

Trideset policy preporuka za reformu hrvatske javne uprave

UDK 35.071.2

Modernizacija i inovativna reforma javne uprave ključni su element reforme države i javnog upravljanja u zapadnim zemljama od kraja 70-ih godina prošlog stoljeća. Osnovni smjer razvoja uključivao je promjenu paradigme javne uprave prema jačoj demokratizaciji i orijentaciji na građane, ali i većoj efikasnosti i djelotvornosti kako bi se uhvatila u koštac s temeljitim društvenim i gospodarskim promjenama. U zemljama nastalima raspadom bivše Jugoslavije koje su se ujedno suočile s ratom i razornim posljedicama rata, a dijelom i u drugim tranzicijskim zemljama, takav je razvoj javne uprave izostao, a globalne debate o reformi javne uprave zaobišle su domaći javni diskurs.

Tijekom 90-ih, u kontekstu tranzicije, u Hrvatskoj se stvarala država i novi gospodarski sustav, koje je pratila i rekonstrukcija javne uprave. I dok su u početku promjene u javnoj upravi bile vođene centralističkom vizijom, u novom tisućljeću decentralizacija postaje vodeći koncept, ali nerijetko s nejasnim sadržajem i nedovoljnom osnovom za provedbu. Osim toga, izostala je temeljita reforma javne uprave koja bi uvela ključne institucionalne inovacije i stvorila koherentan sustav utemeljen na suvremenim vrijednostima odgovornosti, efikasnosti, transparentnosti, vladavine prava, funkcionirajućih institucija. Ti su propusti posebno vidljivi u kontekstu aktualne gospodarske i političke krize s negativnim posljedicama na društveni i gospodarski razvoj.

Kako bi inicirali promišljanje i raspravu o vodećim konceptima i idejama u okviru politike upravne reforme i potaknuli formuliranje *policy* preporuka koje bi mogle poslužiti kao okvir i sadržaj reformskog procesa, Friedrich Ebert Stiftung i Institut za javnu upravu pokrenuli su u svibnju 2012. Forum za javnu upravu, koji se održava tri puta godišnje: raspravlja se na

temelju dvaju izlaganja koja razmatraju istu ključnu temu iz različitih perspektiva. Članovi Foruma su stručnjaci iz različitih akademskih i drugih institucija, a u Forumu sudjeluju na poziv organizatora. Sastanci Foruma zatvoreni su tipa, a nakon održavanja Foruma objavljuje se brošura koja sadržava oba teksta te sažetak rasprave i upućuje se i političarima i medijima.

Od svibnja 2012. do veljače 2014. održano je šest sastanaka Foruma a kojima je sudjelovalo jedanaest izlagača, šest moderatora, tri autora sažetka te u prosjeku 30-ak sudionika u raspravi na pojedinom sastanku.

1. Lokalna samouprava i decentralizacija

Organizacija i funkcioniranje lokalne samouprave iznimno je važno pitanje svake države zato što je riječ o razini koja je najbliža građanima, na kojoj se rješavaju njihovi svakodnevni problemi i pitanja za koja su neposredno zainteresirani. U Hrvatskoj je ta tema vrlo problematično pitanje koje zahtijeva bitnu reformu. Premda već duže vremena postoje mnogi problemi, dosad nismo svjedočili niti jednom dubljem reformskom zahvatu. Stoga je krajnje vrijeme za promjene u sustavu lokalne samouprave, jer postojeće stanje nije zadovoljavajuće sa stajališta građana odnosno lokalnog stanovništva niti je financijski i gospodarski održivo. Ključnima se ističu sljedeća područja:

1.1. Reforma teritorijalnog ustroja

Izvorni i najeklatantniji problem u sustavu hrvatske lokalne samouprave je složena, neracionalna i neuravnotežena teritorijalna struktura. Ona je dugoročno neodrživa, ne samo financijski već i zbog prevelikih razlika u veličini i razvojnom kapacitetu jedinica, što njihove stanovnike stavlja u nejednak položaj. Stoga bi reorganizacija trebala obuhvatiti znatno reduciranje broja lokalnih jedinica – s obzirom na objektivne uvjete, ne više od 150 – kako bi bile u mogućnosti efikasno pružati javne usluge građanima te osiguravati razvojnu funkciju. Pritom bi ukinute općine i gradovi mogli zadržati svoje sadašnje granice u obliku mjesnih odbora s vlastitim financijskim sredstvima i ovlastima (za razliku od sadašnjih mjesnih odbora) za zadovoljavanje potreba od neposrednog interesa svoga stanovništva. U pogledu regionalne razine vlasti, najplauzibilnije rješenje odnosi se na

ukidanje županija kao drugostupanjskih jedinica i uvođenje samoupravnih regija (s obzirom na geografske, ekonomske i društvene uvjete – njih pet), od kojih bi jednu činio glavni grad i njegova okolica, organizirani po modelu metropolitanske federacije. Korjenita reforma teritorijalne organizacije vlasti preduvjet je proširenja ovlasti i jačanja financijskog kapaciteta lokalnih jedinica, odnosno *sine qua non* istinske decentralizacije.

