

Stajališta Instituta za javnu upravu

UDK 35.071.51(497.5)

I. Načelna stajališta i primjedbe

a) Način pripreme Strategije razvoja javne uprave 2014.–2020.

Smatramo da je prije pripreme teksta Strategije trebalo detaljno i kvalitetno analizirati stanje u području na koje se ona odnosi. Analiza stanja trebala se i mogla odvojiti u poseban dokument pripreme naravi. O njemu je trebalo provesti stručnu raspravu koja bi uputila na neuralgične točke i probleme na koje treba reagirati Strategijom. Takve stručne rasprave nije bilo, kao što nije napravljena ni temeljita »inventura« stanja, u pripremi koje bi valjalo kombinirati akademski i ekspertski pristup, odnosno osigurati pouzdane podatke iz upravne prakse te suradnju akademske i stručne zajednice s nadležnim Ministarstvom uprave te nekim drugim ministarstvima koja su u pojedinim pitanjima također nadležna za neke aspekte javne uprave (npr. Ministarstvo financija, Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU, i dr.). Takva priprema omogućila bi identifikaciju pravih problema hrvatske javne uprave, a i rasteretila bi samu Strategiju od sada najčešće kvalitativnih prosudbi koje su izgleda formirane pod značajnim dojmom medijskih napisa.

U pripremi takve analize, kao i u izradi Strategije valjalo je formirati ekspertsku skupinu sastavljenu od predstavnika akademske i stručne zajednice te od odgovornih službenika nadležnih ministarstava, koja bi, nakon utvrđivanja načina rada i strukture analize, zatražila i analizirala podatke te kroz pojedinačni rad članova i drugih, vanjskih eksperata, kao i kroz zajedničke rasprave i druge oblike zajedničkog rada utvrdila sveobuhvatnu analizu stanja. Takve evaluacije stanja zasad se mogu naći manje-više samo u radovima članova akademske zajednice, dok službenih evaluacija nema.

Ako nema tako utvrđenih problema javne uprave, onda je i određivanje ciljeva Strategije, kao i svih drugih njezinih dijelova, tek intuitivne naravi te podložno svjesnoj manipulaciji i arbitrarnim procjenama.

Uključivanje stručne i akademske zajednice nužno je radi osiguranja potrebne razine ekspertize koju i u drugim zemljama ta zajednica daje na raspolaganje državnim tijelima kad pripremaju takve važne službene dokumente koji dalekosežno određuju smjer i način razvoja organizacije države. Organizacija države i javne uprave nije i ne smije biti samo u funkciji osiguranja pristupa sredstvima fondova Europske unije, nego je od prvorazredne važnosti za mnogo šire interese svake zemlje.

Analiza stanja i priprema Strategije razvoja javne uprave ne smije i ne može biti zadatak jednog ministarstva, ona je pitanje od šireg i dalekosežnijeg interesa zajednice. U njezino usvajanje potrebno je uključiti sve relevantne aktere, koji posebno u fazi javne rasprave uključuju nositelje određenih legitimnih društvenih interesa. No, u pripremi je valjalo osigurati sudjelovanje akademske i stručne zajednice, što u pripremanju ovog Prijedloga nije učinjeno.

b) Obuhvat i struktura Strategije

Strategijom se trebalo obuhvatiti sva tri dijela javne uprave: državnu upravu odnosno upravu na nacionalnoj razini, sustav teritorijalne (mjesne, lokalne i regionalne) samouprave te službe od općeg interesa (u prijašnjoj domaćoj terminologiji: javne službe). Nažalost, kao i mnogo puta dosada, javne službe odnosno, prema EU terminologiji, službe od općeg interesa nisu našle svoje mjesto u ovom Prijedlogu, što smatramo velikim nedostatkom, budući da su upravo one od presudnog značenja za kvalitetu života stanovnika.

Povlačenje Strategije samo na nacionalnu upravu (državnu upravu i – kako je nazvano – pravne osobe s javnim ovlastima) te na teritorijalnu samoupravu redukcija je koja se ne može podržati. Onda je ipak riječ samo o Strategiji razvoja državne uprave uz određene elemente koji se tiču razvoja sustava teritorijalne samouprave. I taj dio, teritorijalna samouprava, nije došao do dovoljnog izražaja u svim svojim aspektima, koji su vrlo složeni, možda još složeniji od pitanja razvoja uprave na nacionalnoj (državnoj) razini. No, isto tako, bilo je potrebno uzeti u obzir i tijela koja ne pripadaju u kategoriju tijela državne uprave, ali su u kategoriji državnih tijela u kojima su zaposleni i rade državni službenici (čl. 2. ZDS), napose neovisna tijela za obavljanje državne službe, tijela i službe obavještajnog

sustava, i sl. U najmanju ruku, bilo je potrebno zauzeti stav o njihovu uključivanju u obuhvat ove Strategije.

