

**Modernizacija hrvatske uprave**, priredio Ivan Koprić. Izdavač Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb 2003., str. I–XXVI, 1–473.

U Zagrebu je 25. i 26. travnja 2002. održana Međunarodna konferencija *Modernizacija hrvatske uprave: povijesne pouke, aktualno stanje i razvojne perspektive* u organizaciji Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti, Ministarstva pravosuđa, uprave i lokalne samouprave, Pravnog fakulteta u Zagrebu, Hrvatskoga državnog arhiva i Društvenoga veleučilišta u Zagrebu. Na skupu je bilo dvjestotinjak sudionika iz reda državnih dužnosnika, dužnosnika lokalnih i regionalnih samoupravnih jedinica, vanjskih službenika središnje uprave, službenika jedinica lokalne i regionalne samouprave te arhivske službe.

Izlaganja na konferenciji održalo je dvadesetak hrvatskih i inozemnih znanstvenika i stručnjaka. Njihova izlaganja objavljuju se u ovom zborniku koji je priredio Ivan Koprić, docent Pravnoga fakulteta u Zagrebu. Nakladnik je Društveno veleučilište u Zagrebu, a zbornik je objavljen u okviru biblioteke *Suvremena javna uprava*. Inače, većina radova pojedinačno je objavljena i u časopisu *Hrvatska javna uprava* (sv. 4, br. 2/2002., sv. 4, br. 3–4/2002).

Radovi objavljeni u zborniku obuhvaćaju širok spektar tema u području javne uprave, upravnog obrazovanja, upravljanja dokumentima i arhiva. Svrha konferencije bila je, kako i samo ime kaže, modernizacija hrvatske javne uprave, odnosno dati smjernice za taj modernizacijski proces, čiji je značaj u unaprjeđenju hrvatske javne uprave. Naime, stanje hrvatske uprave u izlaganjima hrvatskih autora ocjenjuje se dosta lošim, a ono je posljedica nekadašnjih društvenih i političkih prilika.

Obzirom na međunarodni karakter konferencije izlaganja sudionika predstavljaju usporedbu hrvatske javne uprave s inozemnom, pretežno u zapadnoj Europi, ali i u nekim tranzicijskim zemljama, prije svega u Sloveniji, s kojom, uz zajedničku tranzicijsku, dijelimo i državnopravnu prošlost. Kako se stanje u zapadnoeuropskim zemljama smatra boljim nego u tranzicijskim zemljama, pa tako i u Hrvatskoj, u izlaganjima se dosta poteže pitanje primjene zapadnih iskustava u reformi hrvatske uprave s obzirom na usmjerenost Hrvatske prema europskim integracijama.

Radovi u zborniku podijeljeni su u nekoliko tematskih grupa vezanih za djelovanje javne uprave, tako da se priređivač potrudio da radove vezane za svaku pojedinu temu složi u jedan logičan niz.

Prvu grupu čine radovi o iskustvima u provedbama upravnih reformi u više europskih zemalja. Rad Eugena Pusića, *Modernizacija velikih europskih upravnih sustava*, obrađuje modernizaciju uprave u Velikoj Britaniji, Njemačkoj i Francuskoj. Izbor nije slučajan. Velika Britanija ovdje predstavlja model uprave anglosaksonskoga tipa, a Njemačka i Francuska predstavljaju kontinentalnoeuropski tip uprave, ali opet svaka sa svojim specifičnostima. Reforma javne uprave u Velikoj Britaniji započeta je u vrijeme vlade Margaret Thatcher. Krenuvši u reforme gospodarstva na načelima neoliberalizma, odnosno pokrenuvši radikalnu privatizaciju, Margaret Thatcher započela je reformu javne uprave uvodeći u nju tržišna načela, odnosno svojevrstu privatizaciju. Taj model uprave postao je poznat pod nazivom novi javni menadžment. Modernizacija uprave u Njemačkoj diktirana je problemima nastalih priključenjem bivše Demokratske

Republike Njemačke. U lokalnoj upravi prihvaćaju se neki elementi novoga javnog menadžmenta. Modernizacija uprave u Francuskoj usporenija je nego u Njemačkoj, a uzroci su im slični. Naime, u obje zemlje žele u svom upravnom sustavu zadržati svoja vlastita, po njima, neoboriva dostignuća, odnosno, svjesni globalizacijskih procesa, žele očuvati nacionalne specifičnosti svojih upravnih sustava.