1.2. Provođenje »prave« decentralizacije

Opseg javnih službi koje pruža lokalna razina vlasti vrlo je ograničen. Decentralizacija osnovnog i srednjeg obrazovanja, zdravstva, socijalne skrbi i vatrogastva 2001. nije bila prava decentralizacija budući da nije došlo do jačanja autonomije, već samo do umjerenog uključivanja lokalnih i regionalnih jedinica u organiziranje i financiranje tih službi, dok glavnu riječ vodi središnja država. »Prava« decentralizacija mora obuhvatiti fiskalnu decentralizaciju, decentralizaciju odlučivanja i odgovornosti. Ona, međutim, nije moguća bez teritorijalnog preustroja koji će omogućiti formiranje većih i financijski snažnijih jedinica, kapacitiranih za obavljanje većeg opsega javnih poslova. Kao nužan uvjet uspješne decentralizacije postavlja se, uz postojanje političke volje i konsenzusa, jasno određivanje podjele nadležnosti između središnje i nižih razina vlasti. Usto, ona mora obuhvatiti prijenos odgovornosti u politici javnih rashoda, pravo na utvrđivanje odgovarajućih prihoda, odgovarajući sustav pomoći središnje države te utvrđivanje mogućnosti lokalnog zaduživanja.

1.3. Jačanje razvojne uloge lokalne samouprave

Uz pružanje javnih službi, jedinice lokalne i regionalne samouprave trebale bi imati važnu ulogu u gospodarskom razvoju. U postojećem sustavu općine, gradovi i županije više od polovine svojih proračunskih sredstava troše na materijalne rashode – s time da neke jedinice imaju ozbiljnih problema s pokrivanjem i tih izdataka – tako da je nadasve upitno koliko sredstava ostaje za razvojnu svrhu. To posebno vrijedi za županije i općine, no i gradovi, koji su se smatrali promotorima lokalnog razvoja, sve su manje u mogućnosti to opstati. Teritorijalni preustroj omogućio bi većim jedinicama lokalne samouprave preuzimanje novih zadataka i poticanje razvoja šireg gravitacijskog područja, dok bi na drugom stupnju velike regije bile sposobne djelovati kao glavni pokretači gospodarskog razvoja.

1.4. Obrazovanje i profesionalizam lokalnih službenika

Kvaliteta lokalnog upravljanja ovisi, osim o vodstvu lokalnih političara, o sposobnostima i kompetencijama lokalnih službenika. No, primjena merit načela pri zapošljavanju, napredovanju i plaćanju u sustavu lokalne samouprave uvelike izostaje. Situacija je alarmantna u pogledu obrazovanja – u mnogim jedinicama velik postotak službenika ima neadekvatan stupanj ili čak vrstu obrazovanja. Osim toga, razina politizacije je previsoka, ne samo u pogledu utjecaja na regrutaciju službenika već i u njihovu svakodnevnom radu. Stoga, kao i na državnoj razini, ali možda u puno većoj mjeri, lokalnoj samoupravi predstoji uvođenje i primjena merit sustava, obrazovanje, usavršavanje i profesionalizacija službenika.

1.5. Politička volja i podrška javnosti

Kao kod bilo koje reforme, tako i za reformu lokalne samouprave nužno mora postojati politička volja i vodstvo. No, kod ove reforme taj se uvjet pokazuje posebno problematičnim. Premda se tema decentralizacije ne zaobilazi u političkim programima stranaka i programima vlada, ne ide se dalje od toga. Ta je tema, čini se, previše politički osjetljiva i riskantna da bi se vlade s njom uhvatile u koštac. Na nužnost reforme sustavno upozoravaju stručnjaci i ta je vrsta podrške prilično glasna. Preostaje podrška javnosti, koja zasad nije značajna, no može se osigurati informiranjem i educiranjem građana.

2. Apsorpcijski kapacitet za EU fondove

Apsorpcijski kapacitet podrazumijeva opseg u kojem je pojedina zemlja u mogućnosti učinkovito i djelotvorno utrošiti financijska sredstva koja joj kroz strukturne fondove stoje na raspolaganju. Pritom ključnu ulogu ima javna uprava budući da je priprema i prijava projekata uvelike u nadležnosti javnopravnih tijela koja su, usto, u velikom broju slučajeva i korisnici sredstava iz fondova. Iskustvo upozorava na ozbiljne teškoće s kojima se tranzicijske zemlje suočavaju u tom procesu. Dijagnoza apsorpcijskog kapaciteta Hrvatske nije obećavajuća i mnoge su prilike već propuštene. Da bi se uspjelo u apsorpciji europskih sredstava koja Hrvatskoj stoje na raspolaganju kao punopravnoj članici, potrebna je hitna sanacija postojećeg stanja.