Također, smatramo da je iz razloga prekida s dosadašnjom praksom konfundiranja poslova koje u drugim zemljama obično obavljaju ministarstva (priprema javnih politika i propisa, standardizacija postupanja i nadzor izvršenja) i samog pružanja upravnih usluga građanima i zajednici bilo potrebno razdvojiti ta dva sektora u dva posebna poglavlja Strategije. S jedne strane, to bi omogućilo da se Strategija bavi osuvremenjivanjem provedbe javnih politika i propisa (izlazna dimenzija), ali i orijentacijom javne uprave na rješavanje problema zajednice i građana (ulazna dimenzija). Smatramo da je u tom dijelu potrebno uložiti dodatni trud da se razdvoje te dvije dimenzije da bi se mogli utvrditi prikladni ciljevi i mjere razvoja uprave, kako u smislu jačanja društvenog legitimiteta i socijalne osjetljivosti javne uprave (ulazna dimenzija) tako i u smislu jačanja efikasnosti i zakonitosti provedbe javnih politika i propisa (izlazna dimenzija).

Posebno u ovom Prijedlogu strategije nedostaje upućivanje na potrebu povezivanja sustava visokog obrazovanja i školovanja za javnu upravu i zapošljavanja prikladno obrazovanih kadrova u javnu upravu. Prethodna Strategija za razdoblje 2008.–2011. prepoznala je tu potrebu, premda u realizaciji nije bilo dovoljno suradnje, pa su i programirane mjere ostale u značajnoj mjeri neostvarene. Smatramo da je bilo potrebno krenuti već trasiranim putem jačanja suradnje sveučilišta i javne uprave u obrazovanju, kao i jačanja suradnje Državne škole za javnu upravu i sveučilišta, kako bi se ne samo dodatno usavršavali već zaposleni službenici nego da se osigura mogućnost zapošljavanja kvalitetno i prikladno obrazovanih kadrova na sve razine, a sukladno stanju u drugim europskim zemljama.

c) Ostale načelne primjedbe

Opće napomene

- Prijedlog strategije javne uprave 2014.–2020. nije dovoljno precizan u određivanju načina razvoja i reforme javne uprave.
- Strategija nema konzistentnost, obiluje nedorečenošću, nema relevantne pokazatelje (isključivo se oslanja na *output* indikatore, a ovdje su potrebni učinci ili *impact* indikatori koji bi mogli/ trebali dati s jedne strane usmjerenje ove strategije, a s druge strane mjerljive pokazatelje učinkovitosti i napretka strategije reforme).

- Sadržaj strategije ne reflektira naslov strategije, tj. vrlo je slaba uključenost drugih tijela središnje uprave u provedbu aktivnosti kroz ovu Strategiju. Od ukupno 14 ciljeva i 35 aktivnosti, u preko 85% strategije nositelj je Ministarstvo uprave, a u još je većem postotku u ulozi sunositelja.
- Strategija ne predviđa uključenost nevladinog sektora u provedbu aktivnosti, ne postoji uključivanje akademske zajednice, a uključivanje predstavnika lokalne samouprave samo je sporadično.
- U sadržajnom smislu aktivnosti predviđene Strategijom odražavaju neambicioznost u osiguranju »modernizacije javne uprave«. U tom smislu, Strategija nije usmjerena na promjenu (modela) organizacije države te se može zaključiti da se ostaje kod dosadašnjeg modela za koji postoje ozbiljne ocjene da nije dobar. Potrebe današnjeg društva zahtijevaju orijentaciju na pružanje usluga zajednici i građanima, a ne na brigu o vlastitim upravnim tijelima. Iako se u tekstu Strategije javna uprava povezuje s krajnjim korisnicima, aktivnosti koje se u sklopu provedbe strategije namjeravaju poduzeti ni u čemu ne odražavaju partnerski odnos ili stavljanje u fokus krajnjeg korisnika.
- Iako je velik prostor izdvojen za analizu stanja u javnoj upravi, opis pokazuje neujednačenu razinu kvalitete i/ili kvantitete sadržaja te u konačnosti nedostaje prava slika stanja (tj. nema relevantnih podataka, što je posebno uočljivo u dijelu pružanja javnih usluga).
- Ne postoji jasan opis smisla svakog od 15 ciljeva Strategije, oni su teško mjerljivi, a naslovi samih aktivnosti ne omogućuju da se bez dublje analize pretpostavi daljnji razvoj vezan uz ovu Strategiju.
- Strategija pokriva tri područja koja bi trebala biti podijeljena u veći broj specifičnih ciljeva jer na ovaj način odražavaju identičnu logiku kao i u Operativnom programu za razvoj ljudskih potencijala, a daju manje podataka od tog programskog dokumenta.
- Iz samog teksta Strategije (str. 6) može se iščitati da je ona nastala zbog potrebe europskih strukturnih i investicijskih fondova. Prilikom donošenja Strategije potrebno je primijeniti obrnuti proces: potrebno je poznavati jasan smjer reforme državne (i javne) uprave, a europski fondovi zatim služe samo kao pomoć pri ostvarenju utvrđenog cilja.
- Ciljevi su prekobrojni i uglavnom vrlo ambiciozno postavljeni. Nemoguće ih je provesti s postojećim personalnim kapacitetom