Pusićev rad na svoj način dopunjuju Hellmut Wollman i Marc Gjidara. Tako iz Wollmanova članka *Suvremene upravne reforme u Njemačkoj* vidimo kako se upravne reforme, opisane u Pusićevu radu, a ovdje šire prikazane, realiziraju s obzirom na federalni ustroj zemlje. Tako čimbenici na svakoj razini vlasti – saveznoj, razini zemalja i lokalnoj imaju i ostvaruju velik stupanj autonomije u provedbi reformi. Zahvaljujući takvom ustroju, Njemačka se nije morala baviti pitanjima decentralizacije kao druge zemlje.

Drukčiji je slučaj s Francuskom. Za razliku od Njemačke, Francuska je centralizirana država, pa je modernizacija uprave proces iniciran iz središta (Pariza). Iz članka M. Gjidare *Upravne reforme i prilagodba upravnog obrazovanja s posebnim osvrtom na francusku upravu* saznajemo da je zanimanje državnoga službenika profesionalna karijera te da se iz njihovih redova regrutiraju nositelji političkih funkcija, od parlamentarnih zastupnika do premijera i predsjednika republike. Naravno, ovdje se sada može postaviti pitanje prožimanja uprave i politike. Dio Gjidarina rada opisuje rad francuske uprave u odnosu prema Europskoj uniji, odnosno njezinim pokušajima da surađujući s administracijom EU, očuva francuske nacionalne interese. Također doznajemo kako upravni sustavi zemalja članica, pa tako i francuski, utječu na upravni sustav EU, ali i obratno, kako uprava EU utječe na daljnji razvoj i modernizaciju uprava zemalja članica.

U ovu grupu radova spadaju još članak Christiana Brünnera, *Novi javni menadžment: suvremene upravne reforme u Austriji* i Gorazda Trpina, *Reforma uprave u Sloveniji*. Trpinov rad svakako je zanimljiv s obzirom na donedavnu zajedničku prošlost Hrvatske i Slovenije. Tako možemo vidjeti s kojim se sve teškoćama Slovenija suočava u reformi svoje javne uprave nakon izlaska iz socijalističkoga sustava i stvaranja samostalne države (npr. nefunkcioniranje lokalne samouprave iako je ona već i ustavom regulirana).

Drugu grupu radova čine članci o upravnom obrazovanju. Već spomenuti Gjidarin rad i rad Nevena Šimca, *Izbor i početna izobrazba viših kadrova državne uprave; francuska iskustva i tranzicijske mogućnosti*, govore o upravnom obrazovanju u Francuskoj. Dok Gjidara francuski sustav upravnog obrazovanja opisuje vrlo detaljno, Šimac je malo sažetiji, točnije, opisuje izobrazbu višeg upravnog osoblja. Različiti su i ciljevi njihovih opisa. Gjidara govori o upravnom obrazovanju imajući na umu njegovu prilagodbu potrebama Francuske u sklopu EU, dok Šimac ispituje mogućnosti primjene francuskih iskustava u tranzicijskim zemljama. Pritom veću pozornost pridaje Hrvatskoj. Stanje uprave u Hrvatskoj odraz je nekadašnjega socijalističkog sustava, a od početka 1990-ih učinjeno je vrlo malo na poboljšanje toga stanja. Jedino što je učinjeno bilo je prihvaćanje polupredsjedničkoga sustava (ukinut 2000. kad je uveden parlamentarni sustav koji Šimac smatra samo formalnim) i izbornoga zakona po francuskom modelu. Šimac je uvjeren da je za poboljšanje hrvatskog upravnog sustava koristan francuski

model upravnog obrazovanja. U završnom dijelu rada Šimac donosi iskustva upravnih reformi u Poljskoj, Litvi i Češkoj.

