

# **Nacionalno vijeće za konkurentnost**

## **Preporuke za povećanje konkurentnosti**

RADNI MATERIJAL

### **Stručna skupina**

## **PRAVNA DRŽAVA SUKLADNA EU**

**Voditelj stručne skupine:**  
**Božo Prka, Privredna banka Zagreb**

**Suvoditelj stručne skupine:**  
**Ivan Koprić, Pravni fakultet Zagreb**

**Članovi stručne skupine:**  
**Miroslav Božić, Ministarstvo poljoprivrede i šumarstva**  
Jadranko Crnić, Hrvatski crveni križ  
Hrvoje Momčinović, sudac Ustavnog suda u mirovini  
Višnja Samardžija, Ministarstvo za europske integracije  
Ivan Šprajc, Pravni fakultet Zagreb  
Igor Tepšić, Zagrebačka banka

**Autori pripremnih materijala:**  
Igor Gliha, Pravni fakultet Zagreb (pravo vlasništva i intelektualnog vlasništva)  
Ivan Koprić, Pravni fakultet Zagreb (javna uprava)  
Deša Mlikotin Tomić, Ekonomski fakultet Zagreb (pravo tržišnog natjecanja)  
Ivan Šprajc, Pravni fakultet Zagreb (javne nabave)  
Alan Uzelac, Pravni fakultet Zagreb (pravosuđe)

**Redakcija dokumenta:**  
Ivan Koprić

Zagreb, prosinac 2003.

# PREPORUKE I MJERE ZA OSTVARENJE PRAVNE DRŽAVE SUKLADNE EU STANDARDIMA

(radni tekst - druga verzija)

## POLAZNE POSTAVKE:

Stručna skupina smatra da jačanju konkurentnosti Hrvatske, pored ostaloga, služi *efikasna, pravna, demokratska i socijalna država*. Takva država predstavlja povoljno okruženje subjektima privatnog sektora, njihovom poduzetništvu i adekvatnoj tržišnoj valorizaciji njihovih rezultata. Ona smanjuje javne troškove. Pod jednakim uvjetima, bez diskriminacije, osigurava zaštitu prava vlasništva, konkurenciju i slobodu kretanja znanja, rada, kapitala, roba i usluga. Pouzdan je partner privatnom sektoru. Time postaje nezaobilazan faktor ukupnog razvoja zemlje.

Konkurentnost nacionalnog gospodarstva nije moguća u uvjetima pravne nesigurnosti i neefikasne zaštite prava građana i poduzetnika. Neefikasnost pravnog sustava pogađa domaće poduzetnike, a zemlju čini nedovoljno atraktivnom za ulaganja stranih poduzetnika. Pored kvalitetno oblikovanog modernog normativnog okvira, efikasnost pravnog sustava osigurava se djelovanjem javne uprave i djelovanjem sudstva. Javna uprava odlučuje o najvećem broju prava i obaveza građana i svih drugih subjekata te predstavlja najveći dio državnog institucionalnog mehanizma, a poduzetnici najčešće dolaze u kontakt baš s upravnim tijelima. Sudstvo reagira u spornim situacijama i osigurava prava svih subjekata u kritičnim situacijama predstavljajući tako krajnju mjeru djelovanja nekog pravnog sustava.

Zato je potrebno oblikovati državu dovoljnog institucionalnog kapaciteta za rješavanje javnih problema, koja je orijentirana na ostvarivanje načela vladavine prava, veličinom primjerena zadacima koji se postavljaju pred zemlju te usklađena sa standardima koji se postavljaju u okviru Europske Unije.

Takvo dublje preoblikovanje države treba provesti prema načelima doktrine **novog javnog menadžmenta** (*the new public management*). Novi javni menadžment posebno naglašava potrebu da se kroz oblikovanje i djelovanje državnih institucija realiziraju vrijednosti ekonomske naravi, od ekonomičnosti i efikasnosti do kvalitete javnih usluga i servisiranja građana i poduzetnika. Nastoji se i državu podvrći tržišnim načelima, naravno u mjeri u kojoj je to uopće primjereno s obzirom na njezinu specifičnu društvenu ulogu. U javnoj se sferi, naročito u javnoj upravi nastoji razviti poduzetničko ponašanje i organizacijska kultura utemeljena na profesionalno-proaktivnom odnosu službenika prema radu.

U suvremenoj državi sudstvo mora imati nezavisnu poziciju i funkcionirati efikasno. U skladu s načelom supsidijarnosti, koje je jedno od temeljnih načela europskih integracija, država se mora ograničiti samo na one poslove koje privatni sektor ne može obaviti,

rezervirajući potom javne poslove za onu najnižu javnu razinu (lokalnu, regionalnu, centralnu) koja ih je u stanju kvalitetno obavljati.

Stručna skupina identificirala je tako **tri područja** problema i područja poboljšanja konkurentnosti koji se odnose na državu:

1. *Područje zakonodavstva*, u kojem je potrebno hrvatski pravni sustav harmonizirati europskim pravnim standardima te ujedno ukloniti glavne zakonodavne barijere konkurentnosti subjekata privatnog sektora, ali i osigurati dobre standarde zakonodavne tehnologije;
2. *Područje pravosuđa*, u kojem je potrebno osigurati racionalnu organizaciju te efikasno, nepristrano i etično funkcioniranje sudstva;
3. *Područje javne uprave*, u kojem je potrebno reformirati državnu upravu, racionalizirati sustav lokalne samouprave, modernizirati javne službe te razviti profesionalizam svih javnih službenika.

Prema ocjeni radne skupine, Hrvatska je razmjerno daleko odmakla s procesom harmonizacije zakonodavstva u odnosu na pravnu stečevinu Europske unije (*acquis communautaire*), a u skladu sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju. Premda zahtijeva visoko ekspertno pravno znanje i izvrsnost u normativnoj vještini, harmonizacija zakonodavstva je zadatak koji je moguće provesti već prema kapacitetu zakonodavnog procesa. Taj kapacitet nije neograničen, jer demokratske procedure donošenja novih propisa zahtijevaju određeni angažman i određeno vrijeme. No, pored i preko toga, već sada je potrebno početi stvarati uvjete za efikasno provođenje tih propisa, za usklađeno vođenje kvalitetnih javnih politika, te za brzu i efikasnu sudsku zaštitu prava građana i poduzetnika. Zbog toga radna skupina snažno naglašava važnost prilagodbi javne uprave, kao i reforme pravosuđa.

## **PODRUČJA:**

### **1. ZAKONODAVSTVO**

Problemi koji u ovom području rezultiraju smanjenjem konkurentnosti detektirani su i prije početka harmonizacije domaćeg prava s europskim. Međutim, proces pridruživanja EU te je probleme dodatno naglasio. Naime, jedna od osnovnih funkcija zakonodavne aktivnosti u procesu pridruživanja EU je povećanje konkurentnosti gospodarstva, a sve u cilju osposobljavanja nacionalne ekonomije da ravnopravno participira na tržištu EU. To je tržišno okruženje visoko integrirano i izrazito zahtjevno zbog visoke razine normiranosti europskog tržišta normama donesenim radi dosizanja ciljeva ekonomske i monetarne unije. Pravnu osnovu tog procesa, ujedno i kriterij procjene domaćeg zakonodavstva, trenutno čini Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) odnosno u daljoj fazi pridruživanja pravna stečevina EU-a (*acquis communautaire*). Taj se Sporazum, naime, odnosi na temeljne dijelove *acquis communautaire*-a koji se odnose na unutrašnje tržište i

trgovinu, dok će se kasnije harmonizacija morati proširiti na sva područja *acquis communautaire*-a.