(uglavnom će ih provoditi Ministarstvo uprave i Državna škola za javnu upravu koji nemaju dovoljno osoblja za tu svrhu). Mnoge aktivnosti i mjere nužno su povezane s dodatnim sredstvima, druge sa specifičnim znanjima (npr. analitičari posla), a neke su gotovo neizvedive u postojećim okolnostima (npr. nije realno da Ministarstvo uprave ili Državna škola za javnu upravu propišu kriterije za ocjenjivanje zaposlenih na razini svih javnopravnih tijela s obzirom na vrstu poslova. Ta dva tijela imaju uvid u funkcioniranje države uprave, donekle i lokalne samouprave, no ne mogu propisati kriterije za sve javne službe). Mjere i aktivnosti trebaju biti usklađene sa svojom realnom izvedivošću.

- Strategija ima određenu viziju i modernizacijski je usmjerena. No, postoji li neko jamstvo da će je buduće vlade poštovati? Može li se postići konsenzus o ključnom usmjerenju na razini svih relevantnih aktera (ključnih političkih stranaka, sindikata, civilnog društva)?

Unutarnja usklađenost i struktura Strategije

- Gledajuću unutarnju usklađenost dokumenta, sinergija između svih elemenata programa nije lako dokučiva. To je, s jedne strane, posljedica činjenice da niti opći niti specifični ciljevi nisu opisani, što je prijeko potrebno u svakom strateškom dokumentu. S druge strane, to je posljedica činjenice da nema uobičajenog i u svakom strateškom dokumentu poželjnog preglednog dijagrama/slike svih elemenata »strateškog« dijela Strategije. Takav dijagram mora obuhvatiti viziju, iz koje proizlaze opći ciljevi te iz njih specifični ciljevi, te zatim mjere i provedbene aktivnosti.
- S obzirom na strukturu nije jasna niti dosljednost postavljenih ciljeva. Naime, dosljednost i konzistentnost ciljeva može se provjeriti tek nakon što se opišu svi opći i specifični ciljevi te nakon što se izradi spomenut tablični prikaz svih ciljeva, mjera i provedbenih aktivnosti. Tek takva struktura dokumenta osigurava potrebnu jasnoću te omogućuje provjeru jesu li ciljevi dosljedni, osnažuju li se međusobno, postoji li mogućnost da realizacija jednog cilja/specifičnog cilja/mjere ide na štetu realizacije druge mjere/cilja. Riječ je o važnoj horizontalnoj interventnoj logici strateškog dokumenta koju je nužno postići.
- Analiza stanja općenito je slaba. Tek kvalitativno i kvantitativno obrazložena ocjena sadašnjeg stanja predstavlja osnovu za defi-

niranje općih i specifičnih ciljeva te potom i mjera kao osnove za buduće projekte. Sada se stječe opći dojam da podaci izneseni u analizi velikim dijelom nisu relevantni. Time već u početku ne postoji temelj za osiguranje nužne vertikalne usklađenosti dokumenta te nije ispunjena osnovna pretpostavka strateškog dokumenta. Naime, sve provedbene aktivnosti moraju imati svoje uporište u kvalitetno obrazloženoj ocjeni stanja u analizi. Svaka mjera mora imati poveznicu na probleme i potrebe navedene u analizi.