Pitanjima upravnog obrazovanja u Hrvatskoj bave se radovi Željka Pavića te Ivana Koprića i Gordane Marčetić. U radu *Ključni momenti u razvoju upravnog obrazovanja na hrvatskim područjima* Pavić daje povijesni pregled upravnog obrazovanja u Hrvatskoj. Tako nas upoznaje s počecima upravnog obrazovanja u Hrvatskoj osnivanjem političko-kameralnoga studija 1769. u Varaždinu (poslije Zagrebu), odlukom kraljice Marije Terezije, te s njegovim daljnjim razvojem na Juridičkom fakultetu Kraljevske akademije znanosti osnovane 1776., Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu sve do današnjih veleučilišta. Također nas upoznaje s razvojem upravne znanosti te značajnijim nositeljima njezina razvoja (Krišković, Krbek, Pusić itd.).

Rad Ivana Koprića i Gordane Marčetić, *Obrazovanje upravnog osoblja: iskustva i izazovi* opisuje upravno obrazovanje u nizu europskih zemalja te potrebu reforme upravnog obrazovanja u Hrvatskoj kao važnoga preduvjeta za reformu javne uprave. Naime, u Hrvatskoj nema sveučilišnoga upravnog studija, kao ni poslijediplomskoga studija. Zatim, u nastavnim planovima više su zastupljeni pravni predmeti i pravno usmjerenje, a zanemareni su ekonomski, politološki, sociološki, upravnotehnički, pa i upravnopравни predmeti. U članku se govori i o stanju hrvatske uprave, čiji su razvoj 1990-ih obilježile snažna centralizacija i politizacija, a popravak takvoga stanja tek je u začetku.

O elektroničkoj upravi, odnosno upravi u informatičkom društvu, govore radovi Andreasa Kellerhalsa Maedera, Senka Pličaniča i Joze Ivanovića. Maeder u radu *Država, informacijsko društvo, dobra vladavina i arhiv* govori o švicarskim upravnim, spisovodstvenim i arhivističkim iskustvima na temelju novoga javnog menadžmenta, a značajnu pozornost posvećuje e-upravi u sklopu izgradnje informacijskoga društva. Švicarski su ciljevi u razvoju e-uprave jačanje transparentnosti i odgovornosti, jačanje upravljanja procesima, integraciji procesa, upravljanje znanjem (projekt GBL) te pronalaženje mogućnosti dugotrajnog arhiviranja digitalnih zapisa, uključujući njihovu nabavu, dugotrajnu pohranu i zaštitu podataka, opis i dostupnost za korisnike (projekt ARELDA). Ostvarenja su tih projekata, smatra Maeder, nužna za ostvarenje »dobre vladavine« (poštivanje demokratskih načela, vladavinu prava, transparentnost i odgovornost rada).

Rad Senka Pličaniča *Vizija e-uprave u Sloveniji (trebamo li zakon o e-upravi)* bavi se problematikom elektroničke uprave i njezine pravne regulacije u Sloveniji. Pličanič smatra Internet važnim čimbenikom modernizacije javne uprave. Kao dokaz navodi državu Singapur, u kojoj građani mogu velik dio svojih upravnih poslova urediti preko Interneta. Da bi se oblikovala e-uprava, Pličanič smatra kako država treba osigurati građanima jednostavan i svima dostupan pristup informacijama i uslugama koje uprava osigurava preko Interneta, osposobiti javne službenike, ali i građane, za uporabu informatičke tehnologije te svojim vlastitim djelovanjem pokazati prednosti uporabe informatičke tehnologije i time poticati njezinu uporabu. Pličanič smatra potrebnim zakon o e-upravi koji bi obuhvaćao: određenje sadržaja upravnih usluga, izbor organizacijske strukture, poticaje i olakšice, način financiranja tehničkog opremanja uprave, sigurnost korisnika i mehanizme plaćanja.

U radu *Elektroničko poslovanje i upravljanje spisima* Jozo Ivanović analizira poslovanje elektroničke uprave i upravljanje elektroničkim spisima te u tom pogledu komentira stanje u hrvatskoj upravi. Ovdje saznajemo kako za razliku od proizvodnih djelatnosti, ulaganje u informacijske tehnologije još nije donijelo kvalitetnije rezultate, budući da uredsko osoblje i dalje obavlja gotovo jednak opseg poslova koliko i prije informatizacije. Objašnjenje leži u činjenici da osim tehničkih promjena nisu učinjene i promjene u načinu poslovanja. Da su promjene nužne upozorava i činjenica da je u percepciji javnosti država sve manje institucija koja vlada i upravlja, a sve više javni uslužni servis od kojega se očekuju mjerljivi učinci i konkretne pojedinačne usluge. Od elektroničkoga spisovodstvenog sustava očekuje se osiguranje onolike iskoristivosti i pouzdanosti dokumenata koliko se očekuje od tradicionalnih sustava. On sam mora imati ta obilježja jer, s obzirom na izraženu manipulabilnost elektroničkih podataka, valjanost i pouzdanost dokumenata, isto jamči sustav u kojem se nalazi, a ne nešto što možemo učiniti u tom dokumentu. Upravljanje spisima u suvremenoj upravi važno je razumjeti kao dio ukupne politike upravljanja informacijskim resursima i potrebama, koji su uklopljeni u poslovne ciljeve i procese, praćeni i mjereni preko učinaka s obzirom na unutarnje i vanjske, poslovne ili neke druge identificirane zahtjeve.