Da bi Hrvatska postigla nabrojane ciljeve potrebne su stanovite promjene, i to kako na formalnoj, tako i na materijalnoj razini zakonodavstva.

U okviru formalne razine posebno je naglašen problem *zakonodavne tehnologije*. Time se označava skup problema vezanih za planiranje, pripremu, donošenje te izvršavanje pravnih (zakonskih) normi. Poželjan cilj predstavlja takav zakonodavni proces koji je sposoban prihvatiti i kroz adekvatne zakonske tekstove izraziti sve zahtjeve koje proces europskog pridruživanja, odnosno koje temeljna načela pravne države pred njega postavljaju. Kao još konkretniji ciljevi postavljaju se: standardiziranje zakonodavne djelatnosti putem primjene recentnih metoda zakonodavne tehnologije (npr. *regulatory impact assessment*), odnosno praćenja i kontrole učinaka zakona nakon njegova stupanja na snagu (*ex ante* kontrola uz potrebne korekcije kako zakonskog teksta tako i načina njegove primjene), itd. Naravno, da u značajnom dijelu zakonodavne tehnologije zakonodavno tijelo nužno treba stručno-analitičku pomoć iz odgovarajućih dijelova reformirane državne i javne uprave(v. dalje u tekstu).

Materijalna razina iskazuje nekoliko kritičnih točaka na različitim pravnim područjima i granama. Osobito se važnim čine sljedeća pravna područja i grane:

- pravo konkurencije,
- pravne procedure (dugotrajnost raznih upravnih i sudskih postupaka),
- zaštita vlasništva u svim njegovim oblicima (pa i, na primjer, intelektualnog),
- javne nabave,
- zaštita potrošača,
- normizacija i mjeriteljstvo (standardi),
- stečajno pravo,
- državne potpore,
- tržište financijskih usluga i kapitala,
- i slično.

Dodatno, probleme generiraju i tako uređeni postupci (ponajprije upravni postupci) koji neadekvatno reguliraju intervenciju javne uprave u gospodarske procese. Neadekvatnost se ponekad javlja kao nepotrebno i suvišno administriranje (često uz slabo ograničene diskrecione ovlasti javne uprave), a drugi put u formi neopravdanog izostanka intervencije koja bi osigurala potrebnu jednakost uvjeta svih poduzetnika na tržištu.

Radna grupa smatra da se na primjeru nekoliko odabranih područja i grana prava može pokazati u kojem je smjeru i na koji način potrebno pristupiti nastavku harmonizacije hrvatskog zakonodavstva europskim standardima. Predlažu se preporuke u pogledu tržišnog natjecanja, javnih nabavi te prava vlasništva (uključujući intelektualno vlasništvo). Time se, ipak, ne umanjuje važnost i drugih područja obuhvaćenih Sporazumom o

stabilizaciji i pridruživanju (tako: normizacija i mjeriteljstvo, zaštita potrošača). Kako, osim toga, Hrvatsku nakon realizacije obaveza iz tog Sporazuma čeka i harmonizacija na svim područjima *acquis communautaire*-a, radna grupa prepoznaje daljnji zadatak izrade preporuka i u pogledu tih područja, u nekoj od narednih faza svog djelovanja.

U sklopu tri zakonodavna područja za koja se daju preporuke, radna skupina je identificirala ne samo normativne, nego i regulativne, institucionalno-organizacijske, funkcionalne, edukacijske, stručne te informacijske preporuke. Ovdje naznačene institucionalno-organizacijske mjere ponegdje se preklapaju s preporukama koje se odnose na javnu upravu i pravosuđe, što je i naznačeno u odgovarajućim poveznicama.

### **1.1. Pravo tržišnog natjecanja i zaštita slobodnog tržišta**

Stvaranje konkurencije na domaćem tržištu moguće je na dva temeljna načina. S osloncem na pravo tržišnog natjecanja ili liberalizacijom uvoza. U Hrvatskoj se konkurentnost još uvijek pretežno temelji na uvozu i dispozicijama potrošača, premda je sustav prava tržišnog natjecanja uveden i funkcionira još od 1995.

U Hrvatskoj postoji normativna regulacija tržišnog natjecanja (Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, NN 122/2003), kao i posebna regulacija tržišta telekomunikacija, energetike i bankarstva, ali i drugih djelatnosti (elektronički mediji, komunalne djelatnosti, itd.). Zaštita konkurencije povjerena je ponajprije Agenciji za zaštitu tržišnog natjecanja, ali i Agenciji i Vijeću za telekomunikacije, Vijeću za energetiku i drugim sličnim tijelima, odnosno posebnim nezavisnim regulatornim komisijama. Kontrola bankarstva povjerena je Narodnoj banci Hrvatske, a komunalne su djelatnosti u samoupravnom djelokrugu lokalnih jedinica.

Da bi sustav tržišnog natjecanja mogao pridonositi konkurentnosti potrebno je poduzeti sljedeće mjere:

1. **Jačanje kapaciteta institucija koje reguliraju i štite tržišno natjecanje** (ponajprije Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, Vijeće za telekomunikacije, Vijeće za energetiku, Narodna banka Hrvatske). Nužna su poboljšanja personalne situacije, materijalno-tehničke opremljenosti te visine proračuna i financijske neovisnosti tih institucija. Potrebno je ustanoviti načine njihove međusobne suradnje i koordinacije radi uspostave jednakih pravnih standarda u odnosu na različita područja u kojima svaka pojedina od tih institucija ima ovlasti. Nužno je osigurati i utvrditi savjetovanje nezavisnih stručnjaka u njihovom radu (v. dalje pod 3.2.b i c).
2. **Dekonzracija djelovanja Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja.** Potrebno je osnovati bar tri područna ureda Agencije izvan Zagreba, u većim gradovima (Split, Rijeka, Osijek) koja će obavljati stručne, analitičke i promotivne poslove zaštite tržišnog natjecanja.

3. **Transparentno poslovanje javnih poduzeća i privatizacija određenih javnih usluga.** Nužno je utvrditi mjere za osiguranje transparentnog poslovanja javnih poduzeća. Određene je javne usluge potrebno podvrgnuti privatizaciji u skladu s unaprijed oblikovanim politikom privatizacije (v. i 3.7.).
4. **Briga o malim poduzetničkim uslugama.** Potrebno je stvoriti poticajni okvir te poduzeti niz pravnih i organizacijskih mjera stimuliranja i razvoja mreža manjih, lokalnih, privatiziranih davatelja usluga kao što su komunalne usluge (npr. uređenje nasada, lokalni promet, pogrebne usluge), usluge u obrazovanju, i slične.
5. **Jačanje opće informiranosti o tržišnom natjecanju.** Potrebno je osigurati opću informiranost opće javnosti, ali i političkih stranaka, tijela državne uprave, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, sudova i gospodarskih subjekata o načelima, svrsi i pravilima tržišnog natjecanja. Potrebno je oblikovati sustavni, trajni i dobro financirani program promocije ideje i pravila tržišnog natjecanja. Program treba poduprti Vlada Republike Hrvatske, uz povjeravanje realizacije kvalitetnim stručnjacima.
6. **Stručna obrada prakse primjene prava tržišnog natjecanja.** Brojne odluke nastale tijekom sedmogodišnje prakse Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja koje sadrže pravne ocjene, kvantitativne tržišne podatke i analize, kao i teškoće i neujednačenosti u praksi upućuju na potrebu provođenja posebnog projekta, odnosno istraživanja prakse primjene prava tržišnog natjecanja.
7. **Oblikovanje i vođenje adekvatne politike konkurencije.** Da bi se mogla postići ujednačena i efikasna praksa provedbe prava tržišnog natjecanja potrebno je jasno oblikovati politiku konkurencije. Riječ je o izboru između politike ekonomske efikasnosti i tolerancije «vladara tržišta», tj. najvećih i uspješnih poduzetnika, s jedne strane, te politike strože discipline za sve pa i za najveće poduzetnike koji su u vladajućem položaju na tržištu, s druge strane. Sugerira se odabir politike strogog poštivanja pravila tržišnog natjecanja za sve, jer se tek od takve politike može očekivati poticaj zapošljavanju, uvođenje inovacija i poboljšanje konkurentnosti.
8. **Kontrola regulacije usluga i suzbijanje protekcionističke regulacije.** Takvim mjerama osigurava se uklanjanje javnopravnih zapreka konkurenciji koje nastaju propisima, općim aktima i drugim oblicima regulacije od strane javnopravnih tijela. Protekcionistička regulacija obično nastaje zbog pojačanog lobiranja za posebne pogodnosti na tržištu, a dovodi do poduzetničke nesigurnosti i smanjenja ulaganja. Potrebno je jasno oblikovati, normativno regulirati i dosljedno provoditi politiku slobodnog tržišnog natjecanja.