- Nije potrebno nabrajati ukupnost aktivnosti koje su ostvarene Strategijom za razdoblje 2008.–2011., već bi bilo potrebno dati skupnu ocjenu ostvarenosti aktivnosti iz prošle strategije. Sadašnja kvalitativna ocjena da »nije zadovoljila« ne udovoljava potrebama ovakvog strateškog dokumenta. Također, navoditi kao provedenu aktivnost održavanje sastanaka sa SIGMA-om, osnivanje radne skupine ili analitička podloga ne daje dojam da je nešto zaista i ostvareno te da ima učinak u širem kontekstu reforme državne uprave. Isto tako, u sklopu revizije prijašnjih rezultata potrebno je uvrstiti i Strategiju razvoja ljudskih potencijala u državnoj upravi 2010.–2013.
- U tom kontekstu, radi jasnoće i čitljivosti dokumenta, nužno je bolje razdvojiti ocjenu stanja te navođenje potreba i prijedloga. Uobičajen pristup kod strateških dokumenata je nakon ocjene stanja, dosljedno, tj. nastavno na svaki problem, navesti potrebe. Svaka potreba mora biti prepoznata i kod provedbenih aktivnosti.
- Pokazatelji provedbe na nizu mjesta nisu potpuno usklađeni s provedbenim aktivnostima.
- Također, neke su mjere nedorađene, a druge previše detaljne te ih je potrebno ujednačiti.

Usklađenost Strategije s drugim strateškim dokumentima

- Vanjska usklađenost dokumenta također pokazuje nedostatke. Potrebno je na jednom mjestu u Strategiji nabrojiti sve ključne strateške razvojne programe u Hrvatskoj (kako one opće tako i sektorske) te pokazati na koji su način ciljevi ove Strategije povezani s ciljevima drugih ključnih strateških dokumenata. Naime, bez specificiranja njihove međusobne usklađenosti i povezanosti ne postoje osnove za financiranje provedbenih aktivnosti sred-

stvima europskih fondova. Uobičajen je pristup krenuti s kratkim referiranjem na ciljeve Strategije EU 2020, Partnerski Sporazum Republike Hrvatske s Europskom unijom, operativne programe te zatim na jednom mjestu komentirati i usklađenost s drugim sektorskim strategijama.

- Strategija se poziva na Program Vlade 2011.–2015. te navodi da je »utvrđena decentralizacija financijskih prihoda«, što je u suprotnosti s aktualnim prijedlozima kojima se smanjuju izvorni prihodi lokalnih jedinica (centralizacija). Također, važno je napomenuti da se ova Strategija donosi za razdoblje koje značajno prelazi vrijeme mandata ove Vlade pa je pozivanje na njezin Program nepotrebno i neprikladno.

Održivost, provedivost i evaluacija Strategije

- Nije vidljivo jesu li osigurani financijski, ljudski i dr. resursi za provedbu i osiguravanje održivosti rezultata i utjecaja Strategije.
- Ne postoji akcijski plan za provedbu Strategije.
- Nije naznačeno kako će se, kada će tko po kojim kriterijima ocjenjivati provedbu Strategije. To je nužan element svakog strateškog dokumenta.
- Gledajući participativnost u realizaciji mjera, uočljivo je da Strategija obuhvaća iznimno uzak broj institucija/partnera, što nije u skladu s novim oblicima europskog dobrog upravljanja. To se u prvom redu odnosi na akademsku i stručnu zajednicu, organizacije civilnog društva, interesne skupine građana i dr.
- Strategija ne donosi jasnu sliku o rezultatu provedbe – pokazatelje, izgled javne uprave nakon 2020.
- Strategija ne stavlja dovoljni naglasak na edukaciju građana i promoviranje prava i mogućnosti utjecaja građana na ostvarivanje prava na pristup informacijama i sudjelovanje u formuliranju javnih politika te na korištenje e-usluga.

II. Završni prijedlog

Institut za javnu upravu spreman je i nadalje surađivati s Vladom Republike Hrvatske i drugim nadležnim državnim i drugim tijelima u unapre-

divanju stanja javne uprave. U tom smislu nudi svoje stručne usluge u formi preuzimanja projekata analize stanja u javnoj upravi, pripreme nove verzije Prijedloga strategije i/ili sudjelovanja u stručnoj preradi i doradi postojećeg Prijedloga na koji je dao primjedbe.*

*Ivan Koprić** i Nikola Popović****

* U formuliranju stajališta, preporuka i mišljenja sudjelovao je veći broj članova Instituta za javnu upravu.

** Prof. dr. sc. Ivan Koprić, predsjednik Instituta za javnu upravu (President of the Institute of Public Administration, e-mail: ikopric@pravo.hr)

*** Dr. sc. Nikola Popović, glavni tajnik Instituta za javnu upravu (General Secretary of the Institute of Public Administration, e-mail: nikola.popovic@hakom.hr)