

## Konferencija Public Administration in Times of Crisis

Od 12. do 14. svibnja 2010. održana je u Varšavi osamnaesta godišnja konferencija organizacije NISPAce (The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe). Kao profesionalna mreža institucija i škola iz područja javne uprave osnovana 1995., NISPAce danas okuplja više od 150 institucija iz gotovo 40 zemalja (23 iz NISPAce regije)<sup>1</sup> i nekoliko stotina pojedinaca koje povezuje zajednički cilj – promicanje i jačanje učinkovite i demokratske vladavine te modernizacija upravnih sustava u zemljama srednje i istočne Europe.

Kao i na mnogim drugim međunarodnim konferencijama iz područja javne uprave u posljednje dvije godine, i na ovoj se pokušalo odgovoriti na aktualna pitanja uloge i značenja javne uprave u kontekstu globalne financijske krize kojom je, barem indirektno, pogođena svaka zemlja kao članica globalne zajednice. U zemljama središnje i istočne Europe kriza je dodatno pogoršala već postojeće političke, ekonomske i socijalne probleme što je potaknulo snažna očekivanja za državnom regulacijom i intervencijom. Uspješnost u rješavanju tih problema znatno ovisi o učinkovitoj i profesionalnoj javnoj upravi, što podrazumijeva jačanje njezinih strukturalnih i personalnih kapaciteta te razvoj prikladne informacijske tehnologije.

Aktualnost teme potvrdio je i velik broj sudionika konferencije pristiglih iz trideset sedam zemalja.<sup>2</sup> Mnogi od 376 prijavljenih sudionika držali su

---

<sup>1</sup> Ovo područje podrazumijeva sve postsocijalističke zemlje, što uključuje nove članice EU, zapadni Balkan, Rusiju, Ukrajinu, Bjelorusiju, Moldaviju, Kavkaz i središnju Aziju.

<sup>2</sup> Sudjelovali su izlagači iz Albanije, Armenije, Azerbajdžana, Bjelorusije, Belgije, Bosne i Hercegovine, Bugarske, Crne Gore, Češke, Estonije, Finske, Gruzije, Hrvatske, Italije, Kanade, Kazahstana, Kenije, Kirgistana, Koreje, Litve, Letonije, Mađarske, Makedonije, Moldavije, Nizozemske, Njemačke, Poljske, Rumunjske, Rusije, Slovačke, Slovenije, Srbije, SAD, Švedske, Turske, Ukrajine i Velike Britanije.

izlaganja, neki su sudjelovali kao slušači i/ili diskutanti, dok je određen broj sudionika sudjelovao s tekstovima za konferenciju u pismenom obliku. Hrvatsku su predstavljale Gordana Marčetić (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu) i Dubravka Prelec (British council) s temom *Razvoj strategije razvoja ljudskih potencijala u državnoj službi* (*Development of a human resources development strategy in Croatian civil service*) u sklopu radne skupine o državnoj službi.<sup>3</sup>

Konferencija je službeno započela s radom u srijedu, a otvorili su je pozdravnim govorima György Jenei, predsjednik NISPAcee, sa Sveučilišta Corvinus u Budimpešti, i Jacek Czaputowicz, direktor poljske Nacionalne škole za javnu upravu u Varšavi. Nakon njih pozdravne govore održali su Alexei Tikhomirov iz Ujedinjenih naroda (u ime Haiyana Qiana, direktora Odjela za javnu upravu i upravljanje razvojem),<sup>4</sup> Adrian Ionescu, direktor Inicijative za lokalnu samoupravu i reformu javne službe iz Budimpešte, Marga Pröhl iz Maastrichta, generalna direktorica EIPA,<sup>5</sup> te Allan Rosenbaum, predsjednik IASIA.<sup>6</sup> Otvorenje je završilo svečanom večerom za sve sudionike konferencije u kraljevskom dvorcu u starom gradu.

Konferencijski program sastojao se od radnih sjednica na glavnu konferencijsku temu, generalne sjednice, sedam radnih skupina s posebnim temama te niza foruma i okruglih stolova. Raspravljalo se u širokom rasponu od općih problema koje donosi kriza, preko specifičnih područja kao što su reforme zdravstva u zemljama središnje i istočne Europe, sve do utvrđivanja kriterija za kvalitetne doktorske programe, učenja i istraživanja na unakrsno kulturalnim tečajevima iz javne uprave te NISPAcee kriterija za nove projekte.

Glavnu konferencijsku temu moderirali su B. Guy Peters iz SAD, sa Sveučilišta u Pittsburghu, i Rainer Kattel iz Estonije, s Tehnološkog sveučilišta u Tallinnu, u sklopu dviju sjednica koje su se koncentrirale na suvremene izazove javne uprave u postsocijalističkim zemljama. Unatoč plodnoj raspravi, na mnoga pitanja nisu pronađeni odgovori pa su uzeta kao temelj za buduća komparativna istraživanja i osmišljavanje alternativnih odgovo-

<sup>3</sup> *Working Group on Civil Service, Session 4: HR Instruments, Regulations, Psychology.*

<sup>4</sup> *Division for Public Administration and Development Management, UN Department of Economic and Social Affairs, New York, SAD.*

<sup>5</sup> *Europski institut za javnu upravu (European Institute of Public Administration).*

<sup>6</sup> *Međunarodna udruga škola i instituta za upravu (International Association of Schools and Institutes of Administration).*

ra na krizu koja je proizvela mnoge negativne efekte u zemljama istočne Europe.

