

Poglavlje 6.

GOVERNANCE I JAVNA UPRAVA U KONTEKSTU PRIDRUŽIVANJA HRVATSKE EUROPSKOJ UNIJI

Marijana Bađun
*Ekonomski fakultet
Zagreb*

I tako, premda sam isprva bio ispunjen težnjom za političkim djelovanjem, kad sam tada promatrao to stanje i vidio opći metež, od toga mi se konačno zavrtjelo u glavi. Nisam, doduše, prestao razmišljati kako bi se mogle popraviti i same te prilike i cijelo državno uređenje, ali za vlastito djelovanje čekao sam pogodan čas. Naposljetku sam se uvjerio da sve sadašnje države imaju lošu upravu jer je njihovo zakonodavstvo nepopravljivo ako ne dođe do nekoga neobičnog zahvata potpomognutoga srećom.

Platon, Sedmo pismo (preuzeto iz Bošnjak, 1993:164)

SAŽETAK

U ovom se radu analiziraju kvaliteta governancea i javne uprave kao ključnih odrednica za uspješno funkcioniranje unutar Europske unije (EU). Daje se usporedba Hrvatske sa sadašnjim i budućim članicama EU-a, i to na temelju odabranih governance pokazatelja (vladavine prava, demokracije, korupcije, političke stabilnosti, djelotvornosti države) i iskustva u reformi javne uprave. Rad pokazuje da Hrvatska po svim pokazateljima kvalitete governancea, a osobito po vladavini prava, znatno zaostaje za EU-om i zemljama kandidatkinjama iz

središnje Europe. Niska razina vladavine prava u kombinaciji s neadekvatnom javnom upravom potencijalno je najveća prepreka u pridruživanju Hrvatske EU, ali i u ostvarivanju održivoga ekonomskog i društvenog razvoja.

Ključne riječi:

governance, javna uprava, institucije, država, ekonomski razvoj, Hrvatska, Europska unija

UVOD

Budući da je cilj svih zemalja, pa tako i onih unutar EU-a, što viši životni standard, razumljivo je zašto se sve veća pozornost pridaje governanceu. Naime, u posljednjih desetak godina raste svijest o tome da je dobar governance ključna odrednica sposobnosti postizanja održivoga ekonomskog i društvenog razvoja. Sve je jasnije da za razvoj nije dovoljno samo "pogoditi" odgovarajuću politiku već je nužno imati i dobru institucionalnu strukturu. Pod dobrom institucionalnom strukturom misli se na postojanje okruženja koje omogućuje učinkovito provođenje odabrane politike i koje potiče pojedince na investiranje u kapital, obrazovanje i tehnologiju – činitelje ekonomskog razvoja.

Governance se ponajprije odnosi na državu, a jedan od stupova države je javna uprava. Pokazalo se da je upravo ona bila među temeljnim preprekama za uspješnu tranziciju u demokratsko društvo i tržišno gospodarstvo. Njezina transformacija i modernizacija, u skladu s načelima dobrog governancea, postaju osobito važne u kontekstu europskih integracija jer su potrebne jake administrativne sposobnosti kako bi cijeli taj proces bio uspješno završen.

Na početku ovog rada objašnjava se značenje pojma governance i njegove povezanosti s javnom upravom. Nakon navođenja uvjeta za pridruživanje EU, vezanih za predmet rada, opisuju se kvaliteta governancea i javne uprave u Hrvatskoj te daje usporedba s prosjekom EU-a, odabranim zemljama kandidatkinjama i manje razvijenim zemljama EU-a. Kvaliteta governancea procjenjuje se na temelju vladavine prava, razvijenosti demokracije, raširenosti korupcije, političke stabilnosti i djelotvornosti države. Rad ukratko opisuje i iskustva nekoliko europskih zemalja u reformi javne uprave. Na samom kraju daje se sažetak ključnih problema governancea i javne uprave u Hrvatskoj na putu prema EU te daju konkretne preporuke za njihovo rješavanje.

GOVERNANCE I JAVNA UPRAVA

Prilično je teško odgovoriti na jednostavno pitanje: što je zapravo governance? Konsenzus oko definicije ne postoji iako svi polaze od toga da je riječ o nečemu što ima složenu povijesnu, političku i socio-kulturološku podlogu, te da samim time zahtijeva interdisciplinarni pristup. Najuža definicija glasi: *governance je znanost o ponašanju vlade/države i uspješnosti njezina djelovanja* (Dethier, 1999: 5). Svjetska banka, koja je prva dala veliku ulogu governanceu,ⁱ opisuje ga kao *način na koji se vlast koristi u upravljanju ekonomskim i društvenim resursima za razvoj neke zemlje* (World Bank, 1992:1). Moguće ga je okarakterizirati i kao sposobnost formalnoga i neformalnoga institucionalnog okruženja (u kojemu međusobno djeluju pojedinci, društvene skupine, građanske udruge i državni dužnosnici/službenici) da primijeni i provede određenu državnu politiku i poboljša koordinaciju u privatnom sektoru (Ahrens, 2002:128). Dakle, ključne su riječi *institucije i država*, a glavna su pitanja kako i koliko dobro.ⁱⁱ Iz tih rečenica može se vidjeti da prijevod tog pojma riječju *upravljanje*, koja se sve češće rabi u domaćim publikacijama, nije potpuno adekvatan.ⁱⁱⁱ

Sve se navedene definicije temelje na istoj empirijskoj činjenici: slične reformske mjere koje poduzima država u različitim zemljama imaju poprilično drugačije rezultate. Vjerojatno tome pridonosi različita kvaliteta governancea. Drugim riječima, zemlje s boljim governanceom trebale bi lakše i djelotvornije ostvariti razvojne ciljeve. Istraživanja su pokazala kako takve zemlje uistinu imaju viši dohodak po stanovniku, kao i bolje ostale pokazatelje razvijenosti.^{iv}

Država se sastoji od tri stupa (oblika vlasti): ekonomskoga, političkoga i administrativnoga (UNDP, 1997). Ekonomski se odnosi na proces donošenja odluka koje utječu na ekonomske aktivnosti zemlje i njezin odnos s drugim zemljama. Politički stup je proces oblikovanja politike na temelju donesenih odluka, a administrativni se odnosi na primjenu te politike. Taj administrativni stup je javna uprava. Governance opisuje kako se koristi vlast, a javna uprava posjeduje dio vlasti. Prema tome, ocjena governancea (je li dobar ili loš) ovisi i o uspješnosti rada javne uprave.

Logički se nameće iduće pitanje: kako znamo je li governance dobar, odnosno po čemu se to može prepoznati? Uostalom, koji su uopće kriteriji za definiranje nečega dobrim i kako se to onda može izmjeriti?

Elementi putem kojih se najčešće analizira primjena vlasti u procesu upravljanja resursima za razvoj, što je zapravo governance, jesu

politička stabilnost, djelotvornost države, vladavina prava, razvijenost demokracije, rasprostranjenost korupcije, veličina administrativnih prepreka itd. Za zemlje koje imaju te elemente oblikovane tako da pogođuju razvoju može se reći da imaju dobar governance.

Naravno, država ne djeluje u vakuumu; uspješnost njezina djelovanja ovisi o interakciji s privatnim sektorom i civilnim društvom.^v Poticanje njihova međusobnog partnerstva poboljšava kvalitetu pružanja usluga, pojačava društvenu odgovornost i osigurava intenzivno sudjelovanje građana u donošenju odluka (UNDP, 2003). Koliko će država biti uspješna u ostvarivanju ekonomskog razvoja, ovisi i o povijesnim varijablama koje nisu pod njezinom izravnom kontrolom kao što su etnička heterogenost stanovništva, podrijetlo pravnog sustava zemlje i sastav stanovništva s obzirom na vjeru (La Porta i sur., 1999).

Governance se teško može pouzdano mjeriti. Usprkos tome, broj baza podataka sve je veći. Uglavnom je riječ o pokazateljima koji se temelje na subjektivnim percepcijama komercijalnih agencija za ocjenu rizika (BERI, PRS), nevladinih udruga (Freedom House, Heritage Foundation, World Economic Forum, Transparency International) te multilateralnih organizacija (WB, EBRD, UNDP). Ti su pokazatelji samo procjene i stoga ih je potrebno uzimati s oprezom. Prilično dobro pokazuju relativni položaj neke zemlje, ali ne oslikavaju precizno trendove u pojedinoj zemlji. Problem je to što se pojedini pokazatelji preklapaju, što Hrvatska nije uključena u mnoge izvore te što nema metodološke usklađenosti među različitim izvorima. Redovita (godišnja) istraživanja jedva postoje, a tranzicijske su zemlje u njih uglavnom uključene tek sredinom 1990-ih. U ovom se radu governance pokazatelji koriste kako bi se dobila okvirna predodžba o relativnom položaju Hrvatske u odnosu prema EU i zemljama kandidatkinjama. Kako bi se dobilo na vjerodostojnosti, svi se nalazi pokušavaju potkrijepiti Izvješćem Europske komisije za Hrvatsku.

UVJETI ZA PRIDRUŽIVANJE EUROPSKOJ UNIJI

Kriteriji iz Kopenhagena za punopravno članstvo u EU zahtijevaju (1) stabilnost institucija koje osiguravaju demokraciju, pravnu državu, poštovanje ljudskih prava i manjina te (2) sposobnost preuzimanja obveza koje proizlaze iz članstva. Ta su dva kriterija sa stajališta ovog rada temeljni uvjeti za pridruživanje novih članica. U nastavku se

objašnjava kako se u njih uklapaju governance i javna uprava, a zatim se opisuje pomoć koju EU pruža Hrvatskoj u ispunjavanju uvjeta za pridruženje.

Governance

Ne postoji dokument u kojemu se na jednome mjestu navodi kakav mora biti governance budućih zemalja članica. Međutim, EU konstantno naglašava važnost demokracije i vladavine prava (prvi kriterij iz Kopenhagena), a to su ujedno i elementi za ocjenu kvalitete governancea. Za njihovo učvršćivanje EU predlaže ova načela:

- otvorenost u komunikaciji s javnošću i transparentnost
- intenzivniju uključenost građana u vođenje politike
- povećanje odgovornosti nositelja politike
- djelotvornost u izvršenju politike
- usklađenost svih mjera politike i razina vlasti kako bi se postigla konzistentnost.^{vi}

Prva četiri ujedno su i najčešće spominjana načela dobrog governancea.