2.1. Strateški pristup i planiranje projekata

Prvo, nužno je jačanje svijesti i osposobljavanje ključnih aktera na državnoj, lokalnoj i regionalnoj razini za aktivno participiranje u kohezijskoj politici Europske unije. To uključuje i savladavanje novih pravila koja se tiču sredstava dostupnih Hrvatskoj kao punopravnoj članici, a ne u obliku pretpristupnih fondova. Nakon toga potrebno je razvijati strateški pristup te dugoročno planirati projekte od nacionalnog interesa, koje treba integrirati sa zahtjevima i načelima europske kohezijske politike. To će zahtijevati aktivni angažman ne samo javnoga nego i privatnog i civilnog sektora. S obzirom na znatne razlike koje o tom pitanju postoje između pojedinih lokalnih i regionalnih jedinica, potrebno je osigurati pomoć i dodatno osposobljavanje jedinicama slabijeg kapaciteta.

2.2. Unapređenje institucionalne strukture za područje kohezijske politike

Premda je posljednjih godina došlo do pozitivnih pomaka pri reorganizaciji institucionalne strukture na središnjoj razini, poput okupljanja najvažnijih institucija koje se bave razvojnou politikom i EU fondovima pod Ministarstvom regionalnog razvoja i fondova EU, u tome se nije otišlo do kraja. Kao poseban problem pritom se postavlja koordinacija, koja se između velikog broja uključenih aktera (središnje tijelo koje donosi strategiju, tijela koja odlučuju o projektima, tijela zadužena za kontrolu i dr.) teško ostvaruje zbog nedovoljne razmjene informacija. Etabliranje prakse komuniciranja i suradnje (kako horizontalno – među tijelima na istoj razini sustava, primjerice različitim ministarstvima, tako i vertikalno – između tijela na različitim razinama: lokalnoj, regionalnoj i središnjoj) tako se postavlja kao nužan uvjet efikasne apsorpcije europskih sredstava, ali i upravnog djelovanja općenito.

2.3. Jačanje ljudskih potencijala

Čimbenik od presudnog značenja za apsorpcijski kapacitet nedvojbeno je ljudski potencijal. Hrvatskoj nedostaju obrazovani i iskusni stručnjaci za rad na europskim projektima. U uvjetima financijske krize kada je teško očekivati nova zapošljavanja, dodatna edukacija, usavršavanje i motiviranje službenika postavlja se kao prijeko potreban put.

2.4. Reforma teritorijalne strukture lokalne i regionalne samouprave

S obzirom na to da korištenje europskim fondovima zahtijeva intenzivno uključivanje i lokalnih aktera, teritorijalni preustroj nalaže se kao potreba i s ovoga tematskog stajališta. Moguće rješenje obuhvaća osnivanje planskih područja odnosno planskih regija koje bi unutar postojećih dviju statističkih regija grupirale određena veća područja i odredile prioritete njihova razvoja. Takve planske regije (u najboljem slučaju njih pet) mogle bi prerasti u prave političke regije i izborne jedinice te bi mogle postati okosnica novoga teritorijalnog preustroja Hrvatske, u kojem bi preuzele ulogu drugostupanjskih lokalnih jedinica. Međutim, u uvjetima u kojima ne postoji dovoljna politička volja i nastojanje za teritorijalnim preustrojem zemlje, kao nužan uvjet postavlja se suradnja jedinica lokalne i regionalne samouprave.

2.5. Osiguravanje sredstava za sufinanciranje

Jedno od načela funkcioniranja kohezijske politike nalaže osiguravanje dijela sredstava za razvojne projekte iz domaćih sredstava. Budući da je projekte, napose one velike i financijski vrlo izdašne, kudikamo lakše financirati ako većina ili velika većina sredstava dolazi iz fondova Europske unije, korištenje europskim sredstavima pokazuje se jeftinijim izborom od drugih varijanti. To, međutim, zahtijeva provođenje fiskalne decentralizacije i jačanje fiskalnog kapaciteta jedinica lokalne i regionalne samouprave kako bi mogle iskoristiti mogućnosti koje pruža kohezijska politika EU.

