

Stajališta Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

UDK 35.07: 378.4(497.5).096:34(047 Zagreb)

Katedra za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu posebno ističe načelne primjedbe na Prijedlog Strategije razvoja javne uprave 2014.–2020. Smatramo da bez njihova razrješenja daljnji napor oko konkretizacije nema puno smisla te ih se stoga u nastavku detaljno objašnjava.

1. Strategija je dokument koji bi trebalo usvojiti u Hrvatskom saboru zbog sljedećih razloga: a) tako bi se pružila prilika svim parlamentarnim političkim opcijama da se o sadržaju Strategije javno očituju te bi se iz toga vidjelo u kojoj mjeri postoji konsenzus te kakva će biti sudbina Strategije u periodu na koji se odnosi. Također, uvid u stavove političkih opcija, koji bi javnost takvom raspravom mogla dobiti, bio bi značajan faktor formiranja mišljenja opće javnosti; b) Sabor je mjesto u kojem bi se mogao i trebao postići konsenzus relevantnih političkih stranaka o temeljnim odrednicama razvoja i reforme javne uprave; c) materija Strategije, razvoj i reforma javne uprave, u najmanju je ruku jednako važna, ako ne i važnija od materija nekih strateških dokumenata koji su već usvojeni u Hrvatskom saboru (primjerice: Strategija upravljanja i raspolaganja državnom imovinom, Strategija razvoja hrvatskog turizma, Strategija razvoja poduzetništva, itd.) te bi slijedom toga i ovaj prijedlog trebalo na istom mjestu raspraviti i usvojiti; d) dijelovi Prijedloga koji zagovaraju racionalizaciju sustava lokalne i regionalne samouprave zadiru ne samo u organizaciju i funkcioniranje javne uprave nego i u organizaciju političkog sustava.
2. Prijedlog Strategije sadržava dosta mjera koje ne ostvaruju razvojne ciljeve same po sebi, nego su prethodne aktivnosti. To

su formulacije poput: »izraditi metodologiju prikupljanja podataka o obavljanju poslova državne uprave«, »izraditi analizu vrsta poslova koji se obavljaju«, »analizirati potrebe«, »analizirati horizontalne funkcije«, itd. Takvim mjerama nije mjesto u okvirnom strateškom dokumentu poput ovoga. Štoviše, takve su analize već trebale biti obavljene prije oblikovanja i usvajanja ovog strateškog dokumenta kako bi njime postavljeni ciljevi bili utemeljeni na racionalnim i realnim temeljima, a time i ostvarivi.

3. Mnogi su ciljevi, kao i pripadajuće provedbene mjere, proklamirani na formalan, općenit i sadržajno neodređen način i ne govore o vrijednosnom okviru i sadržaju namjeravanih reformskih zahvata. Stoga bi se sadržajno vrlo različita rješenja i ishodi provedbe pojedinih mjera mogli smatrati jednako uspješnom implementacijom (primjerice: »utvrditi ustrojstveni oblik u kojem će se obavljati stručno-kreativni poslovi«, »utvrditi standarde organizacije i postupanja u horizontalnim funkcijama«, »propisati načela klasifikacije radnih mjesta«, »propisati jedinstven način uređenja sustava pravnih osoba s javnim ovlastima«, »utvrditi kriterije koje moraju ispunjavati jedinice da bi mogle obavljati povjerene poslove«, »utvrditi modele optimalne teritorijalne organizacije« itd.). Kako je Strategija nedvojbeno politički dokument te kako promjene nisu svrha sebi samima, potrebno je jasnije opredjeljenje za konkretna rješenja nekih strateških ciljeva koja će se inspirirati ne bilo kojim, nego najboljim komparativnim iskustvima i znanstvenim dostignućima. Takvo bi opredjeljenje značilo i veću političku podršku proklamiranim ciljevima.
4. U tom smislu smatramo da je u pripremi Strategije suradnja sa znanostu o javnoj upravi bila izrazito zanemarena, što je prouzročilo mnoge probleme i slabe strane ovog dokumenta. Smatramo da je potrebno formirati stručnu radnu skupinu koja bi preradila Prijedlog strategije tako da sadržava sve dijelove i elemente koje strateški dokumenti moraju imati te da uključi sve sadržaje koji su u skladu sa stanjem suvremene znanosti o javnoj upravi.
5. Posebno ističemo da je dio o zapošljavanju, kvalifikacijama za zapošljavanje u javnoj upravi te kompetencijama napisan potpuno neodređeno, odgađajući postavljanje ciljeva razvoja i daleko ispod razine koju je pitanjima upravnog obrazovanja i usavršavanja davala prethodna strategija (2008.–2011.). U suvremenom upravnom obrazovanju postoje ne samo određeni međunarodno

uočeni trendovi, kojih u Prijedlogu nema ni u naznakama, nego i standardizacija sadržaja upravnog obrazovanja u okviru europskih sveučilišnih institucija, ali i na široj svjetskoj razini. Nije tu riječ o hrvatskim specifičnostima, koje bi se izgleda htjelo tek analizirati, nego slični problemi s kojima se suočavaju javne uprave u svijetu dovode do sličnih zahtjeva za sadržajem upravnog obrazovanja svugdje. I obrazovni programi visokoškolskih ustanova akreditiraju se u okviru referentnih europskih i svjetskih organizacija te bi i Hrvatska napokon trebala tako postupiti. Katedra je spremna pružiti svu stručnu i drugu pomoć u tom zadatku.