Važno je napomenuti da EU može djelovati kao pokretač poboljšanja kvalitete governancea, ali ni on sam nije imun na njegove slabosti. Tako i u EU, a ne samo u zemljama u tranziciji, sve više raste nepovjerenje građana prema institucijama, kao i odbojnost spram uključivanja u politiku (Commission of the European Communities, 2001:3). Zato je cilj EU-a učiniti vođenje politike što otvorenijim u sadašnjim i budućim zemljama članicama. Sve se veća uloga želi dati organizacijama civilnog društva kako bi pružene usluge bile što prilagođenije potrebama građana. Pogled na civilno društvo ne bi trebao biti potpuno idiličan jer i ono samo može pridonijeti lošoj kvaliteti governancea, ali zbog opsežnosti teme to nije predmet ovog rada.

Javna uprava

Ulazak u EU stvara velik pritisak na javnu upravu. O njezinoj će kvaliteti ovisiti koliko će neka zemlja uspješno funkcionirati unutar EU-a. U zahtjevima prema budućim članicama glede toga ne daju se ni-

kakve pojedinosti. Ta činjenica ne čudi jer na razini EU-a ne postoje jasna pravila i propisi koji se uniformno primjenjuju u javnim upravama pojedinačnih zemalja. Ono što se naglašava u pregovorima s budućim zemljama članicama jest potreba poboljšanja administrativnih sposobnosti (dograđeni drugi kriterij iz Kopenhagena),^{vii} za što EU nudi i pomoć. Zahtijeva se poboljšanje sposobnosti organizacija javnog sektora da u procesu razvoja djelotvorno obavljaju svoje zadatke držeći se načela dobrog governancea. Jačanje javne uprave (povećanje njezine djelotvornosti) nužno je kako bi odgovarajuća ministarstva i druga tijela bila spremna provesti brojne zakonodavne reforme na koje se zemlja obvezala. Isto je tako za zemlju članicu bitno imati kvalitetne predstavnike u Bruxellesu, koji su u ostvarivanju koristi za vlastitu zemlju suočeni s konkurencijom predstavnika ostalih javnih uprava. Poboljšanje javne uprave (njezina reforma) u dugoročnom je interesu buduće članice; ne smije se shvaćati kao pritisak EU-a.

Zašto je općenito javna uprava toliko važna? Zato što javne uprave ili druge organizacije moraju primjenjivati odluke koje donesu kreatori politike. Ako među provediteljima politike postoje osobe ili skupine koje imaju vlastite ciljeve ili smatraju da će im provođenje te politike naštetiti, cijeli postupak političke promjene ili reforme postaje znatno teži. U procesu primjene politika može promijeniti smisao tako da konačni rezultati budu drugačiji od očekivanih. Isto se događa ako je u javnoj upravi rasprostranjena korupcija ili ako je njezino osoblje nesposobno. U tim slučajevima državni službenici i namještenici privatiziraju primjenu instrumenata politike u svoju korist (Tanzi, 1997:6). Jednostavno rečeno, javna uprava može ograničavati djelotvornost vladine intervencije; ona može biti najbolja suradnica, ali i velika prepreka razvoju.

Pomoć Europske unije Hrvatskoj

Putem CARDS programa EU pomaže Hrvatskoj u ispunjavanju obveza prema SSP-u. Prioriteti programa jesu:

- demokratska stabilizacija
- ekonomski i društveni razvoj
- pravosuđe i unutarnji poslovi
- reforma javne uprave
- očuvanje okoliša i prirodnih resursa (MEI, 2003a).

Sa stajališta ovog rada posebno su zanimljivi prvi, treći i četvrti element programa, promatrani ne samo s ciljem prilagođavanja standardima EU-a već i, djelomično, s ciljem prepoznavanja mogućnosti za postizanje drugoga navedenog prioriteta: održivoga ekonomskog i društvenog razvoja.^{viii}

U CARDS dokumentima demokratska je stabilizacija koncentrirana na civilno društvo te na promicanje demokracije i političkih prava. U domeni pravosuđa cilj CARDS-a je modernizacija sudstva odnosno potpora učinkovitijem radu i funkcioniranju hrvatskih sudova.

Kad je riječ o javnim upravama zemalja sudionica SSP-a, Europska je komisija jasno prepoznala njihovu reformu kao jedno od prioriteta područja u koje će se usmjeravati sredstva iz programa pomoći CARDS. Za razdoblje 2001.-2004. namijenjena su 23 milijuna eura za potporu reformi javne uprave u Hrvatskoj, koja obuhvaća potporu reformi državne službe, jačanju upravnog kapaciteta u prioritetnim područjima SSP-a i jačanju sposobnosti na nižim razinama vlasti, kao i mjerama za borbu protiv korupcije (MEI, 2003b). Temeljni su ciljevi projekta reforme javne uprave:

- unapređenje zakonodavnog okvira kojim se regulira rad javne uprave s ciljem postizanja što veće transparentnosti u zapošljavanju, napredovanju i sustavu plaća;
- jačanje institucionalnih sposobnosti Ministarstva pravosuđa, uprave i lokalne samouprave i ostalih institucija ključnih za rad javne uprave
- stručno usavršavanje državnih službenika.^{ix}

U sklopu posljednjega razmotrit će se potreba osnivanja instituta za izobrazbu državnih službenika.

GOVERNANCE I JAVNA UPRAVA U HRVATSKOJ

U ovom dijelu rada analizira se kvaliteta governancea putem pokazatelja koji procjenjuju vladavinu prava, razvijenost demokracije, korupciju, političku stabilnost i djelotvornost države. Zašto su izabrani upravo ti pokazatelji? Vladavina prava i demokracija proizlaze iz kopenhaških kriterija. Korupcija upozorava na razinu transparentnosti (načelo dobrog governancea EU-a), a ujedno je i bitan element ocjene kvalitete javne uprave. Politička stabilnost preduvjet je djelotvornosti i

konzistentnosti u izvršenju politike (i načela EU-a). Bitan je i pokazatelj djelotvornosti države jer sadržava elemente specifične za ocjenu rada javne uprave. Pri analizi javne uprave naglasak je na točkama ranjivosti zato što Hrvatsku očekuje reforma javne uprave (koju zagovara i Europska komisija). Zato u idućem poglavlju ukratko opisujemo i iskustvo odabranih zemalja u reformi javne uprave.

Vladavina prava

U SSP-u jasno se naglašava važnost konsolidacije vladavine prava. Ona je nužna za potpuno funkcioniranje tržišnoga gospodarstva (stvaranje okruženja poticajnog za ekonomski razvoj) te za ograničavanje arbitrarnoga i oportunističkog djelovanja nositelja politike. U Izvješću Europske komisije za Hrvatsku (MEI, 2003c:5) kao ozbiljan problem navodi se funkcioniranje sudstva i neadekvatno provođenje zakona. U studenome 2002. Vlada je usvojila “zelenu knjigu” o reformi sudstva, a usto i povećala državni proračun za 2003. godinu kako bi provela tu reformu. Međutim, oko 1 300 000 nagomilanih građanskih parnica i dalje stoji. Prema izvješću Komisije, hrvatskom sudstvu nedostaju kadrovi s odgovarajućim kvalifikacijama, prikladan sustav stručne izobrazbe te bolja raspodjela sudskih i administrativnih poslova u sudovima. Suci gotovo polovicu svoga vremena potroše na administrativne poslove. Čak je i Europski sud za ljudska prava ukorio Hrvatsku zbog sporosti pravosudnog sustava. Sve to otežava činjenica da Ministarstvo pravosuđa ne može apsorbirati pomoć za rješavanje uočenih nedostataka pruženu u sklopu programa CARDS. Kako bi se stekao uvid u relativni položaj Hrvatske u odnosu prema EU i zemljama kandidatkinjama, u nastavku se navode pokazatelji “zaštita vlasničkih prava” i agregatni pokazatelj “vladavina prava”.

Organizacija Heritage Foundation formirala je indeks ekonomske slobode, čija je sastavnica i pokazatelj *vlasničkih prava*. Polazi se od pretpostavke da će pojedinci koji smatraju svoja vlasnička prava sigurnima biti spremniji štedjeti, ulagati, donositi dugoročne planove i time pridonositi ekonomskom rastu. Pokazatelj vrednuje stupanj zaštite privatnih vlasničkih prava, provedbu zakona koji štite ta prava, nezavisnost sudstva i korupciju unutar sudstva. Zaštita vlasničkih prava u Hrvatskoj ocijenjena je kao loša, vrlo daleko od europskog prosjeka, gora nego u svim zemljama kandidatkinjama (tabl. 1). Ocjena 4 za Hrvatsku znači sljedeće: zaštita privatnog vlasništva je slaba, sudstvo neefikasno i pod političkim utjecajem, korupcija velika, a postoji i mogućnost eks-

proprijacije. Od promatranih zemalja samo Rumunjska ima jednako slab rezultat, a među zemljama EU-a odudara Grčka.