3. Etika i integritet u javnoj upravi

Pitanja javnog integriteta i etike u hrvatskoj javnoj upravi nisu dugo na dnevnom redu, no postaju sve važnija i aktualnija. Od početka 2000-ih godina razvija se institucionalno-organizacijski okvir s ciljem jačanja etičke komponente u javnoj upravi, no u praksi je etička infrastruktura još uvijek labava. Preporuke se odnose na sljedeća područja:

3.1. Važnost pravnih i moralnih sankcija

Premda etička infrastruktura javne uprave nedvojbeno zahtijeva adekvatnu zakonsku regulaciju, važno je uvidjeti da etička pitanja sežu puno dalje od pravnih pravila. Naime, zakonom nije moguće, niti bi bilo poželjno, obuhvatiti različite oblike etički neprihvatljivog ponašanja u javnoj službi. Iz toga slijedi da nije svako postupanje unutar zakonskog okvira nužno i moralno. U Hrvatskoj, međutim, prevladava pristup izjednačavanja zakonitosti i etičnosti. Potrebno je, stoga, uz pravne, razvijati i moralne sankcije. Uz oslanjanje na konkretne pravne sankcije trebalo bi češće primjenjivati »mekše« pristupe, poput prevencije i upozorenja.

3.2. Sustavno educiranje i usavršavanje službenika

Najbolje jamstvo profesionalizma i etičkog integriteta upravnih službenika njihova je odgovarajuća edukacija te kontinuirano daljnje obrazovanje i usavršavanje. U tom je pogledu nužno nastaviti (ali i unaprijediti) programe osposobljavanja povjerenika za etiku, ali i razviti razne druge vrste obrazovnih programa za državne službenike, ponajprije usmjerene na preventivno ponašanje i stvaranje proaktivne organizacijske kulture unutar javne uprave. Od velike je važnosti da takve programe pohađaju i rukovodeći državni službenici i dužnosnici.

3.3. Pravna regulacija

Izgradnja efektivne etičke infrastrukture u Hrvatskoj nalaže sustavnu i koherentnu pravnu regulaciju. Osim nužnosti uredjenja etičnog ponašanja državnih dužnosnika i odgovarajućeg jačanja pravnog okvira za regulaciju sukoba interesa, transparentnost i druge preventivne mehanizme, potrebno je jedinstveno službeničko zakonodavstvo za sve razine upravnih službenika, koje zasad izostaje. Posebno se problematičnim pokazuje stanje u lokalnoj samoupravi, gdje u pogledu normativnih, ali i organizacijskih mjera za promicanje etike nije učinjeno gotovo ništa. Naposljetku, Etički kodeks za državne službenike predetaljno razrađuje zakonske odredbe, dok je vrijednosna dimenzija nedovoljno istaknuta.

3.4. Demokratsko obrazovanje građana i mijenjanje političke kulture

Etička infrastruktura javne uprave nije »slobodnolebdeća« kategorija, izdvojena iz konteksta unutar kojeg funkcionira. Ta okolina, unutar koje se nalazi i s kojom je u stalnom odnosu, nužno na nju utječe. Pritom kao najznačajnije aktere možemo izdvojiti građane. Hrvatskoj nedostaje sustav odgoja za demokratsko građanstvo putem kojega bi se temeljne društvene vrijednosti usadivale djeci od malena i na taj način pridonijelo njihovoj socijalizaciji u smjeru odgovornih i aktivnih građana. Dugoročno, to je jedini način postupne promjene političke kulture – koja je još uvijek podaničkog, pa i parohijalnog tipa – u smjeru demokratske participativne kulture. Valja jačati visoku etičnost i profesionalnost medija putem njihove samoregulacije i uređenja medijskog zakonodavstva koji bi objektivnim informiranjem i upućivanjem na određene pozitivne primjere etičnog postupanja (a ne isključivo one negativne) mogli znatno pridonijeti promicanju kulture integriteta.

3.5. Jačanje političke odgovornosti

Politička odgovornost podrazumijeva da je svaki dužnosnik osobno odgovoran, i bez svoje krivnje, tijelu ili građanima koji su ga izabrali ili imenovali. Drugim riječima, i onda kada nema formalne sankcije opoziva, moralni pritisak političke odgovornosti trebao bi onemogućavati zadržavanje mandata. Primjena tog načela pridonijela bi razvoju demokratske političke kulture te jačanju povjerenja građana u državne institucije i političare, koje je u Hrvatskoj na vrlo niskim granama. Jedan od razloga tome je upravo kronični nedostatak političke odgovornosti dužnosnika i visokorangiranih službenika.

4. *Policy* i strategija u javnoj upravi

Učinkovito rješavanje kolektivnih problema kompleksan je zadatak koji zahtijeva sustavan pristup i analitičko promišljanje, odnosno *policy* analizu. Ona obuhvaća sustavno uspoređivanje (»vaganje«) i vrednovanje alternativa kojima raspolažu javni akteri za rješavanje društvenih problema te služi kao sredstvo za kvalitetno oblikovanje i provođenje javnih politika.

