



Europeizacija javne uprave

Doc.dr. sc. Goranka Lalić Novak
goranka.lalic@pravo.hr

Sadržaj predavanja

- Europeizacija
- Europski upravni prostor i EU standardi
- Hrvatska uprava i europska integracija

Teorija europeizacije

- Novi oblici upravljanja i utjecaj EU na države članice i kandidate za članstvo
- Javlja se u drugoj polovini 1990-ih godina, i to zbog promjena u političkoj stvarnosti EU te zaokreta u teoriji i empirijskom fokusu
- Nije jedna sveobuhvatna teorija, već više pristupa

Europeizacija – ključna pitanja

Što obuhvaća?

- proces oblikovanja europskih institucija i javnih politika te funkcioniranje političkih procesa na europskom nivou (pristup odozdo-dolje, od država prema EU)
- direktan i indirektan utjecaj europskih institucija, politika i političkih procesa na nacionalne institucije, politike i političke procese (pristup odozgo-dolje, od EU prema državama)
- širenje EU izvan postojećih granica (političko širenje na nove članice; kulturalno širenje ideja, obrazaca i normi izvan granica neposrednog susjedstva)

Dimenzije europeizacije

Što se mijenja?

- utjecaj EU na:
 - javne politike (*policy*; funkcionalna dimenzija),
 - političke, upravne i druge strukture (*polity*; strukturna dimenzija)
 - političke procese (*politics*; procesna dimenzija)

Europeizacija institucija

- proces intenzivnog sudjelovanja u europskom odlučivanju i provedba europskih politika dovodi do relativnog jačanja izvršne vlasti u odnosu na zakonodavnu, te do aktivnije uloge sudova u procesu primjene prava EU
- ključna uloga nacionalnih javnih uprava za provedbu prava EU i realizaciju europskih politika - problem upravnog kapaciteta
- posljedice - osnivanje novih upravnih organizacija; decentralizacija ili centralizacija regulacijskog procesa; horizontalna upravna promjena; specifičan upravni stil ili postupak

Utjecaj EU na javne uprave država članica

- koristi ih kao mehanizam za provedbu vlastite pravne regulative
- sili ih na mijenjanje i odustajanje od nekih (elemenata i instrumenata) javnih politika, ali i struktura i postupaka
- uključuje ih u postupke oblikovanja politika i donošenja političkih odluka na razini EU.

Odvijanje procesa europeizacije

Zašto se mijenja?

- određena mjere nepodudarnosti, neslaganja odnosno neusklađenosti između političkih struktura, procesa ili javnih politika na europskom nivou i domaćem (nacionalnom, subnacionalnom) nivou
- pritisak za prilagodbu - što je manja kompatibilnost između europskih i domaćih procesa, politika i institucija, to je veći pritisak za prilagodbu

Učinci europeizacije

S kojim posljedicama?

intenzitet promjene:

1. inercija - izostanak promjene
2. ukopavanje - promjena suprotnog smjera i još više povećava nepodudarnost;
3. apsorpcija - stupanj promjene nizak, a zahtjevi se usvajaju bez znatnih modifikacija postojećih struktura i logike političkog ponašanja;
4. akomodacija - umjerene, ali periferne promjene, bez promjene ključnih značajki ili kolektivnih shvaćanja;
5. transformacija - temeljita promjena

smjer promjene:

- konvergencija ili diferencijalni učinak?

Europeizacija tranzicijskih zemalja

- mehanizmi europeizacije
 - atraktivnost određenog rješenja - određeni model ili rješenje smatra se superiornim zbog svoje funkcionalnosti, korisnosti ili legitimnosti
 - nametanje - politika kondicionalnosti ili uvjetovanja
- instrumenti europeizacije
 - modeli – zakonodavni i institucionalni predlošci prikladni za preuzimanje pravne stečevine
 - financijska sredstva – pomoć i tehnička potpora
 - sustavno vrednovanje (*benchmarking*) i monitoring
 - savjetovanje i 'twinning'
 - tzv. čuvanje vrata – pitanje mogućnosti započinjanja pregovora i pristup daljnjim fazama procesa pristupanja, ovisno o ispunjavanju uvjeta
- učinci - načelno veća promjena i s većim stupnjem konvergencije, ali i površnija