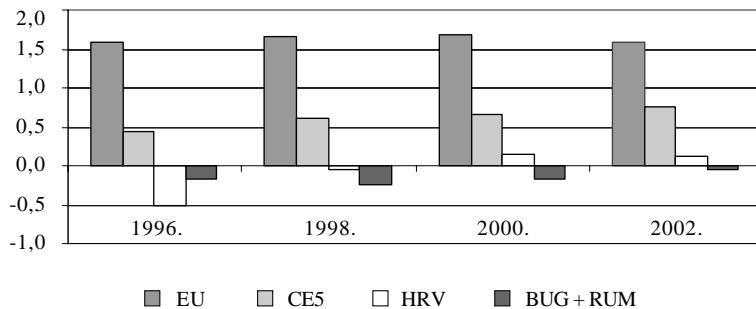
Tablica 1. Zaštita vlasničkih prava

Zemlja	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.	2003.
Grčka	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	3,0	3,0
Portugal	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Španjolska	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Prosjek EU-a	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
Bugarska	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Estonija	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Češka	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Hrvatska	3,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
Latvija	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Litva	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Mađarska	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Poljska	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Rumunjska	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
Slovačka	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Slovenija	4,0	3,0	2,0	2,0	2,0	2,0	3,0	3,0

* Vrijednost indeksa kreće se od 1 do 5, pri čemu je 1 najbolji rezultat.
Izvor: Heritage Foundation (2003)

Agregatnim pokazateljem vladavine prava procjenjuje se koliko se poštuju pravila društva, a uključuje percepcije o rasprostranjenosti zločina, djelotvornosti sudstva i provođenju ugovora. Iz slike 1. jasno je koliko mnogo Hrvatska zaostaje za EU-om, ali je ipak ispred Bugarske i Rumunjske.^x

Slika 1. Vladavina prava



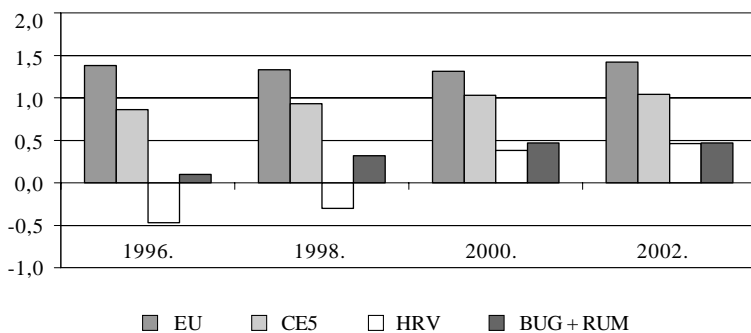
Izvor: Kaufmann i sur. (2003: 101-103)^{xi}

Ovdje bi trebalo dati detaljniju analizu efikasnosti sudstva u Hrvatskoj, ali budući da tu temu u ovoj knjizi posebno obrađuje drugi autor, ostatak ćemo samo na usporedbi putem pokazatelja i na izvješću Komisije.

Demokracija

Opća ocjena Europske komisije za Hrvatsku jest da demokratske institucije dobro rade te da se ljudska prava i osnovne slobode općenito poštuju (MEI, 2003c:6). U nastavku navodimo pokazatelje koji daju uvid u to koliko se poštuju načela otvorenosti, participacije građana u vođenju politike, transparentnosti i odgovornosti. Slika 2. sadržava pokazatelj koji agregira politička prava, građanske slobode i slobodu medija – bitne elemente za nadgledanje onih koji obnašaju vlast i trebali bi biti odgovorni za svoje postupke.^{xii} Hrvatska je u posljednjih nekoliko godina ostvarila znatan napredak na tom području, ali i dalje zaostaje za EU-om.

Slika 2. Sudjelovanje građana u procesu vođenja politike



Izvor: Kaufmann i sur. (2003: 89-91)

Organizacija Freedom House pojedinačno vrednuje te kontrolne mehanizme. Pokazateljem *političkih prava* ocjenjuje se mogućnost građana da slobodno sudjeluju u političkom procesu, a pokazatelj *građanskih sloboda* uključuje slobodu mišljenja, izražavanja, udruživanja te ljudska prava i vladavinu prava. Tablica 2. pokazuje da je Hrvatska kategorizirana kao “slobodna” zemlja, ali da u odnosu prema prosjeku EU-a i prema zemljama kandidatkinjama zaostaje kad su u pitanju politička prava. Me-

Tablica 2. Politička prava, građanske slobode, stupanj slobode

Zemlja	1993.	1994.	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.
Grčka	1,2,F	1,3,F	1,3,F	1,3,F	1,3,F	1,3,F	1,3,F	1,3,F	1,3,F	1,3,F
Portugal	1,1,F	1,1,F	1,1,F	1,1,F	1,1,F	1,1,F	1,1,F	1,1,F	1,1,F	1,1,F
Španjolska	1,1,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F
Prosjeak EU-a	1,1,3,F	1,1,6,F	1,1,5,F	1,1,5,F	1,1,5,F	1,1,5,F	1,1,5,F	1,1,5,F	1,1,5,F	1,1,5,F
Bugarska	2,3,F	2,2,F	2,2,F	2,2,F	2,3,F	2,3,F	2,3,F	2,3,F	2,3,F	1,3,F
Češka	2,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F
Estonija	2,3,F	3,3,PF	3,2,F	3,2,F	2,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F
Hrvatska	4,4,PF	4,4,PF	4,4,PF	4,4,PF	4,4,PF	4,4,PF	4,4,PF	4,4,PF	2,3,F	3,2,F
Latvija	2,3,F	3,3,PF	3,3,PF	3,2,F	2,2,F	2,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F
Litva	2,3,F	2,3,F	1,3,F	1,3,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F
Mađarska	2,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F
Poljska	2,2,F	2,2,F	2,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F
Rumunjska	4,4,PF	4,4,PF	4,3,PF	4,3,PF	2,3,F	2,2,F	2,2,F	2,2,F	2,2,F	2,2,F
Slovačka	2,2,F	3,4,PF	2,3,F	2,3,F	2,4,PF	2,4,PF	2,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F
Slovenija	2,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F

* Prvi se broj odnosi na političke slobode, drugi na građanska prava, a oznake F, PF i NF kratice su za free, partly free i not free. Indeks se kreće od 1 do 7, pri čemu 1 označava najbolji rezultat. Za više informacija o metodologiji, vidjeti: <http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/2002/methodology.htm>

Izvor: Freedom House (2003a)

đutim, i u tome je uočljiv bitan pozitivni pomak s obzirom na razdoblje od 1993. do 2000. godine, u kojemu je zemlja bila rangirana kao “djelomično slobodna”. U skupini manje razvijenih zemalja EU-a ponovno odudara Grčka, s razinom građanskih sloboda nižom od prosjeka EU-a.

Kako bi se dobio zaseban uvid u stanje hrvatskih medija, koristi se pokazatelj *slobode medija*. Kriteriji za njegovo formiranje jesu: pravno okruženje u kojemu mediji djeluju, stupanj neovisnosti medija o državnom vlasništvu i utjecaju, ekonomski pritisci na sadržaj vijesti te različita ograničenja slobode novinara. Tablica 3. pokazuje da su hrvatski mediji i u 2002. godini obilježeni kao “djelomično slobodni”, ali opet uz znatan napredak u odnosu prema 1994. godini. Među zemljama kandidatkinjama prosjeku EU-a najbliže su Estonija, Poljska i Slovenija.

Europska je komisija početkom 2003. naglasila kako je za unapređenje slobode govora u Hrvatskoj nužna reforma zakona o medijima. To se ponajprije odnosilo na onemogućivanje političkog upletanja i povećanje transparentnosti u smislu da informacije koje posjeduju tijela vlasti moraju biti dostupne novinarima, osim ako je riječ o državnoj tajni. Novi Zakon o medijima donesen je sredinom listopada 2003. (NN 163/03), a priprema se i Zakon o pravu na pristup informacijama.^{xiii}

Tablica 3. Sloboda medija

Zemlja	1994.	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.
Grčka	30	26	29	27	30	30	30	30	30
Portugal	18	16	17	17	17	17	17	17	15
Španjolska	14	23	17	19	17	21	18	20	17
Prosjek EU-a	16,5	17,6	17,6	16,5	16,7	17	16,7	16,3	16,3
Bugarska	43	39	46	44	36	39	30	26	29
Češka	20	21	19	19	19	20	20	24	25
Estonija	28	25	24	22	20	20	20	20	18
Hrvatska	56	56	58	63	63	63	63	50	33
Latvija	29	29	21	21	21	21	24	24	19
Litva	30	29	25	20	17	18	20	20	19
Mađarska	30	38	34	31	28	28	30	28	23
Poljska	30	29	21	27	25	25	19	19	18
Rumunjska	55	50	49	47	39	44	44	44	35
Slovačka	47	55	41	49	47	30	30	26	22
Slovenija	40	37	27	28	27	27	27	21	20

0-30 = slobodni, 31-60 = djelomično slobodni, 61-100 = nisu slobodni

Izvor: Freedom House (2003b)

Korupcija

Iako se 1960-ih godina smatralo da korupcija može pridonijeti ekonomskom razvoju, danas prevladava mišljenje da ga ona usporava.^{xiv} Opasnost od širenja korupcije posebice je velika u zemljama u kojima država ima značajnu ulogu (visok udio u BDP-u), ali ne i dugu tradiciju dobre javne uprave. To se najbolje vidi na primjeru tranzicijskih zemalja u kojima neka istraživanja pokazuju da se u njima korupcija smatra drugom najvažnijom preprekom u poslovanju investitora (Brunetti i sur., 1997:24).^{xv}

Tablica 4. Indeks predodžbe o korupciji

Zemlja	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.	2003.
Grčka	5,0	5,3	4,9	4,9	4,9	4,2	4,2	4,3
Portugal	6,5	7,0	6,5	6,7	6,4	6,3	6,3	6,6
Španjolska	4,3	5,9	6,1	6,6	7,0	7,0	7,1	6,9
Prosjek EU-a	7,3	7,6	7,6	7,6	7,6	7,5	7,6	7,7
Bugarska	...	...	2,9	3,3	3,5	3,9	4,0	3,9
Češka	5,4	5,2	4,8	4,6	4,3	3,9	3,7	3,9
Estonija	...	...	5,7	5,7	5,7	5,6	5,6	...
Estonija	...	...	5,7	5,7	5,7	5,6	5,6	5,5
Hrvatska	...	...	...	2,7	3,7	3,9	3,8	3,7
Latvija	...	...	2,7	3,4	3,4	3,4	3,7	...
Litva	...	...	...	3,8	4,1	4,8	4,8	...
Latvija	...	...	2,7	3,4	3,4	3,4	3,7	3,8
Litva	...	...	...	3,8	4,1	4,8	4,8	4,7
Mađarska	4,9	5,1	5,0	5,2	5,2	5,3	4,9	4,8
Poljska	5,6	5,1	4,6	4,2	4,1	4,1	4,0	3,6
Rumunjska	...	3,4	3,0	3,3	2,9	2,8	2,6	2,8
Slovačka	...	...	3,9	3,7	3,5	3,7	3,7	3,7
Slovenija	...	...	...	6,0	5,5	5,2	6,0	5,9

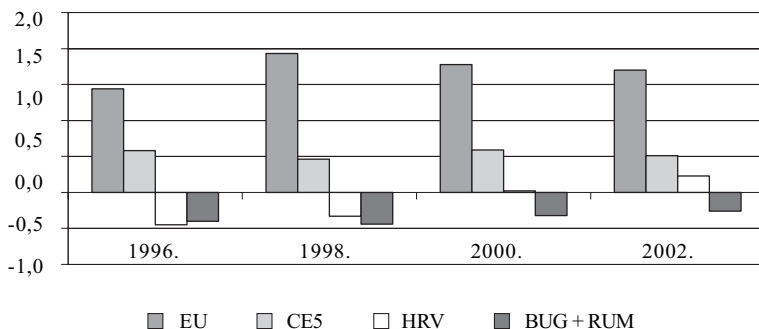
CPI (Corruption Perception Index) definira korupciju kao iskorištavanje državnog položaja za privatnu korist; kreće se od 0 do 10, pri čemu 10 označava nepostojanje korupcije.