U hrvatskoj javnoj upravi takav *policy* pristup nedostaje, a glavni izazovi odnose se na nekoliko konkretnih područja:

4.1. Jačanje centra vlade

Budući da je centar vlade u Hrvatskoj strukturno prilično fragmentiran te funkcionalno nepovezan (Vlada i njezini uredi, odnos s horizontalnim ministarstvima i drugo), njegov kapacitet za kvalitetno oblikovanje javnih politika je ograničen. Potrebno je ustrojiti tijelo koje bismo mogli nazvati središnjim *policy* uredom vlade, koje bi kao središnja organizacijska jedinica unutar izvršne vlasti provodilo sustavnu evaluaciju prijedloga pojedinih ministarstava i povezivalo prijedloge resornih ministarstava s temeljnim smjernicama i ciljevima vlade. Na taj bi način resorna ministarstva dobivala vertikalne *policy* smjernice za slijedenje temeljnih ciljeva vlade u implementaciji određene politike.

4.2. Horizontalna *policy* koordinacija

Dodatni je problem horizontalna koordinacija javnih politika unutar vlade, odnosno nepostojanje sadržajno koordiniranog djelovanja linijskih ministarstava. Stoga se nalaže potreba uvođenja redovitih međuministarskih konzultacija, pri čemu se regulacijski prijedlozi ne bi usklađivali samo na formalnoj osnovi rješavajući čisto tehnička pitanja, već sadržajno na temelju procjene mogućih *policy* efekata na druga resorna ministarstva. Usto je potrebno jačanje koordinativne i usmjeravajuće uloge premijera, napose u slučaju koalicijskih vlada, kako bi se izbjegla neusklađenost temeljnih političkih smjernica vlade.

4.3. Strateško planiranje

Primjenu *policy* pristupa u javnoj upravi priječi nedostatak odgovarajućeg institucionalnog okvira za strateško planiranje. Stoga je jedan od temeljnih zadataka uvođenje alata (instrumenata) za strateško upravljanje politikama, poput planiranja i provođenja monitoringa te evaluacije javnih politika (*ex-ante* i *ex-post* vrednovanje, *cost-benefit* analiza i sl.). Strateško planiranje zahtijeva uključivanje svih zainteresiranih aktera u proces stvaranja javnih politika, čime se dokazuje ne samo demokratski stil upravljanja određene

države nego i razvijena svijest o mogućima kvalitetnim doprinosima većeg broja involviranih aktera. U tom kontekstu potrebno je pri izradi zakonodavnih prijedloga formirati radne skupine koje uključuju predstavnike ministarstava čiji su resori tangirani određenim *policy* prijedlogom, kao i stručnjake za dotično *policy* područje, pripadnike akademske zajednice te predstavnike civilnog društva. Pritom je potrebno jasno definirati kriterije na temelju kojih se biraju vanjski stručnjaci kao članovi radnih skupina, budući da se taj postupak zasad odvija prilično netransparentno.

4.4. Obrazovanje *policy* analitičara

Jedan je od glavnih razloga ograničene uporabe *policy* analize nedostatan broj pojedinaca obrazovanih za takvu vrstu posla. Sposobnost kvalitetne procjene mogućih efekata politike i formuliranje *policy* rješenja traži posebno specijalističko znanje. Budući da takvi obrazovni programi gotovo i ne postoje, potrebno je u ustanovama visokoškolskog obrazovanja uvesti programe koji bi služili adekvatnom obrazovanju *policy* analitičara/analitičara politika. Shodno tome, afirmacija *policy* analitičara kao profesije tek predstoji kao velik izazov. Uz potrebu obrazovanja za *policy* analitičare valja istaknuti nužnost boljeg sustava obrazovanja i usavršavanja državnih i lokalnih službenika koji svojim kompetencijama i znanjem mogu uvelike pridonijeti kvalitetnijoj provedbi javnih politika.

4.5. Političko-upravna kultura

Sustavno korištenje instrumenata strateškog planiranja i *policy* analize u praksi nužno zahtijeva njihovu institucionalizaciju. Ona podrazumijeva habitualizaciju instrumenata i praksi od svih *policy* aktera te internalizaciju vrijednosnog aspekta iz kojeg takve prakse proizlaze. Institucionalizacija, dakle, obuhvaća neformalne procese koji utječu na političko i upravno djelovanje. Drugim riječima, radi se o političko-upravnoj kulturi koja, oblikujući kontekst unutar kojega se političko-upravno djelovanje odvija, bitno utječe na njegove ishode. Političko-upravna kultura ne može se promijeniti preko noći; riječ je o dugotrajnom i inkrementalnom procesu koji zahtijeva snažnu političku volju i vodstvo. Vlada bi, stoga, trebala početi poticati participativni i poduzetnički duh u sustavu javne uprave.