Javna uprava tranzicijskih zemalja u procesu europeizacije

- nema odredbi ni politike koja bi se odnosila na javnu upravu
- 90-ih godina – pitanje priključenja tranzicijskih zemalja
- 1993. Kopenhagen, uvjeti za pristupanje EU
 - ekonomski
 - politički
 - pravni
- kapacitet javne uprave za primjenu pravne stečevine u središtu pažnje – administrativni kriterij, 1995. Madrid
- potreba za sveobuhvatnim upravnim reformama
- utjecaj SIGMA-e

Upravni kapacitet

Od JU se očekuje da:


- sudjeluje u oblikovanju i provodi europske javne politike
- provodi zajedničku europsku pravnu stečevinu
- usvoji standarde, koji se uglavnom odnose na službenički sustav i pravnu regulaciju te politiku upravnog osoblja

Upravni standardi – od uprave se očekuje da:

- status javnih službenika uredi posebnim zakonom različito od statusa drugih zaposlenika,
- oblikuje karijerni službenički sustav (sustav klasifikacije službenika i automatskog napredovanja, te određivanja plaće prema stupnju osobnog razvrstavanja samog službenika),
- javnu službu depolitizira i osigura političku neutralnost službenika i javne uprave u cjelini,
- osigura plaće službenika usporedive s plaćama u privatnom sektoru,
- stvori posebni sustav osposobljavanja javnih službenika.

Europski upravni prostor

- neformalni pravni poredak (*acquis*) u obliku minimalnih standarda koji se odnose na javnu upravu, a koji osiguravaju učinkovitu primjenu pravne stečevine EU
- neformalan – zajednička doktrina i shvaćanja načela upravnog prava, standarda dobre prakse i zahtjeva za jednoznačnu i efikasnu primjenu propisa
- upravni kapaciteti posebno važni za pristupanje tranzicijskih zemalja
- profesionalna, odgovorna i sposobna javna uprava svake države članice preduvjet je za uspješno oblikovanje europskih politika i zakonodavstva te njihovu provedbu

- 
- A decorative graphic at the top of the slide consists of a horizontal line with a light blue-to-white gradient. On the left side of the line is a large, dark brown left square bracket, and on the right side is a large, dark brown right square bracket.
- skup upravnih načela i standarda organizacije i funkcioniranja javne uprave te pružanja javnih usluga građanima od strane tijela EU i zemalja članica, kao i drugih europskih zemalja propisanih pravom, odnosno poduprtih ustaljenom sudskom i upravnom praksom kao i legitimnim očekivanjima europskih građana, civilnog društva te ekonomskih i drugih društvenih subjekata

Pristupi EUP-u i europeizaciji

- *Geografski* (sličnosti upravnih trendova leže u specifičnom institucionalnom i povijesnom nasljeđu Europe)
- *Normativni* (europska pravna stečevina, upravni standardi, sudska praksa)
- *Kulturološki* (očekivanja građana)
- *Politički* (interesno-političko formalno organiziranje dijela država članica)
- *Sociološki* (empirijski dokazi postojanja EUP-a)

1. Načela pravne sigurnosti i predvidivosti (vladavina prava)

- pravna sigurnost građana
- pouzdanost i predvidljivost upravnog djelovanja i upravnog odlučivanja
- načelo zakonitosti, uklanjanje arbitrarnosti
- Uključuje: nepristranost i pravičnost upravnog postupanja, nediskriminaciju, profesionalizam službenika, poštivanje pravnog reda (hijerarhije pravnih propisa), nadzor uprave od strane neovisnog sudstva, itd.

2. Načela otvorenosti i transparentnosti

- kontrola uprave izvana i ‘vidljivost’
- objavljivanje propisa ako ih donose tijela javne uprave, dostava odluka, obrazloženje odluka, pristup javnim registrima, objava svih podataka za koje je to moguće, pristup javnosti podacima javnog sektora,
- zaštita javnog interesa, smanjenje korupcije i loše uprave, zaštita prava pojedinca

3. Načelo odgovornosti

- kompleksni mehanizam odgovornosti prema drugim upravnim, zakonodavnim i sudskim tijelima
- odgovorno donositi odluke i stajati iza njih
- redovni i izvanredni pravni lijekovi, sudski nadzor, ombudsman, inspekcija, parlamentarni odbori, mediji
- osigurava učinkovitost, pouzdanost i predvidivost

4. Načela efikasnosti i učinkovitosti

- *djelotvornost* (efikasnost) – mjera produktivnosti, odnos uložених javnih sredstava i rezultata koji su ostvareni njihovim trošenjem; traži dobar omjer između tih sredstava i dobivenih rezultata.
- *učinkovitost* (efektivnost) – mjera ostvarenja zadanih ciljeva, sposobnost postizanja ciljeva i djelovanja u općem odnosno javnom interesu.