Izvor: Transparency International (2003)

Indeks organizacije Transparency Internationala (CPI) rangira zemlje po stupnju predodžbe o rasprostranjenosti korupcije među državnim službenicima i dužnosnicima. Podaci za Hrvatsku raspoloživi su samo za razdoblje od 1999. do 2003. godine; rezultat se popravlja do 2001. godine, a nakon toga slabi (tabl. 4). U 2003. godini predodžba o korupci-

ji dvostruko je viša nego u EU, a otprilike je na razini zemalja kandidatkinja, uz izuzetak Slovenije, Mađarske, Litve i Estonije. Najvišu predodžbu o korupciji ima Rumunjska. Zanimljivo je da predodžba o korupciji do 2002. godine raste u Češkoj, kao i u Grčkoj, da bi u 2003. u obje zemlje došlo do malog poboljšanja. Poljska je jedina zemlja sa stalnim porastom predodžbe o korupciji. Grčka i Italija (CPI u 2003. je 5,3) najbolje pokazuju da članstvo u EU ne uklanja problem korupcije.

Slika 3. Kontrola korupcije



Izvor: Kaufmann i sur. (2003:104-106)

U izvješću Europske komisije za Hrvatsku (MEI, 2003c:5-6) konstatira se da su učinjeni početni naponi u borbi protiv korupcije, koja zahvaća sve dijelove javne uprave, ali da je potrebno pojačati konkretne mjere za njezino suzbijanje. Sabor je usvojio Program za suzbijanje korupcije i Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminala (USKOK)^{xvi}, te ratificirao Konvenciju o kaznenom pravu Vijeća Europe. Iako je zakon o USKOK-u usklađen s međunarodnim standardima, ostao je problem njegove provedbe. Kadrovska pitanja nisu potpuno riješena, nedostaju sredstva i oprema, a nema ni posebnih tužitelja za slučajeve korupcije. Učinkovitost USKOK-a općenito je slaba. Nacionalni program RH za pridruživanje EU (Vlada RH, 2002) naglašava ulogu Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika (NN 101/98) u anti-korupcijskim aktivnostima jer se njime definira pitanje privatno-poslovnog sukoba interesa. U listopadu 2003. donesen je i Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti (NN 163/03). Pri tome se opozicija bezuspješno usprotivila usvajanju Vladina amandmana prema kojemu dužnosnik ne mora prenijeti upravljačka prava u poduzeću ako ima manje od 25 % dionica ili udjela u tom poduzeću. Slika 3. pokazuje da je kontrola korupcije u Hrvatskoj daleko niža nego u EU, ali da se prilike mijenjaju nabolje, barem kad je posrijedi doseganje CE5 zemalja.

Sa zapošljavanjem u javnoj upravi po političkim vezama raste opasnost od korupcije jer državni službenici imaju manje poticaja da “ostanu čisti”. Naime, u tom je slučaju bitno “kome služe”, a ne koliko su uspješni u obavljanju svog posla (Kaufmann i sur., 2002:4). Prema tome, zapošljavanje po sposobnosti pridonosi suzbijanju korupcije. To bi trebalo imati na umu kad je riječ o Hrvatskoj jer je istraživanje pokazalo da je zapošljavanje u javnoj upravi po političkoj podobnosti u Hrvatskoj veće nego u zemljama središnje Europe, kao i od onoga u Bugarskoj i Rumunjskoj (Hellman i sur., 2000). To je bilo osobito izraženo ranih 1990-ih godina, kad su politički kriteriji bili presudni ne samo za zapošljavanje već i za mogućnost napredovanja (Koprić, 2001:1288).

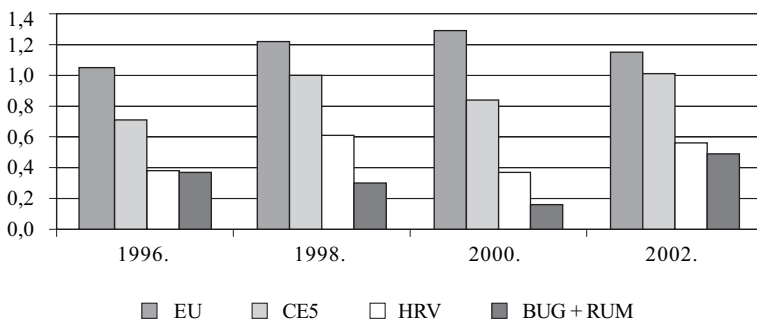
Porast plaća u javnoj upravi može smanjiti korupciju, ali u ograničenoj mjeri. Prva linija obrane trebala bi biti unutarnja kontrola, uz postojanje etičkog kodeksa (Tanzi, 1998:575). Naravno, ako vodeći državni dužnosnici nisu primjer svojim ponašanjem, teško je očekivati da će se zaposlenici u javnoj upravi ponašati drugačije. Korupcija nije “zločin iz strasti”, već vrlo proračunati čin, posljedica prilika koje su omogućile njegov nastanak. Nekorumpirani državni službenici i građani ne dobivaju se genetskim inženjeringom, toliko spominjanom promjenom mentaliteta, već drugačijim definiranjem poticaja unutar sustava u kojemu djeluju.

Politička stabilnost

Pokazateljem *političke stabilnosti*, Kaufmann i sur. (2003) ocjenjuju percepcije o vjerojatnosti destabilizacije ili svrgavanja vlade na neustavan i/ili nasilan način. Promjene u vlasti mogu izravno utjecati na kontinuitet politike, ali također mogu smanjiti mogućnost građana da mirno biraju i mijenjaju one koji su na vlasti. Politička nestabilnost negativno utječe na ekonomski rast jer povećava rizik investiranja. Slika 4. pokazuje da je politička stabilnost u Hrvatskoj manja od one u EU, ali zaostajanje nije toliko veliko u usporedbi s ostalim elementima governancea.

Politička stabilnost može se promatrati i na temelju fragmentiranosti političke scene i jasnoće profila pojedinačnih stranaka. U tom je smislu politička stabilnost u Hrvatskoj relativno malena te je njeno poboljšanje nužno kako učestale promjene dužnosnika na vlasti ne bi utjecale na kontinuitet politike.

Slika 4. Politička stabilnost



Izvor: Kaufmann i sur. (2003:92-94)

Stanje u javnoj upravi

Cilj ovog dijela rada nije sveobuhvatna analiza hrvatske javne uprave jer bi to nadilazilo granice zadane studijom. Umjesto toga, damo kratku usporedbu s ostalim zemljama te su identificirane točke ranjivosti hrvatske javne uprave.

Kao poslovi javne (državne) uprave u Hrvatskoj navode se neposredna provedba zakona, obavljanje upravnoga i inspeksijskog nadzora te drugi upravni i stručni poslovi (Vlada RH, 2002). Tijela javne uprave su ministarstva, državne upravne organizacije i županijski uredi te gradski uredi Grada Zagreba. Poslove hrvatske javne uprave u njezinim tijelima obavljaju državni službenici i namještenici. Državni službenici obavljaju poslove iz zakonom utvrđenog djelokruga tijela u kojemu rade, a namještenici obavljaju prateće i pomoćne poslove. Stanje u javnoj upravi na lokalnoj razini zahtijeva posebnu analizu i stoga nije predmet ovog rada.

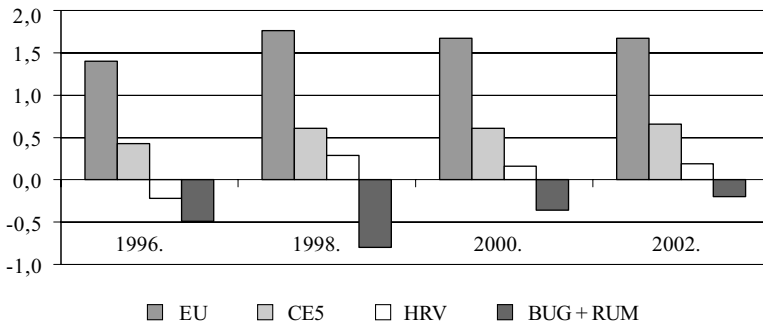
Usporedba s drugim europskim zemljama

Uspješnost javne uprave može se definirati na brojne načine pa zato i ne postoji jedinstveni pokazatelj kojim bi se mjerila i koji bi omogućio usporedbu u različitim zemljama. Kad bismo je promatrali isključivo sa stajališta ekonomskog rasta, tada bi posebno relevantni

postali podaci o korupciji državnih službenika i efikasnosti u poslovanju s investitorima (broju propisa, vremenu potrebnom za osnivanje poduzeća, troškovima osnivanja).^{xvii} Međutim, u ovom se radu javna uprava ponajprije promatra s ciljem poboljšanja sposobnosti da svoje zadatke unutar EU-a obavlja djelotvorno i stoga je opisana prilično općenito.

Pojedini pokazatelji governancea obuhvaćaju percepcije o radu javne uprave. Problem je u tome što se pojmovno ne radi razlika između države, birokracije, vlade i javne uprave tako da su ti pokazatelji prilično konfuzni. Tako pokazatelj *djelotvornosti države* kombinira percepcije o kvaliteti pružanja javnih usluga, kvaliteti birokracije, sposobnosti državnih službenika, neovisnosti državne službe o političkim pritiscima i vjerodostojnosti države u provođenju politike (Kaufmann i sur., 2003:3). Na slici 5. vidi se veliko zaostajanje svih zemalja središnje i istočne Europe za EU-om, a Hrvatska se nalazi u nešto boljem položaju od Bugarske i Rumunjske, s tim da su pomaci u kvaliteti tijekom vremena maleni, čak i negativni.

