dva pojma suvišan. Međutim, učinkovitost označava produktivnost javne uprave, tj. dobar omjer između korištenih sredstava i postignutih rezultata, te postaje priznat pojam u novije doba. S druge strane, djelotvornost znači sposobnost javne uprave, da postigne ciljeve i nađe rješenja za probleme od javnog interesa. Ova dva načela u novije doba postaju čak i ustavna pravila, pa ih tako već spominjani španjolski ustav iz 1978. godine izričito navodi.³⁵

Upravna učinkovitost dobiva svoju novu dimenziju s pojavom pod-ugovaranja, koncediranja i delegiranja javnih usluga privatnim tvrtkama, pa i nekim građanskim udrugama³⁶, kao i s izlaskom nekih javnih službi na tržište, gdje im se valja mjeriti s privatnim sektorom u uvjetima jednake konkurencije.

1.3. Treća skupina načela odnose se na kvalitetu propisa i postupaka:

1.3.1 Pouzdanost i predvidljivost uklanjaju arbitrarnost JU i omogućuju pravnu sigurnost građana. Do njih se dolazi uvažavanjem pravne države - *Etat de droit* - *Rechtsstat* - *Rule of Law / Institutions*, a što zahtijeva, da JU djeluje uz pomoć prava i u skladu s pravom, jer samo takva osnova pruža izvjesnost i omogućuje dobro predviđanje odluke.³⁷ Zbog toga se ničije pravo, ni interes

³⁴ Opravdane su kritike zatvorenosti i arogancije upravnih elita ne samo u tranzicijskim, nego i u demokratski razvijenim zemljama. "Kultura zatvorenosti" i prečesta je osnova tehokratske snage administracije.

³⁵ V. navedeni članak 103/1 ("*principio de eficacia*") španjolskog ustava iz 1978. godine

³⁶ Primjeri: ceste, luke, vodovodi, otpad, aerodromi, telekomunikacije...

³⁷ Ne treba naglašavati, koliko je ova predvidljivost i izvjesnost važna za građane u njihovu svakodnevnom životu, nego i u kontekstu otvaranja prema europskom tržištu i stranim ulaganjima. Strani, ali i domaći ulagači će uvijek prije ulagati u zemljama, u kojima je pravno i upravno ozračje jasnije, predvidljivije i sigurnije. U toliko je stalnost propisa komparativna prednost, a JU država-članica EU su i

ne smije ograničiti, a da prethodno ne bude obaviješten o predmetu i razlozima upravne odluke, te saslušan u pravno reguliranom postupku.

1.3.2 Jednostavnost i jasnoća odnose se na propise, te na upravne postupke. Građani su često obeshrabreni brojnim, kompliciranim, često nepotpunim, pa i proturječnim propisima³⁸, pisanim nerazumljivim žargonom³⁹, kao i netransparentnim postupcima, kojima ne vide ni smisla ni kraja.⁴⁰ Ne zaboravimo ovdje, da javna uprava koristi dvije vrste “govora”: jedan je onaj pružatelja javne usluge, a drugi je govor s pozicije javne sile.

Zaključno, valja naglasiti da su ovdje navedene skupine načela ona koja u najvećoj mjeri pridonose postupnom nastanku europskog upravnog prostora, a u određenoj mjeri i budućeg europskog upravnog prava.

2. Europska načela, konvergencija i reforme javne uprave država-kandidata

S padom Berlinskog zida, urušavanjem komunističkih režima i pojavom novih demokracija u Europi, nametnula se prijevka potreba temeljnih promjena javnih uprava odnosnih država. I kad se raspravljalo o tome kako reformirati javne uprave da odgovore pravima i standardima demokracije i suvremenog svijeta, nije bilo moguće zanemariti europska načela, niti činjenicu konvergencija javnih uprava demokratskih europskih država.

Tako je i Hrvatska u proteklom desetljeću prošla naporan pût prilagodbe ne samo standardima i normama pravne stečevine EU (*acquis communautaire*), nego i europskim načelima i potrebi konvergencije. Pritom ona, kao ni druge države-kandidati, nije doživljavala izravnu prisilu od strane EU, ali joj je često ukazivano na *obvezu rezultata*, koju je moguće postići slijedeći upravne – organizacijske i funkcionalne ciljeve, načela i dobre metode. Svi su oni, na određeni način proizlazili iz navedenog “ozračja”, temeljnih pojmova, načela i načina konveriranja javnih

same u međusobnoj konkurenciji.