5. Transparentnost u javnom upravljanju

Za razliku od tradicionalne, dominantna paradigma suvremenoga javnog upravljanja nalaže potrebu za transparentnošću javne vlasti i uprave, pretpostavljajući vidljivost i dostupnost podataka koje posjeduju tijela javne vlasti, kao i procesa te odlučivanja u sustavu javne uprave. Popularno prozvano »pravo javnosti da zna« podrazumijeva da građani imaju pravo znati kako se, na temelju njihove delegacije i na njihov račun, donose odluke koje utječu na njihov svakodnevni život te u novije vrijeme sve više dobiva na važnosti. Usprkos porastu svijesti o vrijednosti i prednostima transparentne vlasti te novitetima pravnog i institucionalnog okvira, još uvijek postoje značajni izazovi nastojanju da načelo transparentnosti zaživi u praksi javne uprave. Shodno tome, moguće je formulirati sljedeće preporuke:

5.1. Razvoj kulture transparentnosti

Iako je tijekom proteklih desetak godina razvijen pravni okvir za transparentnost i uspostavljeni su instrumenti za njezinu primjenu, razvoj standarda ponašanja ne prati razvoj regulacijskih i provedbenih instrumenata. Drugim riječima, ono što je potrebno razvijati jest kultura transparentnosti. S obzirom na povijesno nasljeđe koje obuhvaća još uvijek prisutan parahijalni i pasivni tip političke kulture, kao i kulturu tajnovitosti unutar državne uprave, budući smjer razvoja zahtijevat će institucionalizaciju formalnih i neformalnih mehanizama koji će omogućiti postupno modificiranje postojeće političko-upravne kulture prema participativnoj, otvorenoj kulturi. To se odnosi jednako na obvezu proaktivne objave podataka za sva tijela javne vlasti, provedbu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću pri donošenju zakona, propisa i drugih akata kao i na zakonitost u provedbi postupaka po zahtjevima za pristup informacijama. U tom procesu nova institucija povjerenika za informiranje zasigurno će imati ključnu ulogu te je valja dodatno jačati, a posebno s obzirom na njegovu ulogu promicanja prava na pristup informacijama.

5.2. Edukacija dužnosnika i službenika te informiranje građana

Uz razvoj kulture transparentnosti vezana je potreba edukacije na svim razinama sustava – obrazovanje političara, službenika i građana. Dodatno i

kontinuirano obrazovanje na najvišim političkim razinama pomaže pri djelovanju u javnom interesu i ostvarivanju odgovornosti prema građanima. Dodatnom edukacijom službenika za informiranje odnosno službenika u organizacijskim jedinicama zaduženih za komunikaciju s javnošću potrebno je jačati njihovu stručnost i etičnost kako bi se osiguralo da se informacije na odgovarajući i kvalitetan način prezentiraju građanima. No, ono što još uvijek predstoji hrvatskoj javnoj upravi, ne samo kao preduvjet za osiguranje transparentnosti već i kao nužan uvjet njezine veće efikasnosti, jest cjelovita reforma koja bi obuhvatila primjenu načela zakonitosti i veći stupanj profesionalizma službenika. Naposljetku, potrebno je informiranje građana o njihovim pravima i mogućnostima utjecaja te suradnje pri formuliranju i odlučivanju o pitanjima za koja su zainteresirani. Pritom je zadaća vladajućih poticanje građana na uključivanje i suradnički odnos u oblikovanju politika, a to, u konačnici, jača povjerenje građana u državne institucije i pridonosi povećanju demokratskoga političkog legitimiteta.

5.3. Uskladenost pravne regulacije

Primjena načela transparentnosti u upravi zahtijeva uskladenost i potpunu pravnu regulaciju pitanja neposredno vezanih uz pravo javnosti na pristup informacijama, kao što su tajni podaci, poslovna tajna, sukob interesa, javna nabava, lobiranje, zaštita zviždača, upravljanje zapisima i medijsko zakonodavstvo. Budući da neka od tih pitanja u hrvatskom zakonodavstvu nisu uopće regulirana ili nisu regulirana adekvatno, potencijalni su problem provođenju politike transparentnosti. Glasnogovorničke službe i pozicije u tijelima javne vlasti treba odgovarajuće pozicionirati i osigurati popunjavanje stručnim kadrom.