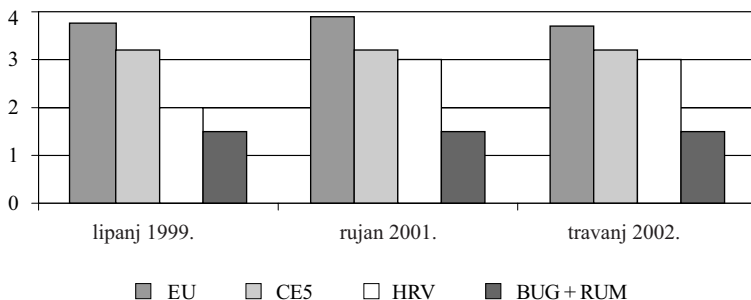
Slika 5. Djelotvornost države



Izvor: Kaufmann i sur. (2003:95-97)

Komercijalna agencija Political Risk Services Group formirala je pokazatelj *kvalitete birokracije* kojim se ocjenjuje stručnost i sposobnost vladanja bez drastičnih promjena u politici, neovisnost o političkim pritiscima te postojanje afirmiranog mehanizma zapošljavanja i stručnog usavršavanja (PRS, 2003). Prema tom pokazatelju Hrvatska je rangirana prilično visoko u odnosu prema EU, ali se to mora uzeti s posebnim oprezom jer je riječ o mjesečnim podacima (slika 6), a i kosi se s rezultatima već spomenutog istraživanja o zapošljavanju po političkoj podobnosti.

Slika 6. Kvaliteta birokracije



* Vrijednost pokazatelja kreće se od 0 do 4.
Izvor: PRS (2003)

Točke ranjivosti hrvatske javne uprave

Moderna društva pretpostavljaju javnu upravu koja je profesionalna, društveno odgovorna, neovisna o političkom utjecaju, otvorena prema građanima i djelotvorna. Hrvatska javna uprava ne doživljava se tako. "Građani upravu smatraju otuđenom, formalnom i korumpiranim, mediji je podvrgavaju stalnoj kritici. Ne doživljava se profesionalnom i nepristranom, već isprepletenom vezama i razmjenom prijateljskih usluga. Skupa je. Ljudi u upravu ne dolaze prema profesionalnim kriterijima i ne napreduju prema stručnosti i uspješnosti" (Ured za strategiju razvitka RH, 2001:7). Prema istraživanju javnog mišljenja (IDEA, 2003), najveći problemi s kojima je Hrvatska suočena jesu nezaposlenost, korupcija i siromaštvo. Zločin i pravni sustav zauzimaju 4. i 5. mjesto, a neadekvatna javna uprava tek je na 13. mjestu (od 20).^{xviii}

Kvalifikacijska struktura zaposlenih u državnoj službi poboljšava se, ali je u cjelini i dalje nepovoljna: oko 33% zaposlenih ima VSS, oko 15% VŠS, oko 49% SSS, oko 3% NSS (Vlada RH, 2002). Ipak, moguće je da je vrsta znanja stečenoga u institucijama visokog školstva veći problem od kvalifikacijske strukture zaposlenih. Sustav napredovanja službenika je kombinirani automatski i slobodan, ali preteže automatsko napredovanje, čime se smanjuje individualna odgovornost.

Kao u većini zemalja, i u Hrvatskoj su zaposlenici s visokim obrazovanjem lošije plaćeni u javnoj upravi nego u privatnom sektoru (Bađun i Obadić, 2003:18), što smanjuje motiviranost i povećava mo-

gućnost odlaska najboljih. Iako su niže plaće dijelom kompenzirane manjim stresom od onoga što ga proživljavaju menadžeri zaposleni u privatnom sektoru, nedostaju dodatni motivi koji bi visokoobrazovane mlade ljude zadržali u javnoj upravi.

Prema zakonu, službenici su se za vrijeme trajanja zaposlenja obvezni stručno usavršavati, za organizaciju čega je zaduženo svako državno tijelo. Institucionalni je okvir postavljen, ali problem je što se to nije dogodilo na početku 1990-ih i što provedba nije dovoljno koordinirana u svim tijelima javne uprave, među kojima komunikacija općenito nije dovoljno razvijena. Čini se da Ministarstvo za europske integracije (MEI) ulaže u obrazovanje zaposlenih znatno više nego ostala ministarstva, ali je zabrinjavajuće što ujedno ima i najvišu stopu izmjenne zaposlenih.^{xix} Nakon što steknu dodatno obrazovanje i iskustvo, mladi ljudi odlaze u privatni sektor. Problem ljudskih potencijala bit će još veći jer je realno očekivati da će najbolji otići u Bruxelles, ostavljajući hrvatsku javnu upravu s nedovoljno visokostručnog osoblja.

Temeljni propis kojim se reguliraju prava, obveze, odgovornosti i način utvrđivanja plaća u državnoj službi jest Zakon o državnim službenicima i namještenicima (NN 27/01).^{xx} EU nije implicitno zahtijevao njegovo uvođenje. Zakon sadržava sustav ocjenjivanja službenika po kriterijima što ih propisuje ministar odgovoran za poslove opće uprave. Ocjena je godišnja i upisuje se u “osobni očevidnik”, a rangira se od “ne zadovoljava” do “naročito uspješan”. Međutim, pomalo je smiješno pročitati u zakonu da je jedna od “lakih povreda dužnosti” “neopravdan izostanak s posla jedan dan”, dok se, suprotno tome, premalo pozornosti pridaje etici. Zakon također propisuje da natječaj o slobodnom radnom mjestu mora obvezno biti objavljen u Narodnim novinama, a može i u jednome dnevnom ili tjednom listu. Obično ti natječaji traju vrlo kratko i vidi ih mali broj ljudi, što samo povećava mogućnost za netransparentnost u zapošljavanju i negativnu selekciju.^{xxi} Time se samo pothranjuje već ionako visok stupanj ispolitiziranosti hrvatske javne uprave.

Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave institucionalno je odgovorno za nadzor provođenja propisa kojima se regulira ustrojstvo i djelokrug tijela državne uprave, ali se stječe dojam da ne postoji dovoljno razvijena kultura nadzora i ocjene javne uprave na svim razinama.

U organizaciji je očit prevelik broj ministarstava (19) i poneka preklapanja odgovornosti. Nužna su spajanja i revidiranje funkcija pojedinačnih tijela javne uprave.

Može se očekivati da će porasti izdaci iz proračuna za infrastrukturu javne uprave zbog novih obveza vezanih za članstvo. U posljednjih nekoliko godina to se dogodilo u Estoniji, Latviji i Češkoj, kao i u Švedskoj i Finskoj prije priključenja. Kad se to stavi u kontekst upornog isticanja da je potrebno smanjiti državnu potrošnju, jasno je da će nastati problemi.

Jednom od glavnih točaka ranjivosti čini se nedostatak odgovarajuće organizacijske kulture u javnoj upravi i određenih vrijednosti koje bi trebale biti utkane u nju. Vrlo je teško razbiti naslijeđe klijentelizma i paternalizma, u kojemu je javna uprava bila previše fokusirana na sebe samu. Bila je stvarana kultura tajnovitosti koja je pogodovala nepotizmu, korupciji i arbitrarnosti, a građani su se u susretu s državnim službenicima osjećali podređenima. Zabrinjavajuće je to što i danas među građanima prevladava rezignacija i skepticizam kad je riječ o bilo kojoj reformi koja se odnosi na državu.

REFORMA JAVNE UPRAVE

U drugom godišnjem izvješću Europske komisije o stabilizaciji i pridruživanju za 2003. godinu naglašava se da “Hrvatska treba obratiti posebnu pozornost jačanju javne uprave kako bi odgovarajuća ministarstva i druga javna tijela stekla poziciju za ispravnu provedbu brojnih zakonodavnih reformi na koje se Hrvatska obvezala” (MEI, 2003c). Također se napominje da Vlada vjerojatno nije sposobna provesti reformu javne uprave jer je uglavnom zaokupljena unutarnjim razmiricama.

Iako je Vlada svjesna nužnosti reforme, nedostaje jasan kratkoročan plan provedbe i jaka politička volja. Od prijedloga strategije “Javna uprava” iz projekta “Hrvatska u 21. stoljeću” prošle su gotovo dvije godine, a Vlada je još uvijek nije usvojila. Njezin je naglasak na podizanju učinkovitosti sustava, pri čemu se pod učinkovitošću misli na društvenu odgovornost prema građanima (Ured za strategiju razvitka RH, 2001). U programu rada Vlade za razdoblje od 2000. do 2004. posebna je pozornost pridana javnoj upravi: zaustavljanju ekspanzije,^{xxii} horizontalnoj decentralizaciji, povećanju racionalnosti i ekonomičnosti (izbjegavanju preklapanja poslova) te osposobljavanju za proces prilagodbe EU (Vlada RH, 2000). U nastavku opisujemo iskustva nekih europskih zemalja u reformi javne uprave.^{xxiii}

Zemlje Europske unije

Sam birokratski aparat u Bruxellesu nije nešto u što bi se trebalo ugledati, bez obzira na kvalitetu pojedinaca koji u njemu djeluju. Stoga je možda bolje promotriti pojedine zemlje EU-a. Od 1980-ih godina u javnim upravama zemalja EU-a trend je:

- otvaranje prema javnosti
- napredovanje prema dodatnim kriterijima, a ne samo prema radnom stažu
- prenošenje nekih odgovornosti na privatni sektor
- decentralizacija;
- uvođenje financijske motivacije u sustav (npr. pristojbe različite visine ovisno o trajanju administrativnih postupaka).

Svaka zemlja ima specifičnu javnu upravu, a ovdje navodimo primjer Velike Britanije, Švedske, Francuske i Njemačke, koje su poznate po dobroj javnoj upravi, te Španjolske u razdoblju prije pridruženja EU.

Na primjeru *Velike Britanije* najbolje se vidi kako ni 150-godišnja tradicija postojanja državne službe ne jamči imunost na reforme jer one kontinuirano traju. Promjena vlasti 1997. godine zorno je predočila način na koji funkcionira ta državna služba. U roku 24 sata obavljena je zamjena ministara, a oni koji su dotad blisko savjetovali konzervativnu vladu nastavili su to isto činiti za laburiste (Behrens, 2002). To upućuje na priličnu razdvojenost političara i državne službe u Velikoj Britaniji. Prestiž te državne službe rezultat je njezina profesionalizma, a ne zakona o njoj, a uspjeh proizlazi i iz jakoga civilnog društva koje je aktivno uključeno u ocjenu njezina rada.