## 1.2. Javne nabave

Područje javnih nabava regulirano je ponajprije Zakonom o javnoj nabavi (NN 117/2001), Zakonom o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (NN 117/03) i Uredbom o postupku nabave roba, radova i usluga male vrijednosti (NN 14/2002). Hrvatski propisi pokazuju značajno odstupanje od *acquis communautaire*-a, u pogledu normativnih rješenja koja bi trebala osigurati ostvarenje ključnih vrijednosti: zakonitosti, pravne sigurnosti i

zaštite zainteresiranih poduzetnika, poduzetničke jednakosti te transparentnosti, efikasnosti i ekspeditivnosti u provođenju postupaka javne nabave.

Pored toga, primjena važećih hrvatskih propisa opterećena je brojnim nedostacima. Postupke javne nabave provode osobe bez pravnog obrazovanja, službene osobe nerijetko zbog sukoba interesa ne jamče nepristrano i objektivno postupanje, postoje sumnje na korupciju i prevarno ponašanje, itd. U pravnoj se struci radi o zanemarenom pitanju, a ključne se odluke nadležnih tijela ne publiciraju ni ne analiziraju.

Upravni sud, kao vrhovna nadzorna sudska instanca na tom području, vodi upravne sporove s prosječnim trajanjem čak i preko jedne godine, što zapravo onemogućava sudsku zaštitu. Transparentnost rada Upravnog suda nije zadovoljavajuća.

Potrebno je poduzeti niz mjera na normativno-koncepcijskoj, normativno-provedbenoj te institucionalnoj razini. Navode se glavne preporuke:

1. **Hitno novelirati postojeće zakone na području javne nabave.** Nužno je precizirati razloge nesposobnosti ponuditelja, utvrditi zakonske rokove za svaku vrstu javne nabave posebno unutar kojih bi se morao provesti postupak javne nabave, dosljedno provesti načelo nekomunikativnosti u evaluaciji ponuda, razriješiti proturječnosti unutar zakonskih tekstova te preciznije regulirati sredstva pravne zaštite (prigovor, žalba, tužba).
2. **Pripremiti potpuno novu regulaciju postupaka javne nabave.** Nova regulacija trebala bi osigurati širi zakonski obuhvat postupaka javne nabave kako bi se izbjegli slučajevi kad se zakonom predviđa neprimjenjivanje propisa o javnoj nabavi (tako npr. koncesije odnosno komunalne usluge). Mora se osigurati jednaki pravni položaj svih poduzetnika u postupcima javne nabave (kroz stručnost i nepristranost u vođenju postupaka javne nabave, zabranu pregovaranja prije donošenja odluke o odabiru, širenje primjene javnog nadmetanja umjesto nadmetanja po pozivu i izravne pogodbe, itd.). Mora se osigurati efikasnost i ekspeditivnost u provođenju postupaka javne nabave određivanjem rokova i sankcija za njihovo prekoračenje, kao i predviđanjem konsenzualnih oblika rješavanja sporova (mirno rješavanje sporova). Nova regulacija treba osigurati transparentnost (objavljivanje odluka nadležnih institucija, objavljivanje prekršitelja, itd.). Konačno, nova regulacija mora unaprijediti pravnu sigurnost u području javnih nabava (brza i predvidiva sudska zaštita, vremensko ograničenje upravnih sporova, omogućavanje sudjelovanja poduzetničkih asocijacija u postupcima javne nabave, predviđanje općeg upravnog postupka kao supsidijarnog pravnog okvira odvijanja postupaka javne nabave, proširenje prava na korištenje pravnim sredstvima na sve zainteresirane osobe, omogućavanje provjere zakonitosti svih odluka koje tijekom postupka javne nabave donosi naručitelj, itd.).
3. **Jačati informiranost o zakonskom uređenju i primjeni propisa o javnoj nabavi.** Nužno je organiziranje stručnih skupova i drugih oblika razmjene

informacija i znanja u tom području (časopisi, simulacije, radionice, seminari, usavršavanje, itd.).

4. **Osnovati zasebni sudski odjel za upravne sporove iz postupaka javne nabave unutar Upravnog suda Hrvatske.** Time bi se osiguralo brže provođenje upravnih sporova, osigurala specijalizacija sudaca i omogućila veća transparentnost rada toga Suda.
5. **Osigurati dovoljnu zastupljenost stručnih i nepristranih osoba u vođenju postupaka javne nabave unutar tijela koja te postupke provode.** U povjerenstvima za javne nabave trebali bi u većini biti zastupljeni diplomirani pravnici ili bi to trebao biti barem predsjednik povjerenstva. Trebalo bi unutar svakog tijela predvidjeti slučajeve i postupak u slučaju sukoba interesa kod članova povjerenstava, kao i sankcije u odnosu na te članove u slučaju nedopuštenih radnji, koruptivnog i prijevarnog ponašanja.
6. **Razvijanje alternativnih načina rješavanja sporova proizašlih iz postupaka javne nabave.** Preporučuje se osnivanje specijaliziranih internih jedinica u okviru Hrvatske udruge poslodavaca koja bi razvijala takve načine rješavanja sporova, analizirala važeće pravne propise te praksu javnih nabava.

### 1.3. Pravo vlasništva i intelektualnog vlasništva

Ustavna garancija nepovredivosti prava vlasništva obuhvaća sva privatna imovinska prava. Stvarnopravno (vlasničkopravno) uređenje sadržano u Zakonu o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (1996) ne predstavlja zapreku postizanju konkurentnosti. Takvu zapreku predstavlja veći broj posebnih propisa kojima se uspostavljaju posebna pravna uređenja za pojedine objekte, stvari odnosno pojedine subjekte (tako za poljoprivredno zemljište).