5. Načela proporcionalnosti i supsidijarnosti

- primjena rješenja treba biti razmjerna ciljevima koji se žele ostvariti - je li nužno poduzeti neku javnu akciju, je li viša razina prikladna za tu akciju i jesu li mjere te akcije adekvatne ciljevima?
- supsidijarnost - svaku upravnu akciju treba provesti na najnižoj razini koja je primjerena i sposobna tu akciju provesti.

6. Načelo sudjelovanja

- što širi krug zainteresiranih uključiti u sve faze od oblikovanja odluke do njezine provedbe
- osigurava povjerenje u rezultat koji se treba postići i u institucije javne uprave

7. Načelo usklađenosti

- povezanost i koherentnost
- razumljivost političkih akcija i mjera za postizanje rezultata u javnom interesu

Pravo na dobru upravu prema Povelji temeljnih prava EU

- subjektivno građansko pravo
- pravo svake osobe
 - da se s njenim predmetom postupa nepriistrano, pravedno i u razumnom roku od strane institucije i tijela Unije
 - da bude saslušana prije poduzimanja bilo kakve mjere koja bi na nju mogla direktno ili indirektno utjecati,
 - na pristup vlastitom spisu uz poštivanje legitimnog interesa povjerljivosti i profesionalne ili poslovne tajne
 - se obrati tijelima Unije pismeno na jednom od jezika Unije te da na istome jeziku dobije odgovor
- obvezu uprave da obrazloži svoju odluku
- pravo na naknadu štete koju u obavljanju svojih funkcija počine tijela Unije ili njezini službenici, a u skladu s općim načelima zajedničkim državama članicama



- u obavljanju svojih funkcija, institucije, tijela, uredi i agencije Unije imaju podršku europske uprave koja je otvorena, učinkovita i neovisna
- otvorenost i transparentnost
- omogućiti građanima ostvarivanje njihovih prava
- podložnost mehanizmima odgovornosti
- efikasno i učinkovito obavljanje javnih funkcija
- profesionalna i neovisna o vanjskim, prvenstveno političkim utjecajima

Pravo na dobru upravu u Vijeću Europe

- jednakost, nediskriminacija, neutralnost, nepristranost, poštivanje prava na obranu, transparentnost, razmjernost i učinkovitost
- dobra uprava nije vezana samo uz pravne aspekte već se odnosi i na kvalitetu upravljanja (ULJP, osposobljavanje i usavršavanje službenika, promjenu mentaliteta / OK)

Reforme u Hrvatskoj pod utjecajem EU, do ulaska u članstvo

- a) lokalna i regionalna samouprava - oblikovanje sustava regionalnog razvoja, ratifikacija Europske povelje o lokalnoj samoupravi i prilagodba njezinim standardima, jačanje demokratskog legitimiteta, teritorijalni ustroj
- b) državna uprava - organizacijske promjene na središnjoj državnoj razini, inovacije u sustavu oblikovanja javnih politika
- c) promjene u sustavu javnih službenika - profesionalizacija i depolitizacija
- d) reforma upravnog sudovanja i postupanja
- e) javne službe - usvajanje novog koncepta službi od općeg interesa
- f) uvođenje efikasne kontrole financijskog poslovanja javnopravnih tijela

a. Oblikovanje sustava regionalnog razvoja

- uvođenje statističkih regija u dogovoru s Eurostatom
- priprema, donošenje i provedba Zakona o regionalnom razvoju (2009.) i Strategije regionalnog razvoja od 2011. do 2013.
- partnerska vijeća na razini svake statističke regije (osnovana Uredbom Vlade 2010.)
- administrativi i stručni poslovi - Agencija za regionalni razvoj RH
- druge institucije za lokalni održivi razvoj – lokalne akcijske grupe (LAG)

Ratifikacija Europske povelje o lokalnoj samoupravi

- LS pod većim utjecajem Vijeća Europe nego EU
- minimalni krug odredbi Europske povelje o lokalnoj samoupravi ratificiran 1997. (obvezuje RH od 1. veljače 1998.)
- u potpunosti ratificirana tek 2008.
- 2003. ratificirana Europska okvirna konvencija o prekograničnoj suradnji lokalnih zajednica ili vlasti - formirano nekoliko euro-regija u kojima sudjeluju i hrvatske županije