³⁸ Zanimljivo je da Italija ima 3-4 puta više zakona nego druge zapadno-europske države. Usporedbe radi, u Francuskoj, koja je po broju stanovnika nešto jača od Italije, danas je na snazi oko 10.000 zakona, oko 100.000 uredaba i stotine tisuća upravnih odluka i okružnica. Ove brojke ne govore dovoljno, jer je isto tako važno znati, da li vlada i uprava donose dovoljno brzo uredbe za provedbu zakona. U Francuskoj, koja zacijelo nije lošija od drugih EU-članica, Vladi, odnosno javnoj upravi treba oko 2 godine da započne s primjenom zakona izglasanih u Parlamentu. V. Le Monde, 3. kolovoza 2001., str. 5. i smotru Capital, Pariz, br.117, lipanj 2001., str. 82.

³⁹ Još prije 10 godina, francuski je ministar “javne uprave i reforme države”, Michel Sapin, imenovao posebnu komisiju zaduženu za pojednostavljivanje “upravnog jezika”, kako bi postao razumljiv - Francuzima! Uprava je zamoljena, da govori uobičajenim - francuskim jezikom! Komisija je u tu svrhu pregledala i ispravila oko 1.600 obrazaca, koji su bili u javnoj uporabi, nakon što je godinu dana prije toga bilo ukinuto oko 700 nepotrebnih ili zastarjelih obrazaca. V. Le Monde, 3. kolovoza 2001., str. 5. i smotru Capital, br.117, lipanj 2001., str. 76.

⁴⁰ Komisija EU inzistira sve više na “pravu na dobru upravu i na potrebi dobrog ponašanja u odnosima uprave s javnošću”. U tom je smislu već prije deset godina objavila “Kodeks dobrog upravnog ponašanja za osoblje Europske komisije u njezinim odnosima s javnošću”. Zanimljivo je, da Kodeks završava “Zalbenim obrascem”, koji mogu ispuniti i poslati Glavnom tajništvu Komisije oni, koji nisu zadovoljni ponašanjem osoblja. V. web-site: www.europa.eu.int/comm.

uprava i javnih usluga, a sve u cilju navedene *obveze rezultata*.

2.1 Referentne osnove za reforme bile su, dakle načela i organizacijski i funkcionalni ciljevi koji predstavljaju zajedničke institucionalne temelje država-članica. To ne znači da su sve države-članice zadovoljavale ili prakticirale sve navedene sastavnice, ali moguće je navesti ona postignuća koja su stvarno zajednička državama-članicama i koji predstavljaju *okvir za reformu* javne uprave država u tranziciji. Te ciljeve i modele su države-članice, odnosno Komisija predlagale državama-kandidatima, pa i Hrvatskoj, tijekom “pregovora” za pristup u EU. Stoga ih je korisno ovdje predstaviti jer one ostaju osnovom uključivanja u europski upravni prostor, u mjeri u kojoj on postoji. Najpotpuniji (europsko-kontinentalni) okvir tih ciljeva, tj. ciljeva, referentnih osnova modela i njegovih sastavnica dao je francuski državni savjetnik (*conseiller d’Etat*) i nekadašnji Glavni tajnik francuske vlade, Jacques Fournier, u već spomenutom dokumentu *Sigme* br. 23.⁴¹ Tekst koji slijedi zasnivat će se na tim sugestijama i na konkretnom iskustvu pisca ovih redaka u šest tranzicijskih država.⁴²

2.2 Što se tiče upravne reforme, brojni, do sada verificirani primjeri, pokazuju da nije moguće reformu koncipirati segmentarno, po sektorima djelatnosti JU, već jedino zacrtati je i provoditi cjelovito. Pri tome treba znati da ta reforma čitave JU, dakle državne i lokalne, zahtijeva veliko razdoblje, gotovo desetljeće, ako ne i više. Stoga je, prije otpočinjanja ovako temeljite reforme, potrebno osigurati nacionalno političko / zakonotvorno suglasje i engagement za vrijeme od dva do dva i pol parlamentarna mandata. Ta jednodušnost i ustrajnost u provođenju reforme jedini su, ali i dostatan jamac za veliku i temeljitu reformu. Oni su ujedno i znak / dokaz uvjerenosti u potrebu promjena, ali i neophodne političke volje za ostvarivanjem suvremene, djelotvorne i nezavisne JU.