Zapreku konkurentnosti predstavljaju i nesređene zemljišne knjige. Usprkos donošenju kvalitetnog Zakona o zemljišnim knjigama (1996) te knjige još uvijek, poslije dvije petogodišnje odgode njegove primjene, nisu u stanju koje bi bilo primjereno konkurentnom gospodarstvu. Netočnost i nepotpunost zemljišnoknjižnog stanja koje sadrže prati još i sporost, arbitrarnost i sumnje u korupciju pri zemljišnoknjižnom postupanju nadležnih tijela. Iz tako nesređenog stanja proizlazi nesigurnost pri stjecanju nekretnina (upitno stjecanje vlasništva i nesigurnost u pogledu pitanja što čini nekretninu koja se stječe).

Intelektualno vlasništvo obuhvaća autorsko pravo i njemu srodna prava te industrijsko vlasništvo (patenti, žigovi, itd.). Uz opću ustavnu garanciju nepovredivosti vlasništva ustavno je zajamčena i zaštita moralnih i materijalnih prava koja proistječu iz znanstvenog, kulturnog, umjetničkog, intelektualnog i drugog stvaralaštva. Donesen je niz zakona iz područja prava intelektualnog vlasništva koji to područje reguliraju u skladu s *acquis communautaire*-om. Efikasna zaštita intelektualnog vlasništva pogoduje poduzetnicima koji ulažu u istraživanje i razvoj, a upravo to dugoročno pogoduje jačanju konkurentnosti nacionalnog gospodarstva.

Temeljne preporuke su sljedeće:

1. **Smanjiti broj posebnih vlasničkopravnih uređenja.** Potrebno je smanjiti broj slučajeva u kojima se posebnim propisima uspostavljaju posebna pravna uređenja za pojedine objekte, stvari odnosno pojedine subjekte.
2. **Uspostaviti pouzdane zemljišnoknjižne evidencije.** Što prije se mora uspostaviti istinito (točno) stanje vlasništva u zemljišnim knjigama te u cijelosti, bez daljnjih odgoda, provesti postojeće propise o zemljišnim knjigama kako bi stanje u njima bilo potpuno i pouzdano. Potrebno je dovršiti proces informatizacije, kako bi se svi elementi zemljišnih knjiga (uključivši i vlasničke terete - npr. hipoteke) učinili lako dostupnima svim građanima i pravnim osobama, uključujući poduzetnike.
3. **Edukacija i specijalizacija upravnih službenika i sudaca u područjima zemljišnih knjiga, autorskog prava i srodnih prava te industrijskog vlasništva.** Potrebno je educirati upravne službenike u području vođenja zemljišnih knjiga, kao i industrijskog vlasništva (sada u Državnom zavodu za intelektualno vlasništvo, carinskoj službi, Državnom inspektoratu i policiji). Time će se omogućiti brže i kvalitetnije provođenje postupaka za priznavanje prava industrijskog vlasništva te efikasnija zaštita prava intelektualnog vlasništva putem carinske službe, inspekcije i policije. Suci koji presuđuju u sporovima o industrijskom vlasništvu trebaju se specijalizirati samo za takve predmete te dodatno educirati kako bi stekli i temeljna znanja iz odnosnih stručnih disciplina (v. 2.5.c te 3.3.).
4. **Promoviranje značenja intelektualnog vlasništva.** Glavna mjera za ostvarenje te preporuke je uvođenje obaveznog nastavnog predmeta o industrijskom vlasništvu na tehnička, umjetnička, pravna i ekonomska visoka učilišta. Time bi se djelovalo na potencijalne nositelje i korisnike prava intelektualnog vlasništva. Također, potrebno je provesti niz mjera obavještanja javnosti, kako bi se spriječilo širenje shvaćanja koja se mogu nazvati «Internet komunizmom».

## 2. PRAVOSUĐE

Prepreke koje povećanju konkurentnosti postoje na ovom području samo su poseban vid generalnog i već gotovo kroničnog problema koje pravosuđni sustav predstavlja. Usprkos brojnim najavama reforme pravosuđa, još uvijek ne postoji dugoročna vizija razvoja i reforme pravosudnih institucija. Ne postoje empirijski podaci o različitim segmentima organizacije i funkcioniranja tih institucija, ni razrađena metodologija pristupa pravosudnoj reformi. Pravosuđni dužnosnici i službenici nerijetko nemaju adekvatne sposobnosti, znanje ili obrazovanje. Podjela nadležnosti, organizacija posla i logističke pretpostavke nisu primjereni zadacima. Odluke se ne provode efikasno i ne poštuju. Stupanj javnog povjerenja u pravosuđe nije zadovoljavajući.

Nezadovoljavajuće stanje u pravosuđu potrebno je korigirati nizom cjelovitih, sustavnih, konzistentnih i realno utemeljenih mjera koje bi trebale osigurati nezavisno, kompetentno i

efikasno sudstvo, posebno u pogledu trgovačkih sudova. Također, mora se osigurati poštivanje rezultata sudskih postupaka i efikasnu provedbu sudskih odluka.

Radi osiguranja sustavne i realne reforme pravosuđa bilo bi nužno usvojiti i realizirati sljedeće preporuke:

1. **Stvaranje pretpostavki za strateško planiranje i djelovanje na povećanju efikasnosti pravnog sustava.** Mjere za ostvarenje ove preporuke su odnose se na:
  - a) potporu istraživanjima problema funkcioniranja pravosuđa, kroz potporu osnivanju nezavisnih privatnih institucija koje bi sustavno analizirale probleme pravosuđa i o tome konzultirale donositelje političkih odluka;
  - b) reformiranje statističkog praćenja djelovanja pravosuđa na kvantitativnom i kvalitativnom planu, posebno redefiniranje kriterija za praćenje djelovanja pravosuđa i statistika koje vodi ministarstvo nadležno za pravosuđe; te
  - c) oblikovanje novih kriterija učinkovitosti i evaluacije djelovanja pravosudnih službi (pored kriterija broja riješenih spisa uvesti složenije mjerne instrumente, u evaluaciji razlikovati između rutinskih i složenijih predmeta, uzeti u obzir rezultate istraživanja i poboljšanih statistika, itd.).
2. **Reorganizacija pravosudnih tijela i službi u skladu s racionalnim kriterijima.** Kriteriji racionalne organizacije upućuju na poduzimanje sljedećih mjera:
  - a) prilagođavanje broja sudbenih tijela, njihovog područja i stvarne nadležnosti potrebama efikasnog rada (reducirati broj žalbenih sudova, neke postojeće žalbene sudove pretvoriti u prvostupanjske, racionalizirati i eventualno reducirati broj tzv. općinskih sudova, ujednačiti radno opterećenje sudaca);
  - b) jasnije razgraničenje polja djelovanja sudova i sudaca u odnosu na druge pravosudne službe i profesije, ograničenje sudaca na poslove sudbene naravi, stvaranje visoko osposobljenih pomoćnih pravosudnih službenika – sudačkih pomoćnika - za obavljanje administrativnih i pripremnih poslova te prilagođavanje okvirnih mjerila broja sudaca i sudskih službenika u svjetlu europskih standarda i nacionalnih potreba;
  - c) preispitivanje uloge i funkcije pojedinih pravosudnih službi i profesija (javnih bilježnika, sudskih savjetnika, stečajnih upravitelja, sudskih izvršitelja, sudskih dostavljača); te
  - d) privatizacija nekih poslova sudbenih tijela (dostava, izvršenje, itd.).
3. **Povećanje brzine i efikasnosti postupanja sudova.** Pretpostavke za ubrzanje suđenja i efikasnost sudskih postupaka mogu se osigurati sljedećim mjerama:
  - a) obuhvatnom reformom pravosudne uprave na nacionalnoj razini (sada u nadležnosti ministarstva nadležnog za pravosuđe i Vrhovnog suda) i na razini svakog pojedinog suda usmjerenom na stvaranje profesionalnih struktura i načina upravljanja. Potrebno je osnovati nacionalnu agenciju za pravosudnu upravu, omogućiti zapošljavanje menadžera koji bi vodili poslove sudske uprave u većim sudovima, itd.