U svome radu *Modernizacija uprave i arhivska služba u Republici Hrvatskoj* Josip Kolanović analizira odnose javne uprave i arhivske službe s posebnim osvrtom na stanje u Hrvatskoj. Bacajući kratak pogled na početke razvoja uprave u Hrvatskoj (druga polovina 18. stoljeća), Kolanović se usredotočuje na suvremenost, kad i arhivska praksa ima udjela u upravljanju dokumentima (*records management*), odnosno u svim trima fazama života dokumenata (aktivnom, poluaktivnom i pasivnom), a ne samo u posljednjoj (pasivnoj). Takav razvoj je rezultanta tehnološkoga razvoja, procesa demokratizacije društva i zahtjeva za transparentnošću uprave. Problematiku stanja *records managementa* u Hrvatskoj promatra se kao posljedicu nekadašnjega socijalističkog sustava i tu je Hrvatska u sličnom stanju s drugim tranzicijskim zemljama. Modernizaciju *records managementa* Kolanović vidi u rješavanju triju pitanja: ovlasti u *records managementu* (koja se u posljednjih desetak godina više puta mijenjala), pravnih propisa o uredskom poslovanju (na snazi su još uvijek oni iz socijalističkoga razdoblja) i stručnoj osposobljenosti djelatnika u pismohranama.

Na sličnom tragu je i rad Vladimira Žumera *Od nastanka zapisa do predaje arhivskog gradiva u slovenskoj javnoj upravi*. Također daje osvrt na obrazovanje arhivista i javnih službenika, a na kraju donosi dva priloga: važniji propisi i priručnici o upravljanju dokumentarnim i arhivskim gradivom u Republici Sloveniji i popis tipičnoga arhivskoga gradiva.

Michael Wettengel u radu *Međunarodni rad na standardizaciji upravljanja zapisima* opisuje izradu Međunarodnoga standarda ISO 15489-1 (*Records management*). Spomenuti standard nastao je na australsku inicijativu, a prijedlog za njegovu izradu temeljio se na australskom nacionalnom standardu AS 4390/1-6 *Records Management*. Naravno, australski standard nije se mogao doslovno preslikati u međunarodni standard s obzirom na razlike u praksi upravljanja zapisima u pojedinim zemljama, što je posljedica različitih kulturnih tradicija, često ugrađenih u zakone i propise. Kao primjer Wettengel navodi razlike između njemačke prakse i australskoga standarda. Nakon opisa izrade, Wettengel opisuje sadržaj Međunarodnoga standarda ISO 15489-1, objavljenoga u

listopadu 2001. i najavljuje nove korake u standardizaciji. Wettengel ističe interes zemalja u razvoju i zemalja bivšega komunističkog bloka za ovaj standard koji, po njemu, pridonosi razvoju međunarodne suradnje na području spisovodstva, a tako i unapređenju demokratizacije.

Maria Guercio u radu *Načela, metode instrumenti za stvaranje, zaštitu i korištenje arhivskih zapisa u digitalnom okruženju* analizira specifičnosti u arhivističkim temama u kontekstu suvremenog informatičkog društva s osobitim osvrtom na talijanski spisovodstveni sustav i iskustva. Autorica tako iznosi teoretska razmatranja o zapisima i upravljanju njima, opisuje talijanski model za spisovodstvo te donosi zaključak o automatizaciji spisovodstvenih sustava kao strateškoj zadaći za obnovu arhivske funkcije.