2.3 Zbog toga taj proces mora krenuti od izvršne vlasti tj. od organizacije i strukture vlade i središnje državne uprave. To su naime “mjesta” središnjeg i najvažnijeg odlučivanja i arbitriranja. Njima treba posvetiti posebnu pozornost, jer iskustvo pokazuje da je s nestankom *partijskog-odlučivanja* nestalo i neophodne koordinacije ministarstava / rada vlade i JU.⁴³ U tom smislu, najveću pozornost valja posvetiti temeljnim dužnostima zakonotvoraca, vlade i JU, a to su tzv. “zajedničke funkcije” oko proračuna i zakona, koje zahtijevaju koordinaciju / usklađivanje, problemsko i vremensko. Da bi te procedure zadovoljavajuće funkcionirale, potrebno je usredotočiti vladu i središnju državnu upravu na organiziranje i ustrojavanje ministarstava⁴⁴ nadzor nad primjenom i provođenjem zakona i uredbama, te ih odteretiti od izvršnih dužnosti.

⁴¹ V. op. cit, str. 133.-142.

⁴² Češke, Poljske, Litve, Letonske, Hrvatske i Bosne i Hercegovine.

⁴³ Pisac ovih redaka nerado iznosi da je često, zajedno sa svojim kolegama, stranim stručnjacima-konzultantima, tražio i organizirao koordinacijske sastanke ministarstava u državama-kandidatima, gdje je radio, jer lokalni resori ili nisu znali, ili nisu htjeli, ili se nisu usuđivali tražiti i voditi takve sastanke, bez kojih nijedna vlada ne može biti djelotvorna.

⁴⁴ A što je u brojnim homogenim, ali posebice koalicijskim vladama tranzicijskih država, prava rijetkost.

2.4 Sljedeća preporuka tiče se organizacije ministarstava, tj. izrade i primjene politikâ vlade, priprema proračuna i prijedlozi zakona i uredaba. Ovamo spada, zbog značenja javnog sektora u prethodnom režimu i ciljevi javnih poduzeća, kao i njihov pravni ustroj i potrebna autonomija.

2.5 Reforme ne mogu zanemariti lokalnu upravu, a ni odnos prema civilnom društvu. Svaka država samostalno određuje stupanj svoje “unitarnosti”, odnosno decentralizacije, kao i mjeru de(kon)centracije središnje JU, te odnosa središnje i lokalne uprave. U demokratskim sustavima se zbog toga određuje odnos JU s građanima, te dijaloa s civilnim društvom.

2.6 Prijelaz od “partijske” na “demokratsku” JU traži da se definiraju i kadrovska pitanja: izobrazbe, regrutiranja i napredovanja kadrova i osoblja JU, navlastito državne uprave. Na tom području valja slijediti načelo sposobnosti (*principe du mérite - merit principle*) i motivacije osoba kao i spremnost na navedenu lojalnost, te prihvaćanje deontologije JU. Pored kadrova JU, savjeti Komisije inzistiraju na dvjema drugim sastavnicama: na vjerodostojnosti državnih statističkih institucija, a posebice na vrsnoći proračunskih i poreznih uprava. Tako i zato se u većini država-kandidata prije 2004. godine Komisija oslanjala na ministarstva financija i zahtijevala osnivanje specijaliziranih odjela – “nacionalni fond”, “jedinica za ugovaranje” – za sve odnose s pred-pristupnim fondovima EU.

2.7 I na koncu, Komisija i države-članice⁴⁵ inzistiraju na osnivanju i funkcioniranju kontrola, ne samo vanjskih, državnih (temeljeno proračunskih, ali i drugih), nego i unutarnjih kontrola svih uprava koje dolaze u dodir, financijski i drugi, s institucijama EU.

ZAKLJUČNE NATUKNICE

U svijetu se uspješnost i natjecateljska sposobnost JU procjenjuje po različitim kriterijima, ali češće po segmentima, tj. po tzv. javnim politikama, a rjeđe i teže - globalno. Razlog tome leži u činjenici da države i u Europi, s jedne strane, nejednako zahvaćaju u DBP⁴⁶, a s druge na različit način pokrivaju pojedina područja koja su sve donedavna bila smatrana područjima javnih usluga. Zbog toga i vrlo nejednako troše DBP na njih: tako sjeverne EU-države troše za zdravstvo 7-8% DBP, što je mnogo više od južnih država; ili za obrazovanje, - 5- 9%, što je opet mnogo više od južnih država-članica.