- b) osnivanjem nacionalnog sustava informatičkog praćenja postupaka i upravljanja cirkulacijom predmeta, povezano s osiguravanjem kvalitetnih pravosudnih statistika, u sklopu nacionalne agencije preporučene pod a);
  - c) ustanovljenjem sustava interventnih mjera za rješavanje kriznih situacija, uključujući preraspodjelu kadrova, predmeta i kapaciteta između preopterećenih i manje opterećenih sudova;
  - d) osiguranjem primjerene razine koncentracije postupanja, čemu treba poslužiti sustav praćenja broja ročišta u predmetima;
  - e) reformom žalbenog postupka u građanskim i trgovačkim stvarima, kojom bi se osiguralo da žalbeni sudovi u puno većoj mjeri konačno odlučuju u predmetima; te
  - f) sustavnom informatizacijom i automatizacijom rješavanja formularnih i rutinskih predmeta.
4. **Povećanje razine motiviranosti i odgovornosti sudionika za efikasno djelovanje i rezultate sudskih postupaka.** Birokratski način funkcioniranja sudaca, ali i odvjetnika i vještaka može se prevladati sljedećim mjerama:
- a) uspostavljanjem sistemske motivacije za efikasan rad sudova, naročito jačim vezanjem napredovanja i efikasnog i kvalitetnog rada;
  - b) zaoštavanjem odgovornosti za neučinkovit i nekvalitetan rad; te
  - c) uklanjanjem vanjskih razloga za odugovlačenje kod drugih sudionika u postupku, ponajprije kod odvjetnika (plaćanjem koje je u manjoj mjeri ovisno o broju poduzetih radnji, itd.) i vještaka.
5. **Povećanje razine kompetentnosti, osposobljenosti i stručnosti sudskih dužnosnika i službenika.** Radi ostvarenja te preporuke potrebno je:
- a) osigurati visok stupanj objektivizacije pri regrutiranju novih kadrova, uz isključenje arbitrarnih odluka, ustanovljenjem kombinacije objektivnih kriterija jednakih za sve (uspjeh u studiju, rezultati na anonimno ocjenjivanom testu i pisanim vježbama, uspjeh na pravosudnom ispitu);
  - b) korjenito reformirati pravosudni ispit, uvesti obavezni stručni pravosudni studij kao svojevrsnu posebnu pripremu za taj ispit, možda u okviru nove institucije (pravosudne akademije) te regrutiranje novih kadrova učiniti ovisnim o rangju uspjeha na pravosudnom ispitu,
  - c) permanentno obrazovanje sudaca i drugih pravosudnih djelatnika ustanoviti kao njihovo pravo, ali i obavezu, te vezati njihov opstanak u službi i uz rezultate stručnog usavršavanja;
  - d) ustanoviti projekciju kadrovske obnove s rješenjima za nedovoljno stručne ili motivirane pravosudne djelatnike.
6. **Poticanje mirnog rješenja i alternativnih metoda rješavanja sporova.** Sporazumna i izvansudska rješenja treba poticati na sljedeće načine:
- a) stimuliranjem nagodbi u svim vrstama postupaka,
  - b) potporom sustavima mirenja (medijacije) u sudskom postupku i izvan njega, te
  - c) poticanjem arbitraže.

### 3. JAVNA UPRAVA

Budući da javna uprava (državna uprava, lokalna samouprava te javne službe u području obrazovanja, zdravstva, socijalne skrbi, znanosti, itd.) predstavlja najveći dio državnog institucionalnog mehanizma, koji trenutno općenito gledajući ne funkcionira dobro, nužno je poduzeti sveobuhvatne, sustavne, postupne, ali odlučne mjere njezine reforme usmjerene kako na kratkoročne tako i na dugoročne povoljne učinke:

- a) racionalizirati, depolitizirati i profesionalizirati *državnu upravu* te ju učiniti efikasnom, pouzdanom, transparentnom i orijentiranom na korisnike, građane i druge privatne subjekte, na temelju doktrine novog javnog menadžmenta (*the new public management*),
- b) racionalizirati sustav *lokalne i regionalne samouprave*, uz daljnju decentralizaciju temeljem načela supsidijarnosti, ali i inzistiranje na preciznoj regulaciji teritorijalne samouprave, integriranom strateškom planiranju i efikasnom nadzoru zakonitosti kao temeljnim instrumentima integracije čitavog državnog sustava,
- c) racionalizirati i modernizirati *javne službe*, od socijalne skrbi i zdravstva do obrazovanja i znanosti, uz opreznu privatizaciju dijelova koji se mogu prepustiti privatnom poduzetništvu te osiguranje etičkih standarda i kvalitete,
- d) razviti profesionalizam svih *službenika*, državnih, lokalnih i javnih, razvijajući kvalitetno obrazovanje za javnu službu u različitim segmentima javne uprave, naročito za vodeće kadrove, te razvijajući osjećaj javnog interesa, proaktivni stav i tome odgovarajuće tipove organizacijske kulture u javnoj upravi (legalističku, participativnu i poduzetničku kulturu),

Tijekom reforme javne uprave potrebno je poduzeti niz strukturnih, funkcionalnih i personalnih mjera. Glavne preporuke su sljedeće:

1. **Racionalizacija javne uprave.** Da bi se osnažilo načelo racionalne organizacije potrebno je poduzeti sljedeće mjere:
  - a) racionalizirati središnju državnu upravu smanjujući broj ministarstava, ali i tzv. državnih upravnih organizacija od kojih bi se neke mogle organizirati kao samostalne javne ustanove izvan sustava državne uprave,
  - b) uredi državne uprave kao prvostupanjska tijela državne uprave, kao i vrlo diferenciranu i složenu mrežu teritorijalnih ekspozitura ministarstava i tzv. državnih upravnih organizacija treba učiniti neovisnom o podjeli na lokalne samoupravne jedinice, smanjiti njihov broj, smanjiti broj službenika u njima i tako pojednostavniti tu preskupu, neefikasnu i vrlo netransparentnu strukturu,
  - c) eliminirati funkcionalna preklapanja između sustava državne uprave i sustava lokalne samouprave, kao i dupliciranje i preklapanje poslova različitih upravnih tijela unutar sustava državne uprave,
  - d) temeljem prethodno pripremljenih kvalitetnih studija uvesti suvremenu regionalnu samoupravu s temeljnim zadatkom poticanja regionalnog gospodarskog i

drugog razvoja, uz preispitivanje uloge, a eventualno i ukidanje dijela postojećih županija,

- e) racionalizirati strukturu temeljnih lokalnih jedinica (općina i gradova), uz preispitivanje opravdanosti zadržavanja politipske organizacije i velikog broja vrlo malih i u svakom pogledu slabih lokalnih samoupravnih jedinica.