Usprkos činjenici da je državna služba u *Švedskoj* imala dugogodišnje iskustvo u međunarodnoj suradnji, pridruživanje EU bilo je za nju dramatična promjena (Lindgren, 2002). Pritom je temeljni cilj Švedana bio učiniti svoju državnu službu jednako profesionalnom kao u drugim zemljama članicama tako da mogu ostvariti što veće koristi za vlastitu zemlju unutar EU-a. S učlanjenjem u EU obveze su se povećale za 50%, a resursi znatno manje. Specifičnost Švedske su mala ministarstva jer postoje polu-nezavisne agencije za primjenu politike u kojima je zaposlen najveći broj državnih službenika. Od 1994. (godinu dana prije priključenja) djeluje Forum Europa, tijelo koje je unutar Vlade zaduženo za profesionalno usavršavanje državnih službenika.

Nakon Drugoga svjetskog rata u *Francuskoj* se pojavila potreba za novom, drugačijom javnom upravom. Vodeći francuski državnici shvatili su da posao u javnoj upravi zahtijeva specifična znanja te je stoga 1945. osnovana Ecole nationale d'administration (ENA) – učilište pod vodstvom i nadzorom vlade (Šimac, 2002:50-60). ENA je danas jedno od vodećih visokih učilišta javne uprave u svijetu. Školovanje u ENA-i traje oko dvije i pol godine te se sastoji od jednogodišnjega radnog staža (prakse) i studijskog dijela.^{xxiv} U ENA-u se ulazi putem natječaja na koji se svake godine prijavljuje od 10 do 20 kandidata za jedno mjesto.^{xxv} Svi primljeni kandidati automatski postaju državni službenici i dobivaju odgovarajuću plaću (oko 8 000 franaka mjesečno). Tijekom staža i studijskog dijela primljeni se kandidati stalno ocjenjuju, a njihov se poredak redovito objavljuje. Poredak je bitan za njihovu daljnju karijeru jer polaznici koji su prvi na listi ujedno imaju pravo prvi birati radna mjesta koja im u tom trenutku nudi javna uprava. Zanimljivo je spomenuti da je i francuski predsjednik Jacques Chirac bivši učenik ENA-e. ENA-i se prigovara da postaje škola “osorne i samodostatne pariške buržoazije” jer udio kandidata iz imućnijih i utjecajnijih obitelji iznosi oko 65% (Šimac, 2002: 61). Osim toga, zanemaruje se potreba stalne izobrazbe državnih službenika.

Institucionalizacija državne službe u *Njemačkoj* datira još iz 1794. i pruskog “općeg zakona” (Derlien, 2003). Može se tvrditi da je u Njemačkoj državna služba prethodila demokraciji, što je imalo trajan utjecaj na odvojenost političara od državnih službenika. Unatoč nekim promjenama, za javnu upravu u Njemačkoj može se reći da se još uvijek temelji na Weberovim načelima birokracije.^{xxvi} Obilježava je visoka profesionalnost, stroga organizacijska hijerarhija, zapošljavanje prema sposobnosti, napredovanje prema objektivnim kriterijima stručnosti, neutralnost u pružanju javnih usluga, sigurnost zaposlenja itd. Njemačka je specifičnost da su sva poboljšanja u javnoj upravi proizašla iz nje same, bez ikakva političkog pritiska.

Sve od početka 20. stoljeća *Španjolska* nastoji prilagoditi uvijek nedovoljno fleksibilnu strukturu svoje javne uprave brzim, katkad i radikalnim promjenama u društvu. Godine 1984. (dvije godine prije priključenja EU) donesen je zakon o reformi javne uprave, ali je bio podvrgnut oštroj kritici javnosti zbog loše tehničke izvedbe i problema u primjeni (Subirats, 1990). Godine 1986. osnovano je Ministarstvo za javnu upravu, a 1987. donesen je zakon o državnoj službi. Temeljni je cilj bio promijeniti javnu upravu iz one koja “regulira život” ka onoj podređenoj rezultatima i služenju građanima. Osjećao se velik jaz iz-

među zadataka koji su trebali biti obavljani i zastarjelih metoda upravljanja korištenih u javnoj upravi. Posebna je pozornost bila usmjerena na ljudske resurse – privlačenje i zadržavanje kvalificiranog osoblja, a osnovan je i Inspektorat za usluge javne uprave, čiji je zadatak bio poboljšati njezin rad stalno ga ocjenjujući. Glavne prepreke reformi bile su (1) dojam među državnim službenicima da je to “još samo jedna reforma”, (2) otpor sindikata, (3) odlazak visokorangiranih državnih službenika u privatni sektor, (4) manjak nevladinih udruga koje bi zahtijevale promjene u javnom sektoru, (5) politička nestabilnost. Situacija s reformom španjolske javne uprave prije priključenja donekle podsjeća na onu u Hrvatskoj.

Na primjeru tih zemalja vidi se da proces reforme i modernizacije javne uprave traje kontinuirano i da nigdje nije jednostavan, čak ni u visokorazvijenim zemljama. Ipak, koliko god se reforme javne uprave mogu činiti nesavršenima, bolnima i skupima, one nisu nimalo bezobzirnije od metoda koje se primjenjuju u tržišnoj utakmici (Pusić, 1999:241).

Zemlje kandidatkinje

U ranim godinama tranzicije zemalja središnje i istočne Europe temeljni je način reforme javne uprave bilo smanjenje broja zaposlenih i smanjivanje plaća kako bi se postigle fiskalne uštede (UNDP, 2001: 1), pri čemu se nije vodila briga o posljedicama za kvalitetu. Gledajući na rezultate reformi javne uprave u tranzicijskim zemljama, može se reći da nisu potpuno zadovoljavajući, ali da je nekakav opći napredak ipak ostvaren. Na samom početku 90-ih te su se zemlje odjednom našle u situaciji da istodobno imaju i premalo i previše državnih službenika. Kočilo ih je komunističko naslijeđe birokratskog aparata, a istodobno se razvijala potreba za formiranjem moderne državne službe. Takva bi se državna služba od dotadašnje organizacijske strukture trebala razlikovati po tome što je oslobođena vanjskih utjecaja – političkih stranaka, poslovnih i regionalnih lobija itd., i što ima transparentan sustav zapošljavanja.

Može se reći da su temeljni problemi javnih uprava tranzicijskih zemalja ovi:

- zakonodavni okvir za državnu službu previše je fokusiran na detalje i zadržava lošu strukturu napredovanja utemeljenu uglavnom na godinama radnog iskustva

- nedovoljno je pozornosti pridano etici
- nije jasno tko je zadužen za nadzor javne uprave
- politika plaća je takva da mnogo zaposlenika odlazi u privatni sektor; npr. u Estoniji i Češkoj visokopozicionirani su menadžeri zarađivali 6 do 10 puta više u privatnom sektoru nego u državnoj službi (Nunberg, 2000:13)
- nije dovoljno preciziran sustav zapošljavanja
- zemlje nemaju strategiju obrazovanja koja će se odnositi na cijelu javnu upravu, a ne samo njezin dio najbliži europskim integracijama.

Prema istraživanju mišljenja državnih službenika i političara u Estoniji, Litvi, Poljskoj i Češkoj, prvi korak reforme trebala bi biti depolitizacija – odvajanje državne službe od politike (King i sur., 2002).

Poljska je usvojila još 1997. godine zakon o državnoj službi, prema kojemu su neka mjesta u javnoj upravi definirana kao državna služba. Za prijelaz su bile potrebne određene kvalifikacije i ispiti. Nova verzija zakona usvojena je već 1998. (nakon promjene vlasti) i može se reći da na papiru izgleda dobro jer sadržava elemente koji bi trebali dovesti do poboljšanja rada državnih službenika (O'Dwyer, 2002:29). Međutim, od usvajanja drugog zakona tek je 560 (od 110 000) zaposlenih u javnoj upravi zadovoljilo uvjete da postanu dio državne službe. Ostatak njih dio su novoformiranog “državnog tijela”, što nije ništa nego promjena imena i ostavljanje mogućnosti za protekcionizam u zapošljavanju i napredovanju. Većina zapravo ne želi prijeći u državnu službu jer su prednosti neznatne, a opasnosti nepoznate. Osim tog zakona, u Poljskoj je 1991. godine otvorena Nacionalna škola javne uprave.^{xxvii} U početku je izazvala velik interes i oduševljenje, ali s vremenom joj se profil sroza, a utjecaj postao minimalan. Naime, iz nje je izašao premalen broj ljudi da bi mogao ostvariti neku promjenu, samo njih 400 za 10 godina. Osim toga, mogućnost zapošljavanja u javnoj upravi ovisila je o pojedinim političarima. Najveći je problem bilo neprijateljsko stajalište ostatka javne uprave koji ih je doživljavao kao prijatnju, “outsidere koji nikome ne pripadaju”. Primjer Poljske najbolje pokazuje da zakoni nisu dovoljni ako se ne uklone politički pritisci.

U *Slovačkoj* je zakon o državnoj službi usvojen 2001. godine, ali iz razgovora sa zaposlenima u javnoj upravi proizlazi da je taj zakon samo formalnost potrebna za zadovoljenje zahtjeva EU-a. Naime, zakon je samo “cementirao” postojeće položaje zaposlenih u javnoj upravi te institucionalizirao protekcionizam (O'Dwyer, 2002:31).

U *Češkoj* nisu napravljeni brojni potrebni koraci, ali barem stanje nije pogoršano loše provedenim reformama. Zakon o državnoj službi je pred donošenjem; razmišlja se o osnivanju Instituta za javnu upravu i lokalnu samoupravu^{xxviii}, a razrađuje se i etički kodeks (EPF, 2002). Bilo kako bilo, prigovori Europske komisije na javnu upravu u *Češkoj* redoviti su.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Usporedba kvalitete governancea u Hrvatskoj, EU i odabranim zemljama kandidatkinjama, nažalost, pokazuje da je on znatna prepreka u pridruživanju Hrvatske EU, ali i u ostvarivanju održivoga ekonomskog i društvenog razvoja. Prema svim odabranim pokazateljima governancea Hrvatska zaostaje za prosjekom EU-a i CE5 zemalja, što se osobito očituje na području vladavine prava. Međutim, pozitivno je to što se svi pokazatelji u posljednjih nekoliko godina polako popravljaju; jedini je “sumnjivi” element governancea u tom smislu *djelotvornost države*. To samo dokazuje da je potrebno posebno paziti na javnu upravu kao jednu od potencijalno najslabijih karika u institucionalnom razvoju zemlje. Loša javna uprava u kombinaciji s niskom razinom vladavine prava vjerojatno je jedna od najvećih prepreka u procesu europskih integracija. Naime, ako ne postoje određena pravila i norme koje će poticati državne službenike i namještenike u ostvarivanju općih ciljeva, a ograničiti ih u arbitrarnom djelovanju, njihov će oportunitizam rasti. Bez vladavine prava, prije svega bez efikasnog sudstva, onemogućen je nadzor nositelja politike, nedostaje pravni okvir potreban za razvoj civilnog društva, stvara se okruženje koje ne pogoduje ekonomskom razvoju.