5.4. Pristupačnost i razumljivost informacija

Optimalna količina informacija koju javnost prima nije nužno i njihova maksimalna količina; preopterećenost i zasićenost građana informacijama može imati suprotne učinke od željenih. Stoga je nužna educiranost i odgovornost službi za informiranje i komuniciranje s javnošću, koje se trebaju brinuti o relevantnosti, potrebi i zanimljivosti informacija koje se daju građanima. Nadalje, kako bi informacije bile korisne građanima, potrebno ih je prezentirati na brz i jednostavan način razumljiv prosječnom građaninu – laiku. Ako je riječ o informacijama na internetskim stranica-

ma, poželjno je postojanje izravne poveznice na naslovnoj stranici koja omogućuje brzu uočljivost traženog sadržaja. Međutim, jedna od ključnih prijeko potrebnih promjena jest zaokret prema ideji o potrebi odgovarajućeg odnosa s javnošću u smislu potpune i informirane prezentacije stajališta i namjeravanih djelovanja vlasti i uprave kao i pružanja odgovarajućih informacija u slučajevima kada se javnost posebno interesira za pojedino pitanje ili problem, koji se često prezentira kao skandal u kojem odgovor nadležnih tijela redovito kasni.

5.5. Uloga posrednika – interesne skupine, stručnjaci i mediji

S obzirom na veliku količinu informacija koju građani danas primaju, vrlo je važna uloga posredujućih aktera u tumačenju i interpretaciji informacija poput znanstvenika, stručnjaka iz civilnog društva ili drugih skupina koje se bave specifičnim pitanjima. Mediji su još jedan važan posrednik između tijela javne vlasti i građana te je važno da oni prepoznaju svoju intermedijarnu funkciju pri evaluaciji i načinu predstavljanja informacija javnosti. U tom je smislu, uz medijsko zakonodavstvo, vrlo važna i samoregulacija medija.

6. Javni službenici – status i broj zaposlenih u javnoj upravi

Položaj zaposlenih u javnoj upravi u svjetlu novih upravnih doktrina i teške gospodarske situacije vrlo je aktualna i sporna tema, kako diljem europskih zemalja tako i u Hrvatskoj. Ključna pitanja tiču se broja službenika, tj. veličine javne uprave, i statusa zaposlenih u njoj. S obzirom na najave uvođenja ugovora o radu i podvrgavanje državnih službenika praksi privatnog sektora, ali imajući u vidu kako se o tome ne provodi argumentirana javna rasprava, stručnjaci Foruma svojom su raspravom i zaključcima nastojali ublažiti taj deficit. Premda je jasno da bi hrvatska javna uprava trebala biti efikasnija, u zemlji u kojoj još nisu dosegnuti standardi klasične profesionalne, politički neovisne i etične uprave potreban je oprez pri uvođenju menadžerskih praksi i modela radikalno drugačijih od europske upravne tradicije, jer bi šteta od potencijalnih negativnih učinaka mogla nadmašiti eventualne pozitivne ishode.

6.1. Promjene u postojećem službeničkom zakonodavstvu

Nužne promjene u državnoj upravi moguće je provesti poboljšanjem postojećeg službeničkog zakonodavstva. Prvo, potrebno je proširiti mogućnost otkaza iz državne službe zbog teških povreda službene dužnosti prema ZODS-u na nekvalitetno obavljanje posla, loš odnos prema građanima, neetično ponašanje itd. te dati veće ovlasti pri određivanju kazni službeničkim sudovima. Drugo, treba unaprijediti sustav ocjenjivanja utvrđivanjem jasnih kriterija (pri čemu ocjenjivači ne smiju biti politički imenovane osobe, nego profesionalni službenici). Ocjenjivanje pak treba povezati sa sustavom plaća i nagrađivanjem službenika. Jednako tako, nužno je uspostaviti jasne kriterije za objektivnu i transparentnu provedbu otvorenog javnog natječaja za sve državne službenike, osobito one na rukovodećim položajima. No, normativna poboljšanja nisu dovoljna sama po sebi; potrebno ih je dosljedno primjenjivati u praksi.

6.2. Zadržavanje visokoobrazovanih i kvalitetnih službenika

U slučaju nužnog smanjivanja broja službenika i smanjenja plaća ne smije se postupati mehanički i grupno, već individualno i primjenom jasnih kriterija. To znači da treba zadržati i dobro platiti visokoobrazovane stručnjake i kvalitetno osoblje, a otpustiti loše i nestručne. Drugim riječima, i ovdje se treba voditi merit načelom, a ne političkim, osobnim ili drugim kriterijima. Jednako tako, kod eventualne organizacijske racionalizacije nužna je prethodna analiza poslova da bi se točno znalo tko što radi i koje su potencijalne točke za pojednostavljenje odnosno uštede. Nagrađivanje prema učinku treba precizno postaviti i pratiti provedbu.