**2. Jačanje institucionalnih kapaciteta.** Radi ostvarenja te preporuke potrebno je:

- a) koncentrirati i ojačati vladu i položaj njezinog predsjednika u odnosu na ministarstva i druge organizacije središnje državne uprave. U tom smislu pored jasnih naredbodavnih ovlasti potrebno je ponajprije ojačati stručnu službu vlade, čija struktura mora omogućiti stalni kontakt, informiranost i komunikaciju s pojedinim ministarstvima, odražavajući ponajprije grupe upravnih područja, a ne strukturu ministarstava. Ovlasti takve službe u odnosu na ministarstva trebaju biti snažnije i šire od pukog administriranja, ne prelazeći okvire podrške i savjetovanja vlade i njezinog predsjednika.
- b) razdvajanje kreativno-stručnih poslova od repetitivnih poslova u tijelima središnje državne uprave (ministarstva i tzv. državne upravne organizacije) kako bi se ministarstva mogla baviti samo ili pretežno stručnim poslovima praćenja stanja, izrade stručnih analiza, koncipiranjem prijedloga javnih politika (*public policies*) i stručnom pripremom novih propisa. Time se omogućava smanjivanje broja ministarstava i drugih tijela središnje državne uprave. Izvršne i repetitivne poslove treba povjeriti drugačije koncipiranim izvršnim agencijama,
- c) osnovati i osigurati personalne, materijalne, informatičke i financijske uvjete za rad brojnim nezavisnim regulatornim i nadzornim tijelima predviđenima u različitim zakonima kako bi ona efektivno preuzela svoje važne zadatke,
- d) izvršiti sistemsku regulaciju temeljnih pitanja osnivanja, organizacije i djelovanja nezavisnih ili kvazinezavisnih regulatornih komisija (agencija) koja su im zajednička, kako bi se osigurala njihova neovisnost i zaštitili interesi građana i poduzetnika,
- e) informatizirati i umrežiti sva tijela državne uprave, kao i jedinice lokalne i regionalne samouprave s naglaskom na opremanje kvalitetnim kompjutorskim programima, čime se postižu značajni učinci u pogledu efikasnosti i koordinacije, omogućuje pristup građana i poduzetnika javnim informacijama i podacima te bitno sužava prostor za koruptivno ponašanje javnih službenika,
- f) osmisliti i djelovati na uvođenju metoda javnog menadžmenta i poduzetništva u upravu,
- g) preferirati matričnu strukturu nauštrb tradicionalne krute hijerarhije, radi maksimalnog iskorištavanja stručnih i drugih potencijala upravnog osoblja. Matrična struktura omogućava i korištenje fleksibilnijih radnopravnih aranžmana,
- h) uspostaviti niz mehanizama i instrumenata usklađivanja javnih politika, počevši od jačanja koordinativnog kapaciteta vlade ponajprije u upravno-tehničkom, tj. policy smislu, preko uspostave matričnih struktura u sustavu državne uprave (stručne radne skupine za stručno usklađivanje politika), do jačanja veza sa

stručnim institucijama, lokalnim i regionalnim samoupravnim jedinicama, organizacijama civilnog sektora, itd.,

- i) primijeniti suvremene standarde elektroničkog poslovanja i upravljanja javnim zapisima (*records management*).

### 3. **Jačanje profesionalizma i etičkih standarda te depolitizacija upravne službe.**

Predlažu se sljedeće mjere:

- a) utemeljenje visokoškolske ustanove za obrazovanje službenika, uz razvoj *curriculum* za visoku stručnu spremu za tzv. upravne generaliste i javne menadžere na rukovodećim profesionalnim mjestima u tijelima državne uprave, upravnim tijelima jedinica lokalne samouprave i javnim ustanovama,
- b) uspostava pouzdanih i detaljnih evidencija državnih, lokalnih i tzv. javnih službenika,
- c) uspostava trajnog sustava stručnog usavršavanja za sve službenike, uz obavezu službenika da steknu određeni broj bodova temeljem usavršavanja, te uz sankcije ako ne udovolje toj obavezi,
- d) drugačije koncipiranje tzv. državnog stručnog ispita, odnosno uvođenje ispita za prijem u službu, uz njegovu prilagodbu stupnju stručne spreme, vrsti zanimanja i vrsti poslova koju će službenik obavljati,
- e) reedukacija dijela postojećih službenika koji nemaju adekvatno obrazovanje,
- f) uspostava sustava plaćanja i napredovanja službenika prema učincima, a ne (samo) prema stupnju stručne spreme i radnom iskustvu, uz uvođenje ocjenjivanja kvalitete rada od strane kolegijalnih tijela sastavljenih od najkvalitetnijih službenika iste razine (*peer review*),
- g) uspostava efikasnog sustava disciplinske odgovornosti službenika,
- h) smanjivanje broja politički imenovanih dužnosnika u upravi na svim razinama i depolitizacija upravne službe (eliminiranje političkih i drugih metaprofesionalnih kriterija kod zapošljavanja, ocjenjivanja, napredovanja, plaćanja i ostanka u službi),
- i) nedvojbena i specifična regulacija pravnog položaja lokalnih službenika (nikad nakon 1990. nije reguliran njihov pravni status!).

### 4. **Debirokratizacija.** Među mnogim mjerama mogu se istaknuti sljedeće:

- a) pojednostavljenje i ubrzanje upravnih postupaka uz nastojanje da se građanima i poduzetnicima što više usluga pruži na jednom te istom mjestu («one-stop» sustav u kojem se sve licence potrebne za legalni početak poduzetničkog djelovanja dobivaju kod jedne upravne instance te se shodno tome vodi samo jedan odgovarajući postupak),
- b) omogućavanje pristupa građana i poduzetnika javnoj upravi elektroničkim putem,
- c) razvoj poduzetničke kulture u javnoj upravi i proaktivnog stava službenika prema radu, ne zanemarujući pritom pravne i druge kriterije u djelovanju uprave,
- d) orijentacija na vremenski ograničeni angažman osoblja, vezan uz realizaciju određenih unaprijed utvrđenih upravnih programa, i općenito na fleksibilnije radnopravne aranžmane,
- e) odgoj službenika u duhu odgovornog služenja građanima i poduzetnicima,

- f) oblikovanje efikasnog sustava nadzora zakonitosti, kvalitete rada i etičnosti službenika na svim razinama, kao i sustava inspekcijskog nadzora posebno u odnosu na javne službe i komunalna poduzeća,
  - g) široko informiranje građana i poduzetnika o postupcima, načinu ostvarivanja pojedinih prava, pravnim propisima i odlukama lokalnih samoupravnih jedinica, itd. ne samo u službenim glasilima nego i u različitim prikladnim vodičima i na druge popularne načine.
5. **Orijentacija na rezultate, transparentnost i otvorenost.** Nekoliko mjera omogućava realizaciju tih orijentacija:
- a) novoformiranim izvršnim agencijama treba osigurati veći stupanj samostalnosti, a njihove rukovoditelje (menadžere) mehanizmom jednogodišnjih ugovora obavezati na postizanje određenih učinaka te ih varijabilno plaćati ovisno o rezultatima agencija kojima rukovode,
  - b) što veći dio upravne djelatnosti treba se odvijati u okvirima unaprijed utvrđenih strateških planova (upravnih programa) koji trebaju biti kvalitetno oblikovani na temelju pouzdanih metoda predviđanja uz uvažavanje strateških ciljeva legitimnih vladajućih političkih tijela. Oni zapravo predstavljaju formalni iskaz dobro pripremljenih javnih politika. Strateški planovi mogu, ovisno o prirodi upravnog programa, uključiti ne samo državnu upravu nego i lokalne i regionalne samoupravne jedinice i javne ustanove.
  - c) proračuni se trebaju voditi po programima (projektima) što omogućuje da se troškovi stave u odnos prema rezultatima, a ne prema broju stalno zaposlenih službenika,
  - d) objavljivanje proračuna i godišnjih obračuna na svim razinama te osiguranje određenih pravnih sredstava poreznim obveznicima radi osiguranja uvida i pokretanja odgovornosti za trošenje javnih financijskih sredstava,
  - e) stvaranje pretpostavki za ostvarenje prava na pristup informacijama javnog sektora.
6. **Decentralizacija.** Da bi se smanjile administrativne zapreke nužno je lokalne i regionalne samoupravne jedinice osposobiti za pouzdano, efikasno i odgovorno obavljanje važnih javnih poslova. Potrebno je poduzeti ponajprije sljedeće mjere:
- a) racionalizirati strukturu lokalnih jedinica, u čemu može poslužiti i realnija regulacija mjesnih odbora i drugih oblika mjesne samouprave, posebno koncipirajući moderne regije,
  - b) ojačati njezin pravni položaj reguliranjem lokalne samouprave ustavnim zakonom,
  - c) osigurati dovoljno izdašne izvore financiranja lokalnih i regionalnih samoupravnih jedinica, kao i razumnu financijsku autonomiju, uz efikasni centralni nadzor,
  - d) proširenje lokalnog samoupravnog djelokruga prema europskim standardima te prenošenje lokalnim jedinicama onog dijela poslova državne uprave koje i u drugim zemljama uobičajeno za centralnu državu obavljaju lokalne jedinice,
  - e) jačanje demokratskog političkog legitimiteta lokalnih političkih organa uz istodobno osiguravanje snažnije uloge profesionalne i dobro obrazovane lokalne administracije,