- Ipak, vrsnoća, uspješnost i natjecateljska sposobnost JU, državne i lokalne, može se procjenjivati i procjenjuje se sve češće po sljedećim kriterijima:

⁴⁵ Razlog ovoj distinkciji je u tome što je do 2004. godine Komisija bila ta koja je imala mandat “pregovaranja”, dok se nakon toga, od početka “pregovora” Hrvatske i Turske 2005. godine, pregovaračka strana EU sastojala od predstavnika svih 25, a zatim (2007.) 27 država-članica.

⁴⁶ To zahvaćanje je u EU uvijek variralo, a 2008. godine, tj. prije sadašnje krize i bilo u prosjeku 39,3%; u Švedskoj 47%, u Danskoj 48% gotovo 50%, u Francuskoj 43%, u Belgiji oko 44%, u Njemačkoj 39%, u Irskoj 35%, u 28% Rumunjskoj, ... a u zemljama OCDE u prosjeku 37%. V. *Taxation trends in the European Union – Main results*, izd. Europske Komisije 2010., v. www.ec.europa.eu/taxation.

- po rezultatima koje postižu u odnosu na postavljene ciljeve – zato je važno da izvršna vlast postavi jasne ciljeve javnoj upravi, zadane rokom i novcem
- po tome koliko ostvaruju održivi razvoj
- po tome koliko osiguravaju osnovne funkcije suvremene Države: arbitrirati u sukobima interesa i osiguravati solidarnost
- po tome koliko su u stanju više pregovarati i postizati konsenzus, a manje nametati, iako je ova karakteristika značajnija za političku, izvršnu vlast
- po zadovoljstvu građana javnom upravom.

EU je u tu svrhu izradila početkom prošlog desetljeća (2002.-03.) Europski okvir za samo-procjenju JU⁴⁷, u početku s 9 kriterija – indikatora upravljanja - kojima određuje osnovne značajke upravnih struktura:

- vrsnoća vodstva - *leadership*
- javna politika i strategija
- upravljanje ljudskim resursima
- vanjsko partnerstvo i upravljanje unutarnjim resursima
- upravljanje postupcima, promjenama i odnosom s građanina-korisnicima
- rezultati u odnosima s građaninom-klijentom
- zadovoljstvo upravnog osoblja
- utjecaj JU na društvo
- rezultati ostvarivanja bitnih ciljeva

Ovakve procjene prva su stepenica na utvrđivanju *stanja* i sposobnosti JU, te vrata koja otvaraju prema *poboljšanju* i *reformama*, na koje građani imaju pravo, jer njihove su JU, htjele to one ili ne, angažirane *u utakmici* unutar države, u Europi i u svijetu.⁴⁸

⁴⁷ V. u tu svrhu portal *Europskog instituta za javnu upravu* (Maastricht) i, na pr., prvu listu, koja je bila zajednički dokument EIJU/IEAP i luxembourškog predsjedništva EU iz svibnja 2005. godine pod naslovom: *Etude sur l'application du Cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques dans les administrations publiques européennes*. Nakon toga, od konca 2003. pa na dalje, slijedio je niz konferencija o vrsnoći JU, posebice državne u zemljama-članicama i revizija / poboljšanja obrasca samo-procjenjivanju JU.

⁴⁸ Nakon toga, tj. od konca 2003. godine pa na dalje, slijedio je niz konferencija o vrsnoći JU, posebice državne u zemljama-članicama i revizija / poboljšanja obrasca samo-procjenjivanju (CAF) JU. Tako CAF još uvijek pridonosi konkretnim promjenama, inoviranju i poboljšanjima djelovanja JU u državama-članicama EU.

EUROPEAN ADMINISTRATIVE SPACE AND EUROPEAN PRINCIPLES OF PUBLIC ADMINISTRATION

In this paper, the author follows the development and problems of the inception of European administrative space. He does so by in particular investigating the causes and foundations, that is, the European principles of public administration and the reforms that those principles demand from the candidate-state for European integration. By analysing the common administrative-legal contribution from democratic countries, the author points out the place and importance of principles: professionalism, impartiality, loyalty, material non-interest, discretion and restraint; independence, responsibility, constancy, accessibility, promptness, openness and transparency, efficiency and effectiveness; simplicity and clarity.

Key words: *European Union, principles of public administration. Republic of Croatia, public administration reforms*