6.3. Javno dostupni podaci o broju i strukturi državnih službenika

U Hrvatskoj se praktički ne zna točan broj državnih službenika – ti podaci nisu javno dostupni, a konkretnije brojke često se doznaju iz izjava pojedinih dužnosnika. Službeni podaci o primanju novog osoblja, kao i o odlasku u mirovinu, moraju biti objavljeni. Stoga se kao preduvjet bilo kakve reforme službeničkog sustava nalaže izrada registra državnih službenika i namještenika, koji će biti javno dostupan i sadržavati, uz točan broj, i relevantne podatke o strukturi osoblja (dob, spol, stručna sprema i sl.).

Jednako tako, unaprijed izrađeni i javno dostupni trebali bi biti planovi prijma u državnu službu. U Hrvatskoj se takvi planovi uglavnom donose *ad hoc*, u najboljem slučaju na jednogodišnjoj razini. Strateško planiranje unutar uprave nalaže, međutim, izrađivanje srednjoročnih i dugoročnih planova na višegodišnjoj razini.

6.4. Reduciranje politizacije uprave

Utjecaj političkih procesa na strukturu i funkcioniranje uprave je prevelik. Promjenom političke vlasti često se mijenja organizacija, nazivi i djelokrug državnih tijela te dolazi do premještanja službenika, otpuštanja ili čak stvaranja novih radnih mjesta bez stvarne potrebe. Za politiku ne bi smjelo biti mjesta kada je riječ o zapošljavanju, napredovanju ili otpuštanju službenika te obavljanju njihova svakodnevnog rada. K tome, treba smanjiti broj političkih pozicija u javnoj upravi, posebno u tijelima državne uprave i agencijama. Politizacija je izražena na svim razinama vlasti i problem je svake vlade.

6.5. Jasna normativna osnova za postupanje službenika

Jedan od većih problema vezan za djelovanje državnih službenika jest hipernormativizam. Postoji velik broj zakona, koji se vrlo često mijenjaju, donose se novi, ne zna se točno koji zakon važi itd. Osim što uzrokuje veliku pravnu nesigurnost građana, to stvara vrlo nejasnu i nesigurnu osnovu za djelovanje službenika, budući da iz straha od pogreške često proizlazi sporost postupanja. Potrebno je raskinuti s praksom (pre)čestog mijenjanja pravne regulative i više pažnje usmjeriti na implementaciju. Pri donošenju zakona i propisa nužno je konzultirati stručnjake u upravi koji posjeduju znanje i iskustvo o dotičnom pitanju, što će omogućiti njihovu kvalitetniju provedbu.

Forumi za javnu upravu

1. forum: Lokalna samouprava i decentralizacija (16. svibnja 2012.)

Lokalna samouprava u Hrvatskoj: pokvarena igračka u rukama politike

Prof. dr. sc. Ivan Koprić (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu /Institut za javnu upravu, Zagreb)

Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj: između želja i mogućnosti

Dr. sc. Dubravka Jurlina-Alibegović (Ekonomski institut Zagreb)

2. forum: Hrvatski apsorpcijski kapacitet za EU fondove: potrebe i mogućnosti (24. listopada 2012.)

Apsorpcijski kapacitet i korištenje sredstava EU fondova

Doc. dr. sc. Vedran Đulabić (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu)

Kako se pripremamo za strukturne fondove?

Matija Derk (Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije)

3. forum: Etika i integritet u javnoj upravi (6. veljače 2013.)

Načela obnašanja javne vlasti

Prof. dr. sc. Josip Kregar (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu / zastupnik u Hrvatskom saboru)

Etički kodeksi za državne službenike – pravna kategorija ili moralna obaveza?

Izv. prof. dr. sc. Gordana Marčetić (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu / predsjednica Etičkog povjerenstva za državne službenike)

4. forum: Policy i strategija u javnoj upravi – kako definirati i ostvariti ciljeve? (5. lipnja 2013.)

Policy pristup u hrvatskoj javnoj upravi

Prof. dr. sc. Zdravko Petak (Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu)

Kako povezati kolektivne procese participativnog strateškog planiranja i političku (samo)volju vodstva?

Dr. sc. Marijana Sumpor (Ekonomski institut Zagreb)

5. forum: Transparentnost u javnom upravljanju (6. studenoga 2013.)

Transparentnost – kako i zašto?

Doc. dr. sc. Anamarija Musa (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu / povjerenica za informiranje)

Otvorenost proračuna

Dr. sc. Mihaela Bronić (Institut za javne financije, Zagreb)

6. forum: Javni službenici – status i broj zaposlenih u javnom sektoru (6. veljače 2014.)

Status zaposlenih u javnoj upravi – službenici ili radnici?

Izv. prof. dr. sc. Gordana Marčetić (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu)

Zaposlenost u javnoj upravi – stanje, problemi i reforme u Hrvatskoj i svijetu

Dr. sc. Predrag Bejaković (Institut za javne financije, Zagreb)