f) osiguranje efikasnije pravne zaštite građana i poduzetnika u odnosu na akte lokalnih samoupravnih jedinica.

7. **Privatizacija dijelova javne uprave.** Nužno je identificirati sve dijelove javne uprave i javnog sektora koje je moguće privatizirati, osmisliti realni plan njihove privatizacije te uz pažljivo praćenje i pilot projekte privatizirati ponajprije dijelove javnih poduzeća na svim razinama, uključujući lokalna komunalna poduzeća, kao i sve druge dijelove javnog sektora gdje privatizacija može dovesti do racionalnijeg i jeftinijeg pružanja usluga i proizvodnje proizvoda.

#### 4. NEKA TEMELJNA NAČELA I OPREDJELJENJA

Radna skupina smatra da nužne promjene u svim dijelovima državnog institucionalnog mehanizma, od zakonodavstva, preko sudstva do državne uprave i lokalne samouprave, moraju biti zasnovane na **sustavnom pristupu**. Time se izbjegavaju parcijalni i nedovoljno osmišljeni zahvati koji pored očekivanih i pozitivnih mogu dovesti do niza nepredviđenih i negativnih učinaka. No, u okviru jednom utvrđenog, zaokruženog, potpunog i neproturječnog sustava preporuka može se provesti i njihovo rangiranje po važnosti, kao i sistematizacija po duljini vremenskog horizonta.

Radna skupina naglašava kako u sklopu sustavnih preporuka za ostvarenje pravne države sukladne EU standardima normativni zahvati predstavljaju nužni i iznimno važni, ali ipak samo početni korak. Daljnje mjere, usmjerene na ostvarenje efikasnog i neovisnog **pravosuđa te javne uprave** koja s dovoljnim institucionalnim kapacitetom omogućava vođenje kvalitetnih javnih politika i realizaciju javnog interesa, iznimno su složene te zahtijevaju još veće ulaganje znanja, angažmana, materijalnih i financijskih sredstava, i drugih resursa. One ponekad imaju puno dužu vremensku perspektivu.

Sljedeća opredjeljenja radna skupina smatra ponajvažnijima:

##### 1. **Obrazovanje i stručnost**

Polazeći od ljudi, njihovih sposobnosti, vještina, znanja i etičkih standarda kao temeljnog resursa, radna grupa kao jednu od temeljnih orijentacija ističe specifično i kvalitetno obrazovanje, re-edukaciju i stalno stručno usavršavanje kako za pravosudne tako i za upravne službe. Bez vještina i znanja ne mogu se realizirati potencijali čak ni dobro oblikovanih državnih institucija. Pored edukacijskih, potrebno je provesti i niz drugih regulativnih, organizacijskih, funkcionalnih i informacijskih mjera, kako bi se dosegli poželjni europski standardi.

##### 2. **Etičnost, nepristranost i nekorumpiranost**

Vrlo izražene sumnje građana, kao i izvještaji međunarodnih organizacija upućuju na prisutnost korupcije u gotovo svim državnim institucijama. Njezino razorno djelovanje

može dovesti do potpune razvojne blokade. Nužno je poduzimati mjere kojima se sužava prostor za koruptivno ponašanje i afirmira etično djelovanje, djelovanje u javnom interesu.

### **3. Efikasnost i kvaliteta**

Državne institucije moraju djelovati učinkovito, poboljšavajući efikasnost, tj. odnos izlaza prema ulazu. Pritom povećana efikasnost ne smije dovesti do sniženja efektivnosti, tj. kvalitete javnih usluga koje se pružaju građanima i poduzetnicima.

### **4. Informatizacija i koordinacija**

Obuhvatnom i sustavnom informatizacijom, ponajprije promišljenim izborom i oblikovanjem kompjutorskih programa moraju se povezati sve državne institucije. Time se omogućuje uvođenje elektronskih kontakata s građanima i korisnicima, sužava prostor za koruptivno ponašanje te omogućuje usklađeno vođenje javnih politika i bolju koordinaciju u provođenju donesenih odluka u svim segmentima i na svim razinama u sustavu.

### **5. Privatizacija, ekonomičnost i novi javni menadžment**

Nesumnjive su prednosti privatizacije u određenim dijelovima sada javnih poslova. No, s obzirom na to da neki poslovi po prirodi stvari pripadaju u javni sektor, u odnosu na njih mora se inzistirati na ekonomičnosti, uz uvođenje brojnih strukturnih, funkcionalnih i personalnih inovacija temeljenih na doktrini novog javnog menadžmenta.

### **6. Supsidijarnost i decentralizacija**

Država ne smije imati oblik hijerarhijske piramide u kojoj centralna razina dominira nad nižima, već upravo obrnuto. Supsidijarnost upućuje na potrebu privatizacije svih poslova koji se u privatnom aranžmanu mogu bolje obavljati, kao i na nužnost jačanja svih razina sustava ispod centralne, i to ponajviše onih koje su bliže građanima.

Preporučene bi se mjere mogle dovesti u vezu s nekim od tih opredjeljenja. Neke od njih mogu se poduzeti u kraćem roku, a s relativno brzim očekivanim učincima, neke se moraju poduzeti u što kraćem roku, premda očekivani efekti mogu nastupiti tek nakon relativno dužeg vremenskog perioda, neke su od njih srednjoročne, a neke će se moći poduzeti tek nakon određenog vremena. Neke od preporučenih mjera mogu se poduzeti i neovisno o drugima, dok su neke međusobno vezane u logički sklop koji realizaciju samo pojedine od njih čini bespredmetnom, možda i štetnom.