6. Strategija nije odredila opći cilj koji je potrebno postići. Smatramo da je opći cilj razvoja javne uprave ojačati povjerenje građana i svih društvenih subjekata i aktera u javnu upravu. Iz njega valja izvesti druge, konkretnije ciljeve, koji će biti odgovor na utvrđene temeljne probleme hrvatske javne uprave.
7. U strukturi Strategije smatramo da je bilo potrebno razdvojiti dimenziju jačanja legitimiteta, koja jasno slijedi iz navedenog općeg cilja, od dimenzije provedbe propisa i javnih politika. Jačanje legitimiteta valjalo bi postići snaženjem participacije građana, poslovne zajednice i drugih društvenih aktera u javnom upravljanju, jačanjem standarda vladavine prava u europskom upravnom prostoru, poboljšanjem kvalitete strateškog planiranja, dogradnjom sustava oblikovanja i praćenja javnih politika te modernizacijom sustava pripreme i pisanja propisa. U provedbi javnih politika i propisa valjalo je obuhvatiti jačanje strateškog menadžmenta, dogradnju standarda otvorene i transparentne javne uprave, unaprjeđenjem komunikacije i pristupačnosti javnih usluga građanima i korisnicima, uvođenjem inteligentne (*smart*) informacijske tehnologije te pojednostavljanjem upravnih postupaka.
8. Premda u nazivu ima javnu upravu, Prijedlog strategije ne obuhvaća službe od općeg interesa, za koje bi valjalo utvrditi opće strateške ciljeve, u pogledu mjere privatizacije, liberalizacije, komercijalizacije, decentralizacije, i sl. Također, nedovoljno je zastupljena lokalna, mjesna i regionalna samouprava, koja je jedno od neuralgičnih područja javne uprave sada.
9. Prijedlog strategije ne nudi prioritete, nego je sve jednako važno. Takvim pristupom teško je računati na izvedivost promjena. Promjene u kompleksnim društvenim sustavima moguće su samo temeljem pažljivog programiranja te jasnog ostvarivanja

prioriteta. No odrediti prioritete bilo bi moguće samo ako se sveobuhvatno stručno analizira postojeće stanje, što bi jedino dalo osnove za utvrđivanje koji su problemi sada važniji, a za koje se tek očekuje da će postati važni u periodu važenja Strategije.

10. Potpuna je insuficijencija u pogledu provedbe Strategije. Osim objave, ništa drugo nije predviđeno ovim Prijedlogom, što pokazuje da je Strategija, ne uvrsti li se u nju i poglavlje o provedbi, zapravo neprovediva. Trebalo bi utvrditi temeljna načela provedbe, vremenski plan, nadležna tijela i njihove zadatke, potrebne ljudske resurse za provedbu, potrebna materijalna, financijska i druga sredstva, način praćenja i evaluacije rezultata provedbe Strategije.
11. Prijedlog strategije nedovoljnu pažnju posvećuje potpuno novoj, europskoj dimenziji upravljanja kojoj će Hrvatska morati posvetiti veliku pažnju u dolazećim godinama. Europski upravni prostor nije samo prostor temeljnih načela i nekih nevažnih proklamacija, kako se čini iz teksta Prijedloga strategije, nego sustav zahtjeva, pravne regulacije, standarda i praksa koje se moraju poznavati, naučiti i usvojiti i za koje se moraju stvoriti određeni organizacijski, funkcionalni, pravni i kadrovski temelji. Način funkcioniranja javne uprave ne može ostati kao dosad, a ovaj dokument europsko javno upravljanje gotovo i ne (pre)poznaje.
12. U svijetu je jedan od temeljnih trendova reorijentacija s organizacije države i javnih službenika na javne poslove. Moraju se odrediti načela po kojima će se ubuduće određivati opseg, razina i kvaliteta javnih poslova i usluga, a jednom kad se to odredi, trebat će odrediti kako će se ti poslovi obavljati odnosno kako će se te javne usluge pružati. U obavljanju javnih poslova sve više u svijetu sudjeluju različiti nedržavni subjekti, od organizacija civilnog društva do privatnog sektora. To je jedan od ključnih izazova za hrvatsku javnu upravu čije razrješenje ne bi trebalo prepustiti slučajnosti, nego i za nju utvrditi strateške ciljeve i mjere, što je također u Prijedlogu strategije izostalo.

*Ivan Koprić**

* Prof. dr. sc Ivan Koprić, redoviti profesor i predstojnik Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (full professor and the Head of the Chair of Administrative Science at the Faculty of Law, University of Zagreb, e-mail: ikopric@pravo.hr)