Javne se uprave mijenjaju jer se mijenja i društvo, s tim što se društvo uvijek mijenja brže. Cilj nije stvaranje određene strukture javne uprave i zatim njezino cementiranje. Iskustvo visokorazvijenih zemalja s dobrim javnim upravama pokazuje da se reforme stalno provode. Reforma javne uprave ne može biti odvojena od reforme države, njezine uloge i funkcija. Otpor ugroženih interesnih skupina sigurno će se pojaviti, ali ga nije nemoguće riješiti uz veću javnu potporu reformama.

Preporuke

- *Jačanje vladavine prava.* O jačanju vladavine prava ovisi uspjeh svih ostalih reformi. Potrebno je provesti nedavno usvojenu strategiju reforme sudstva uz pomoć konkretnog plana akcije i smanjiti broj zaostalih slučajeva; provesti program izobrazbe sudaca i tužitelja te drugoga sudskog osoblja.
- *Depolitizacija javne uprave.* Prvi potez u reformi javne uprave trebala bi biti njezina depolitizacija, što se postiže zapošljavanjem na temelju sposobnosti (obrazovanja i provjere znanja), a ne na osnovi političkih veza. Jedno od rješenja za depolitizaciju jest osnivanje nezavisne agencije zadužene za zapošljavanje u javnoj upravi i, općenito, za upravljanje ljudskim resursima. Alternativa je osnivanje tijela unutar Vlade kojemu bi se namijenio taj zadatak, uz osiguranje mogućnosti sudske žalbe na odluke vezane za zapošljavanje. Osim toga, treba razmotriti i osnivanje instituta za obrazovanje državnih službenika.
- *Otvaranje prema građanima.* Kao ni osoba dobrog ugleda, ni država ne bi trebala ništa kriti. Intenzivno uključenje građana u rad javne uprave biti će teško; to je nešto što još nije potpuno svladao ni EU. Građani se trebaju osjećati ovlaštenima da primaju informacije o radu javne uprave; civilno se društvo mora razviti u jak kontrolni mehanizam rada javne uprave i biti njezin suradnik. Porast transparentnosti nužno zahtijeva i veću slobodu medija. Tome će vjerojatno pridonijeti novi Zakon o medijima, ali još uvijek nedostaje zakon o pravu na pristup informacijama.
- *Povećanje motiviranosti državnih službenika.* Veliku ulogu u poboljšanju rada javne uprave ima motivacija zaposlenih. Ne smije doći do toga da se država pretvara da plaća radnike, a da se oni pretvaraju da rade. Nagrađivanjem plaćama koje su usporedive s onima u privatnom sektoru za istu razinu odgovornosti i potrebnih vještina zadržava se najbolje osoblje. Budući da proračun ograničava željenu visinu izdataka za plaće zaposlenih u javnoj upravi, potrebni su dodatni motivi koji će mlade, visokoobrazovane ljude zadržati u javnoj upravi. Javna uprava nikako ne smije biti doživljavana kao uzletišta za daljnju karijeru u privatnom sektoru; posao u javnoj upravi trebao bi biti stvar prestiža.
- *Dodatni kriteriji za napredovanje u javnoj upravi.* Napredovanje ne smije biti bazirano samo na godinama radnog iskustva (koje prevladava u Hrvatskoj) već i uspješnosti u radu, za što je nužno stalno ocjenjivanje zaposlenih, ali uz oprez da se to ne pretvori u instrument po-

litičkog upletanja. Kao dodatni poticaj moguće je uvesti selektivno povećanje plaća, a ne da one rastu po automatizmu.

- *Suzbijanje korupcije.* Uz dobre poticaje smanjuje se “želja” za primanjem mita. Iako su u Hrvatskoj učinjeni početni koraci u suzbijanju korupcije, potrebno je poticati intenzivniji napredak na tom području, a poželjno je rezultate učiniti što vidljivijima javnosti.
- *Razvijanje nove kulture među državnim službenicima.* Među zaposlenima u javnoj upravi potrebno je uspostaviti nove vrijednosti i stajališta – razviti novu kulturu. Državni službenici trebaju biti što više usmjereni prema građanima i postizanju rezultata, što se može postići i poticajima koji nisu vezani za plaću kao što su javna priznanja ili nagrade. Potrebno je stalno provoditi istraživanje mišljenja građana o radu javne uprave.
- *Obrazovanje.* Obrazovanje ne smije biti usredotočeno samo na MEI, već se treba protegnuti na cijelu javnu upravu. Ljudi su odlučujući činitelj kvalitete javne uprave.
- *Kvalitetniji rad državnih dužnosnika.* Kvaliteta državnih dužnosnika treba biti komplementarni element javnoj upravi jer javna uprava može biti dobra samo onoliko koliko su dobri političari i ciljevi što ih oni postavljaju. Kako bi se ta kvaliteta poboljšala, presudan je pritisak javnosti koja mora zahtijevati da političari zastupaju njezine interese. Usto, potrebno im je omogućiti dodatno obrazovanje, kakvo npr. prolaze ministri u Velikoj Britaniji. Ako ništa drugo, mora se stvoriti okruženje visokokvalificiranih pomoćnika.
- *Debirokratizacija.* Debirokratizaciji se može pridonijeti npr. uvođenjem različitih cjenika za iste usluge, ovisno o brzini kojom se one obavljaju. Osim toga, bilo bi dobro kad bi svi formulari bili lako razumljivi građanima i kad bi se putem Interneta mogao obaviti određeni dio upravnih formalnosti.
- *Praćenje kvalitete governancea.* Kako bi se mogla kontinuirano pratiti kvaliteta governancea u svim zemljama, pa tako i u Hrvatskoj, potrebno je još dosta raditi na podizanju kvalitete pokazatelja governancea. To se može postići ponajprije putem dubinskih, sustavnih istraživanja prilagođenih pojedinim zemljama.

ⁱ Iako je Svjetska banka prva pokrenula lavinu istraživanja o temi governancea, ne može se reći da se time nitko prije nije bavio. Pitanje javnog upravljanja i vladanja zaokupljalo je brojne političke filozofe. Tako je značenje pojma *politeia* (u Platonu) blisko definiciji *governancea* Svjetske banke.

ⁱⁱ Za dodatna objašnjenja pojma *governance* vidjeti: Ahrens (2002).

- iii *Možda bi riječ vladanje bila prikladnija, u kombinaciji s javnim upravljanjem. Jones (2002) umjesto termina governance u sličnom kontekstu rabi izraz društvena infrastruktura, tj. social infrastructure.*
- iv *O vezi između governance i razvoja vidjeti: Aron (2000), Basu (2002), Campos (1999), Dethier (1999), Kaufmann i Kraay (2002).*
- v *Civilno društvo obuhvaća sve vrste dobrovoljnih udruga: socijalne pokrete, crkve, sindikate, profesionalna udruženja, lokalne zajednice, humanitarne zajednice, interesne grupe (Ured za strategiju razvitka RH, 2001:21)*
- vi *Na engleskome, ta se načela navode kao openness, participation, accountability, effectiveness i coherence.*
- vii *Europsko je vijeće u Madridu 1995. godine naglasilo važnost administrativnih sposobnosti kao kriterij ulaska u EU.*
- viii *Članak 75. SSP-a (Jačanje institucija i vladavine prava) odnosi se na governance i javnu upravu: "U suradnji na području pravosuđa i unutarnjih poslova stranke će posebnu važnost pridavati konsolidiranju vladavine prava i jačanju institucija na svim razinama u području uprave općenito, a posebice u provođenju prava i u pravosudnim mehanizmima. Suradnje na području pravosuđa usredotočit će se posebice na neovisnost sudstva, poboljšanje njegove učinkovitosti i na izobrazbu pravne struke" (SSP, 2001).*
- ix *Izvedba projekta pod vodstvom međunarodnog konzorcija započeta je u studenome 2002. a predviđeno je da traje 21 mjesec.*
- x *CE5 čine Češka, Mađarska, Poljska, Slovačka i Slovenija.*
- xi *U izradi svih grafikona, osim grafikona 6, korišteni su podaci Kaufmanna i sur. (2003). Budući da je metodologija agregiranja pokazatelja prilično složena, za više informacija o njoj preporučujemo vidjeti taj rad.*
- xii *Ne može se sa sigurnošću tvrditi da demokracija pozitivno utječe na ekonomski rast, ali je bitan element društvenog razvoja.*
- xiii *Oporba se u listopadu 2003. usprotivila donošenju tog zakona po hitnom postupku.*
- xiv *Korupcija povećava transakcijske troškove, što smanjuje investicije.*
- xv *Može se postaviti pitanje je li pravi problem u korupciji ili u veličini administrativnih prepreka koje potiču korupciju.*
- xvi *NN 88/01; Izmjene i dopune tog zakona: NN 12/02.*
- xvii *Više o tome vidjeti u: Bađun i Obadić (2003).*
- xviii *Prema tom istraživanju, neadekvatnost javne uprave očituje se u sporom i nestručnom obavljanju svojih zadataka.*
- xix *Od 1998. godine Vlada dodjeljuje stipendije za poslijediplomski studij u inozemstvu, čime se dobivaju kvalitetni državni službenici. Osim toga, MEI vodi ciklus seminara pod nazivom Abeceda EU-a kao jedan od načina obrazovanja državnih službenika.*
- xx *Posebnu kategoriju zaposlenih u javnoj upravi čine državni (politički imenovani) dužnosnici čija su prava regulirana posebnim Zakonom o obvezama i pravima državnih dužnosnika (NN 101/98). Česte izmjene tog zakona objavljene su u NN 101/98, 135/98, 105/99, 25/00, 73/00, 131/00, 30/01, 59/01, 114/01, 153/02.*
- xxi *Prema sociologu Maxu Weberu (1968), javna uprava koja se temelji na zapošljavanju prema sposobnosti i lukrativnim karijerama službenika jedna je od temeljnih institucionalnih osnova za kapitalistički rast.*
- xxii *Nastojat će se izbjeći osnivanje novih upravnih organizacija i zapošljavanje novih službenika i namještenika.*
- xxiii *Za više informacija o reformi javne uprave (općenito) pogledati: Šimac (2002).*
- xxiv *Studijski dio obuhvaća područja kao što su javno pravo, ekonomija, međunarodni odnosi, javne financije, socijalna politika, governance, pravo Europske unije, globalizacija, demografija, informatika itd.*