## **5. POKAZATELJI NAPRETKA**

Ne odustajući od sistemskog pristupa, radna skupina kao moguće pokazatelje napretka u ostvarenju pravne države sukladne EU standardima predlaže sljedeće:

a) u području zakonodavstva:

- stupanj ostvarenja obaveza preuzetih Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju, te
- stupanj usklađenosti hrvatskog zakonodavstva s pravnom stečevinom EU,

b) u području pravosuđa:

- prosječno trajanje sudskih postupaka po vrstama (građanski parnični, kazneni, upravni sporovi),
- stupanj informatizacije,
- odnos broja i vrijednosti sporova koji se rješavaju u sudskom parničnom postupku i sporova koji se rješavaju arbitražom,
- troškovi stručnog usavršavanja u pravosuđu (i broj bodova stečenih usavršavanjem; ako se uvede bodovanje oblika stručnog usavršavanja),
- postotak središnjosti zemljišnih knjiga,

c) u području javne uprave:

- udio plaća državne uprave i službenika lokalnih samoupravnih jedinica u GDP,
- udio službenika uvedenih u pouzdane i strukturirane evidencije u ukupnom broju državnih i lokalnih službenika,
- udio službenika koji su završili specifično visoko upravno obrazovanje u ukupnom broju službenika (nakon što ono bude uvedeno bit će moguće za nove službenike, a kroz reedukaciju dostupno i već zaposlenim službenicima; do tada udio službenika s višom i visokom stručnom spremom upravnog i pravnog smjera),
- troškovi stručnog usavršavanja u državnoj upravi i lokalnoj samoupravi (i broj bodova stečenih usavršavanjem; kad se uvede bodovanje stručnog usavršavanja),
- stupanj informatizacije (mjereno brojem resora i javnih usluga koje su dostupne kroz neki oblik elektronske, odnosno informatičke veze, kao i brojem lokalnih samoupravnih jedinica koje su obuhvaćene jedinstvenom informacijskom mrežom javne uprave),
- broj resora i javnih usluga kod kojih su primijenjeni europski standardi kvalitete,
- kvaliteta odabrane skupine javnih usluga mjerena zadovoljstvom građana,
- zastupljenost ocjena koje dobivaju službenici ocjenjeni u okviru novog, ovdje preporučenog sustava ocjenjivanja,
- stupanj uspješnosti menadžera koji rukovode osamostaljenim izvršnim agencijama (moguć nakon uvođenja takvih agencija),
- udio lokalnih samoupravnih jedinica koje imaju dugoročne, strateške planove svojeg razvoja,
- udio lokalnih proračuna u ukupnim javnim izdacima,
- udio lokalnih službenika u ukupnom broju službenika.

## LITERATURA

*Gliha, I.*: Autorsko pravo zbirka propisa, Zagreb, 2000; *Gliha, I.*: Obilježja hrvatskog autorskoprogovnog poretka i perspektiva razvoja, Zbornik Hrvatskog društva za autorsko pravo, vol. 1., 2000; *Gliha, I.*: Razvoj autorskog prava u Europskoj zajednici, u: *Gavella, N. et al.*: Europsko privatno pravo, Zagreb, 2002; *Henneberg, I.*: Autorsko pravo, Zagreb, 2001.; *Henneberg, I.*: Usklađivanje autorskog prava u državama Europske zajednice, Europska zajednica prilog lista Informator 4146-4147 od 1. i 4.12.1993; *Krneta, S.*: *Obrisi autorskog prava u Evropskoj zajednici*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 1/95; *Lewinski, von S.*: A successful Step towards Copyright and Related Rights in the Information Age - The New E.C. Proposal for a Harmonisation Directive, European Intellectual Property Review, 4/1998; *Reinbothe, J.*: Der EU-Richtlinienentwurf zum Urheberrecht und zu den Leistungsschutzrechten in der Informationsgesellschaft, Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht, 6/98; *Trampuž, M.*: Avtorskopраво, Ljubljana, 2000.; *Trampuž, M.*: Direktive EGS s područja avtorskog prava, Pravnik, 4-6/1993; *Walter, M. et al.*: Europäisches Urheberrecht, Wien, New York, 2001.

### Javne nabave:

Medvedović, Dragan, Ivan Šprajc, 2003, Postupak javnih nabavki i pravna zaštita sudionika. *Pravo u gospodarstvu* 42(4).

Šprajc, Ivan, 2003, Temeljna načela postupaka javne nabave. *Suvremeno poduzetništvo* br. 8/2003.

### Pravosuđe:

*Monitoring the EU accession process: Judicial independence*, 2002. Budapest: Open Society Institute.

*Monitoring the EU accession process: Judicial capacity*, 2002. Budapest: Open Society Institute.

Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave, 2003. *Statistički pregled 2002.*, ožujak 2003.

Uzelac, A., 2001. Role and Status of Judges in Croatia 90-99, u: Oberhammer, P., *Richterbild und Rechtsreform in Mitteleuropa*, Wien: Manz, pp. 23-66.

Uzelac, A. 2002. Ist eine Justizreform in Transitionsländern möglich? Das Beispiel Kroatien. Fall der Bestellung des Gerichtspräsidenten in der Republik Kroatien und daraus zu ziehende Lehren., in: *Jahrbuch für Ostrecht, Sonderband: Justiz in Osteuropa*, 2002 (43), 1. Halbband, pp. 175-206.

Uzelac, A. 2002. (2) Reforma pravosuđa i njena ograničenja. Slučaj imenovanja predsjednika sudova u Republici Hrvatskoj i njegove pouke, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 52/2, pp. 289-318.

Uzelac, A. 2001, Hrvatsko pravosuđe u devedesetima: od državne nezavisnosti do institucionalne krize, *Politička misao* 38/2:2001, str. 3-41.

Uzelac, A. 2001, Novele Zakona o sudovima i Zakona o Državnom sudbenom vijeću - elementi reforme organizacijskog sudbenog prava, *Pravo i porezi*, 3/2001, str. 26-36.

### **Javna uprava:**

Ivanišević, Stjepan, Ivan Koprić, Jasna Omejec, Jure Šimović, 2001, Local Government in Croatia, in: Emilia Kandeveva (ed.) *Stabilisation of Local Government*. Budapest: OSI/LGI.

Koprić, Ivan (ed.), 2003, *Modernisation of the Croatian Public Administration*. Zagreb: Faculty of Law and Konrad Adenauer Stiftung.

Koprić, Ivan (priredio), 2003, *Modernizacija hrvatske uprave*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu.

Koprić, Ivan (ed.), 2003, *Legislative Frameworks for Decentralisation in Croatia*. Zagreb: Faculty of Law and Croatian Law Center.

Koprić, Ivan, 2003, Local Government Development in Croatia. Problems and Value Mix, in: Harald Baldersheim, Michal Illner, Hellmut Wollmann (eds.) *Local Democracy in Post-Communist Europe*. Opladen: Leske & Budrich.

Koprić, Ivan, 2001, Državna uprava i lokalna samouprava u Hrvatskoj 1990.2001. – vladavina prava ili politike?. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 51(6): 1275-1295.

Koprić, Ivan, 2001, Okviri, naglasci i perspektive aktualne decentralizacije u Hrvatskoj. *Hrvatska javna uprava* 3(3-4): 411-454.

Koprić, Ivan, 2004, *Razvoj lokalne samouprave u Hrvatskoj 1990-2004*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu (u tisku).

Koprić, Ivan, Gordana Marčetić, 2000, Kriza socijalne države, reforme javne uprave i hrvatsko upravno osoblje. *Hrvatska javna uprava* 2(1): 25-82.

Perko-Šeparović, Inge, 2002, Globalisation and Democracy: the Paradoxes of New Public Management. *Politička misao* 39(5): 97-106.

Pusić, Eugen, 1999, *Država i državna uprava*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu.

Pusić, Eugen, 2002, *Upravljanje u suvremenoj državi*. Zagreb: Društveno veleučilište.