U radu *Racionalizacija i hrvatska uprava* Robert Blažević obrađuje problem racionalnosti s kojim se suočava hrvatska javna uprava. Razmatrajući aspekte Weberove teorije racionalnosti i birokracije, a koju je proširio George Ritzer ironično je nazivajući "mekdonaldizacijom", opisuje stanje hrvatske uprave. Kao primjer lošega stanja Blažević iznosi prevelik broj ministarstava, četiri puta veći broj općina nego što je bio do 1992., te 21 "neprirodnu i neracionalnu" županiju. Kao rješenje problema Blažević navodi smanjenje broja ministarstava, općina i gradova, a umjesto 21 županije pet regija.

Reguliranje upravnih postupaka obrađuje Dragan Medvedović u svom radu *Pravno uređeni upravni postupci – pretpostavka moderne uprave*. Reguliranje upravnoga postupka (kodifikacija) prva je provela Austrija 1925., nakon čega su je slijedile druge zemlje, a taj proces traje sve do danas. Hrvatska je kao dio Kraljevine Jugoslavije 1930. dobila prvi Zakon o općem upravnom postupku, a drugi 1956., mijenjan i dopunjavan četiri puta, posljednji put 1986. Taj je zakon na snazi još i danas, a u njega su uvedene samo terminološke i leksičke promjene. Ovu činjenicu Medvedović smatra problematičnom, jer taj zakon ne odgovara današnjim društvenim, političkim i pravnim prilikama. Posljedica je toga odstupanje od toga zakona na mnogim područjima, što je omogućeno brojnim propisima koji samo povećavaju zbrku. Na kraju članka Medvedović donosi svoje prijedloge za unapređenje regulacije upravnoga postupka i njezine primjene.

Alen Rajko donosi članak *Pravo na pristup informacijama javnog sektora i njegova ograničenja u demokratskom društvu*. Ovdje se široko obrađuje pitanje prava građana na pristup informacijama, ali i legitimnosti ograničenja te dostupnosti (zbog nacionalne sigurnosti, zaštite privatnosti itd.). U uvodnom dijelu Rajko analizira važnost (ne)dostupnosti podataka iz različitih aspekata s posebnim osvrtom na politički i pravni kontekst problema. U drugom dijelu daje se sažet pregled relevantnih međunarodnih instrumenata i usporednih modela vezanih za dostupnost informacija (Europska komisija, SAD, Kanada itd.). U trećem dijelu rada dan je pregled aktualnoga hrvatskog zakonodavstva (ustavne odredbe, postupovni propisi, zaštita tajnosti podataka, prava novinara, zaštita osobnih podataka, odnosi tijela državne uprave i građana, kaznene odredbe) i prakse (problem objavljivanja povjerljivih i tajnih podataka u medijima, neovlašteno onemogućivanje pristupa informacijama). Na kraju autor donosi svoje prijedloge za modernizaciju javne uprave na području dostupnosti informacija javnoga sektora.

Tekst Ivana Koprića *Modernizacija hrvatske uprave; pitanja, prijedlozi i perspektive* ocjenjuje stanje javne uprave u Hrvatskoj, daje prijedloge koncipiranja,

segmenata i načina provedbe reforme hrvatske javne uprave. Tekst je dobrim dijelom na tragu ranije navedenog rada koji je Koprić napisao s Gordanom Marčetić i rada Roberta Blaževića o racionalizaciji i hrvatskoj upravi.

Nakon svih radova donose se *Zaključci* Međunarodne konferencije Modernizacija hrvatske uprave. U njima se naglašava kako je efikasna, učinkovita i uređena uprava pretpostavka za pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji i pretpostavka efikasnoga pravosuđa. Dalje se naglašava potreba za adekvatno obrazovanim, profesionalnim, motiviranim upravnim osobljem, zbog čega je potreban cjelovit sustav upravnog obrazovanja sve do poslijediplomskoga studija i organiziranoga programa reedukacije i stalnoga stručnog usavršavanja. Ističe se i potreba osnivanja stručnoga povjerenstva koje bi pristupilo izradi nove uredbe o uredskom poslovanju i oblikovanju kvalitetnoga i suvremenoga sustava uredskog poslovanja i upravljanja dokumentacijom.

Na kraju se donosi popis autora, kazalo imena i kazalo pojмова.

Mario Fabekovec