- xxv *“Prijamni ispit” sastoji se od pismenoga (eliminacijskog) i usmenog dijela. Pismeni ispiti (provjera znanja ekonomije, javnog prava, opće kulture i jednog predmeta po izboru) traju po pet sati, a ocjenjivači ne smiju znati identitet kandidata.*
- xxvi *Birokracija u ovom kontekstu nema negativno značenje već se odnosi na specifičan oblik organizacije javne uprave.*
- xxvii *Krajowa Szkoła Administracji Publicznej.*
- xxviii *Negativno obilježje osnivanja takvog instituta jest stvaranje zatvorene elite koja bi mogla preuzeti monopol u donošenju odluka o funkcioniranju javne uprave. Ako se Institut locira u glavni grad, moglo bi doći do daljnje marginalizacije regija (O’Dwyer, 2002).*

LITERATURA

- Ahrens, J., 2002.** *Governance and Economic Development*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Aron, J., 2000.** "Growth and Institutions: A Review of the Evidence". *The World Bank Research Observer*, 15 (1), 99-135.
- Bađun, M. i Obadić, A., 2003.** "Measuring Public Administration Efficiency in Selected Transition Countries – Case of Croatia". *5th International Conference Enterprise in Transition*, Tučepi, 22-24. svibnja.
- Basu, S. R., 2002.** "Does Governance Matter? Some Evidence from Indian States". *VIIth Spring Meeting of Young Economists*, April 18-20, Paris.
- Behrens, R., 2002.** "Modernisation and Reform in UK Public Management" [online]. *2nd International Conference: European challenges to the Bulgarian Public Administration*, 18. listopada 2002, Sofija. Available from: [http://www.ipaei.government.bg/events_english/02.rtf].
- Bošnjak, B., 1993.** *Povijest filozofije*. Zagreb: Nakladni zavod Matice hrvatske.
- Brunetti, A., Kisunko, W. and Weder, B., 1997.** "Institutional Obstacles for Doing Business". *The World Bank: Working Paper No. 1759*.
- Campos, N. F., 1999.** "Development Performance and the Institutions of Governance: Evidence from East Asia and Latin America". *World Development*, 27 (3), 439-452.
- Commision of the European Communities, 2001.** "European Governance" [online]. *White Paper*, COM(2001) 428, Brussels, 25 July 2001. Available from: [http://www.icnyp.net/files/eu_whitepaper_gb.pdf].
- Derlien, H. U., 2003.** "German Public Administration: Weberian Despite "Modernization"", u: K. Tummala, ed. *Comparative Bureaucratic Systems*. Lanham: Lexington Books.
- Dethier, J. J., 1999.** "Governance and Economic Performance: A Survey". *Center for Development Research Bonn: Discussion Paper on Development Policy No. 5*.
- EPF, 2002.** "Preparation of Czech Public Administration for EU Membership" [online]. *European Policy Forum: Policy Paper*, svibanj. Available from: [http://www.europeum.org/EN/Analyses/EPF_Public_administration.pdf].
- Evans, P. B. and Rauch, J. E., 2000.** "Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries". *Journal of Public Economics*, 75, 49-71.

- Freedom House, 2003a.** *Freedom in the World* [online]. Available from: [<http://freedomhouse.org/research/freeworld/FHSCORES.xls>].
- Freedom House, 2003b.** *Press Freedom Survey* [online]. Available from: [<http://freedomhouse.org/research/ratings.XLS>].
- Hellman, J. S. [et al.], 2000.** “Measuring Governance Corruption, and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies”. *The World Bank: Working Paper No. 2312*.
- Heritage Foundation, 2003.** “Index of Economic Freedom” [online]. Available from: [<http://www.heritage.org/research/features/index/>].
- IDEA, 2003.** “South Eastern Europe: New Means for Regional Analysis” [online]. *Institute for Democracy and Electoral Assistance*. Available from: [http://www.idea.int/balkans/results/Croatia/cro_gen2.htm].
- Jones, C. I., 2002.** *Introduction to Economic Growth*. New York: W.W. Norton & Company.
- Kaufmann, D. and Kraay, A., 2002.** “Growth without Governance”. *The World Bank: Working Paper No. 2928*.
- Kaufmann, D., Kraay, A. and Zoido-Lobaton, P., 2003.** “Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002” [online]. *The World Bank: draft for comment*. Available from: [<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/govmatters3.pdf>].
- Kaufmann, D., Mehrez, G. and Gurgur, T., 2002.** “Voice or Public Sector Management?” [online]. *The World Bank: Preliminary Draft*. Available from: [http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/voice_psm.pdf].
- King, R. M., Belova, A. and Ivlevs, A., 2002.** “What kind of Civil Service? Trends in Public Administration Refom in Eastern Baltic Sea States” [online]. *North European and Baltic Sea Integration Yearbook 2002/2003* (u tisku). Available from: [http://www.cerge-ei.cz/pdf/gdn/RRCI_64_summary.pdf].
- Koprić, I., 2001.** “Državna uprava i lokalna samouprava u Hrvatskoj 1990-2001. - vladavina prava ili politike?”. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 51 (6), 1275-1295.
- La Porta, R. [et al.], 1999.** “The Quality of Government”. *Journal of Law, Economics and Organization*, 15 (1), 222-279.
- Lindgren, G., 2002.** “Sweden – experiences of creating a training system for the civil service in order to meet the requirements of the EU membership” [online]. *2nd International Conference: European challenges to the Bulgarian Public Administration*, 18. listopada 2002, Sofija. Available from: [http://www.ipaei.government.bg/ipaei/events_english/07.rtf].

- MEI, 2003a.** *CARDS* [online]. Zagreb: Ministarstvo za europske integracije. Available from: [<http://www.mei.hr/default.asp?ru=160&gl=200107300000007&sid=&jezik=1>].
- MEI, 2003b.** *Projekt reforme javne uprave* [online]. Zagreb: Ministarstvo za europske integracije. Available from: [http://www.mei.hr/Download/2003/06/06/letak_020503.pdf].
- MEI, 2003c.** “Drugo godišnje izvješće Europske komisije o stabilizaciji i pridruživanju” [online]. Available from: [http://www.mei.hr/Download/2003/04/04/Izvjescje_EK_o_RH_2003__hrvatski_prijevod.doc].
- Nunberg, B., 2000.** “Ready for Europe: Public Administration Reform and European Union Accession in Central and Eastern Europe”. *World Bank Technical Paper No. 466*.
- O’Dwyer, C., 2002.** “Civilizing the State Bureaucracy: The Unfulfilled Promise of Public Administration Reform in Poland, Slovakia, and the Czech Republic (1990-2000)”. *University of California, Berkeley, Institute of Slavic, East European, and Eurasian Studies: Paper No. 2002_01-odwy*.
- PRS, 2003.** “International Country Risk Guide” [online]. Political Risk Services Group. Available from: [<http://www.prsgroup.com/icrg/icrg.html>].
- Pusić, E., 1999.** *Država i državna uprava*. Zagreb: Pravni fakultet.
- Šimac, N., 2002.** *Europski principi javne uprave: od vladanja do služenja građanima*. Zagreb: Udruga za demokratsko društvo.
- SSP, 2001.** “Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica” [online]. Available from: [http://www.mei.hr/Download/2002/07/05/SSP-bez_dodataka.pdf].
- Subirats, J., 1990.** “Modernizing the Spanish Public Administration or Reform in Disguise” [online]. *Institut de Ciències Polítiques i Socials: Working Paper No. 20*, Barcelona. Available from: [http://www.diba.es/icps/working_papers/docs/Wp_i_20.pdf].
- Tanzi, V., 1997.** “The Changing Role of the State in the Economy: A Historical Perspective”. *International Monetary Fund: Working Paper No. 114*.
- Tanzi, V., 1998.** “Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures”. *IMF: Staff Papers*, 45 (4), 559-594.
- Transparency International, 2003.** “Corruption Perceptions Index” [online]. Available from: [<http://www.transparency.org/cpi/index.html#cpi>].

- UNDP, 1997.** “Good governance – and sustainable human development” [online]. *United Nations Development Programme: Policy Document*. Available from: [<http://magnet.undp.org/policy/chapter1.htm>].
- UNDP, 2001.** “Rebuilding state structures: methods and approaches”. *United Nations Development Programme: Policy Advocacy Papers*.
- UNDP, 2003.** “Promoting effective governance to meet the challenges” [online]. *United Nations Development Programme: Public Administration and Civil Service Management Reform*. Available from: [<http://www.undp.org/governance/public.htm>].
- Ured za strategiju razvitka RH, 2001.** *Javna uprava* [online]. Available from: [<http://www.hrvatska21.hr/download/200110310000001.pdf>].
- Vlada RH, 2000.** “Program rada Vlade Republike Hrvatske za razdoblje 2000.-2004. godine” [online]. Available from: [<http://www.vlada.hr/Download/2002/12/13/program-vlade.html>].
- Vlada RH, 2002.** “Nacionalni program Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj uniji” [online]. Available from: [http://www.vlada.hr/Download/2003/01/23/Nacionalni_program_pridruzivanja_EU_za_20031.pdf].
- Weber, M., 1968.** *Economy and Society*. New York: Bedminster Press.
- World Bank, 1992.** *Governance and Development*. Washington D. C.: The World Bank.
- Zakon o državnim službenicima i namještenicima, NN 27/01.** Zagreb: Narodne novine.
- Zakon o medijima, NN 163/03.** Zagreb: Narodne novine.
- Zakon o obvezama i pravima državnih dužnosnika, NN 101/98.** Zagreb: Narodne novine.
- Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, NN 163/03.** Zagreb: Narodne novine.
- Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminala, NN 88/01.** Zagreb: Narodne novine.