Jačanje demokratskog legitimiteta i teritorijalni ustroj

- uvođenje izravnih izbora lokalnih načelnika 2009.
- naglasak na stručnost, smanjivanje politizacije, okretanje razvoju i postizanju rezultata
- upitni rezultati i uspješnost

- pitanje promjene teritorijalnog ustroja RH – smanjivanje broja jedinica i formiranje jedinica koje su sposobnije samostalno se razvijati u ekonomskom, društvenom i drugom pogledu

b. Agencifikacija

- osnovano više vrsta agencija – nezavisne regulacijske, ekspertske, izvršne, itd.
- agencija - vrsta upravne organizacije koja nastaje u okviru procesa upravne decentralizacije, dodjeljivanjem upravnih poslova od središnje državne uprave strukturno izdvojenim organizacijama s određenim stupnjem neovisnosti u djelovanju i s odgovornošću za rezultat i ostvarivanje unaprijed određene posebne svrhe
- smanjivanje broja agencija od kraja 2009.
- krajem 2012. – 75 organizacija tipa agencije

Osnivanje tijela u DU

- osnivanje organizacijskih jedinica za suradnju s tijelima EU
- temelj organizacijskog i personalnog širenja DU
- koordinacija - sposobnost učinkovitog sudjelovanja u procesima odlučivanja na europskoj razini i zastupanja nacionalnih interesa te ostvarivanje koristi koje pruža članstvo u EU
- upravne strukture za koordinaciju:
 - stalno predstavništvo u Bruxellesu
 - ministarstvo kao domaća koordinacijska točka (MVEP)
 - međuresorna koordinacija za europske poslove pri Vladi

Inovacije u sustavu oblikovanja javnih politika

- savjetovanje sa zainteresiranom javnošću – 2009. Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata Vlade RH; od 2013. obveza za sva tijela javne vlasti prema Zakonu o pravu na pristup informacijama
- procjena učinaka propisa – 2011. Zakon; Strategija s Akcijskim planom 2012.

c. Promjene u sustavu javnih službenika

- Zakon o državnim službenicima i namještenicima i Zakon o plaćama u javnim službama iz 2001.; Zakon o državnim službenicima iz 2005. i Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2008.
- nešto moderniji oblici upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi
- Inzistiranje na etičkim standardima u državnoj službi – Etičko povjerenstvo 2009., Etički kodeks državnih službenika
- uvođenje bolje pravne zaštite položaja službenika (Odbor za državnu službu) te njihovog stručnog usavršavanja
- mjere depolitizacije rukovoditelja i visokih upravnih službenika provedene samo formalno
- neuspješan pokušaj stvaranja platnog sustava koji bi se temeljio na rezultatima rada i poticao na zalaganje
- usavršavanje – Državna škola za javnu upravu 2012

d. Reforma upravnog sudovanja i postupanja

- jednostavnije upravno postupanje i bolja sudska zaštita od upravnog postupanja
- pojednostavljivanje Zakona o općem upravnom postupku (ZUP); smanjenje broja posebnih upravnih procedura, ubrzavanje postupaka i njihovo što veće pojednostavnjivanje te povećanje efikasnosti rada uprave; Uredba o uredskom postupanju iz 2009. i Zakon o upravnoj inspekciji iz 2008.
- transparentno postupanje javnih tijela - Zakon o pravu na pristup informacijama javnog sektora 2003.; pravo na pristup informacijama javnog sektora ustavno pravo u promjenama Ustava 2010.
- uvođenje upravnog spora pune jurisdikcije; stvaranja dvije razine upravnih sudova; Zakon o upravnim sporovima iz 2010.

e. Javne službe

- usvajanje novog koncepta službi od općeg interesa
- liberalizacija, privatizacija i komercijalizacija
- nezavisna regulacija komercijalnih službi od općeg interesa
- jačanja kvalitete komercijalnih službi od općeg interesa
- nedostaje opća strategija razvoja javnih službi

f. Kontrola financijskog poslovanja javnopravnih tijela

- uvođenje i jačanje kapaciteta državne revizije (Državni ured za reviziju osnovan 1993.)
- uvođenje sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru,
- uvođenje i stalna dogradnja pravila i institucija sustava javne nabave i čvrsti nadzor nad javnim nabavama s osloncem na Državnu komisiju za kontrolu postupaka javne nabave

A decorative horizontal line with a light blue-to-white gradient, spanning the width of the slide. It is capped with large, dark brown square brackets on both ends.

Hvala na pažnji!