Izlaganja na generalnoj sjednici, koju su vodili Mzia Mikeladze iz Gruzije, sa Sveučilišta Caucasus u Tbilisiju, i Gyorgy Jenei iz Mađarske, sa Sveučilišta Corvinus u Budimpešti, pokrila su različite aspekte razvoja javne uprave. Raspravljalo se o nužnim promjenama koje je potrebno učiniti da bi se smanjili negativni utjecaji krize. Među glavnim temama bile su: intervencija države u javni i privatni sektor, promjene u poreznom sustavu, načini za poboljšanje javnih službi te, s obzirom na to, snage i slabosti *outsourcinga*, spolna ravnopravnost u upravi i pravni aspekti razvoja e-uprave.

Najveći broj aktivnosti održao se u sklopu sedam radnih skupina unutar kojih su izlagači i sudionici tijekom dva dana raspravljali o brojnim aspektima specifičnih problema u kontekstu aktualne krize.

Radna skupina za *lokalnu samoupravu* (koordinatori: Gabor Soos iz Istraživačkog centra Tocqueville, Budimpešta, i Markku Temmes sa Sveučilišta u Helsinkiju) raspravljala je o posljedicama globalne ekonomske krize na lokalnim razinama, analizirajući učinke lokalnih strategija i različite mogućnosti »lokalnog« odgovora na nove globalne pritiske. Raspravljalo se i o odnosima između središnjih, regionalnih i lokalnih razina te nejednakim utjecajima krize u ruralnim i urbanim područjima.

Radna skupina za *e-upravu* (koordinatori: Ljupčo Todorovski sa Sveučilišta u Ljubljani i Ignace Snellen sa Sveučilišta u Rotterdamu) nastavila je s prije započetim aktivnostima na izgradnji NISPAce obrazovne platforme za e-upravu.<sup>7</sup> Studirale su se mogućnosti primjene informacijske i komunikacijske tehnologije (ICT) u javnu upravu tranzicijskih zemalja te utvrđivao utjecaj ICT na odnose između politike i uprave, s jedne strane, i privatnog sektora i građana, s druge strane.

Radna skupina za *državnu službu* (koordinatori: Hans Rieger s DBB akademije u Bonnu i Patrycja Joanna Suwaj iz Poljske udruge za upravno obrazovanje, Bialystok) imala je zadatak povezati praktičare i teoretičare koji se bave ljudskim potencijalima. Raspravljalo se o konceptima, modelima, strukturama i zadacima s obzirom na ljudske potencijale u državnoj službi. Pokrivene su teme politike i upravljanja ljudskim potencijalima, službeničko zakonodavstvo, platni sustav i motivacija osoblja, vodstvo,

<sup>7</sup> Platforma predstavlja zajedničku mrežu s ciljem olakšanja formalne razmjene najbolje prakse koristeći se informacijama i komunikacijskom tehnologijom javnog sektora tako da transfer znanja bude praćen, dokumentiran i evaluiran.

etika javne službe, razvoj ljudskih potencijala te struktura i razvoj škola za javnu upravu.

Radna skupina za *reformu javne uprave* (koordinatori: Michiel de Vries s Radboud Sveučilišta u Nijmegenu i Veronica Junjan sa Sveučilišta u Twentu, AE Enschede, Nizozemska) usredotočila se na dva pitanja: (1) što objašnjava uspješnost upravnih reformi u postsocijalističkim zemljama) i (2) koji su efekti vidljivi zbog upravnih reformi. Reforme su analizirane iz komparativne i teorijske perspektive, kroz sagledavanje faktora koji utječu na reforme (osobito međunarodnih utjecaja), kroz analizu troškova i koristi reformi te realnih okolnosti u kojima se provode.

Radna skupina za *financije javnog sektora* (koordinatori: Lucie Sedmihradská sa Sveučilišta za ekonomiju u Pragu, Lados Mihaly iz Centra za regionalne studije pri Istraživačkom institutu zapadne Mađarske i Nadezhda Bobcheva iz bugarskog Direktorata za ekonomske aktivnosti i međunarodne programe) raspravljala je o efektima krize na financiranje lokalne samouprave. U svim je zemljama zamijećeno da se teret krize premješta s viših na niže teritorijalne razine odgađanjem, zadržavanjem ili potpunim uskraćivanjem transfera, zbog čega su lokalne razine suočene s problemom osiguravanja tekućih službi građanima. Istovremeno je povećan broj tražitelja socijalne pomoći što sve zajedno dovodi do prevelikog zaduživanja lokalnih proračuna.

Radna skupina za *internacionalizaciju i umrežavanje studija javne uprave* (koordinator Eugenijus Chlivickas iz Centra za usavršavanje pri Ministarstvu financija Litve) bavila se pitanjima razvoja upravnih studija zaključivši da je sadržaj upravnih programa potrebno prilagoditi novim okolnostima. Programe obrazovanja i usavršavanja treba internacionalizirati i umrežiti te osigurati suradnju između EU i zemalja nečlanica. U tom je smislu nužno razviti međunarodnu mrežu centara i institucija za usavršavanje državnih službenika i specijalista u javnoj upravi te razviti tehnologije za učenje na daljinu.

Radna skupina za *policy analize* (koordinatori: David Elder s Kraljevskog sveučilišta u Kingstonu, Kanada, te Valeriy Tertychka i Lesya Il'chenko-Syuyva, obje iz Nacionalne akademije za javnu upravu, Kijev, Ukrajina) raspravljala je o faktorima koji djeluju ograničavajuće na budući razvoj *policy* analiza, potencijalnim donositeljima odluka te sadašnjem stupnju na kojem se nalaze *policy* analize u pojedinim zemljama i njihovu utjecaju na ekonomsku, socijalnu i političku okolinu.

Sudionici radnih skupina ponudili su niz prijedloga za sljedeću konferenciju koji bi predstavljali korak dalje u pronalaženju boljih rješenja za po-

stojeće stanje. Među njima su prijedlozi za dublju analizu i istraživanje povijesnih korijena lokalne samouprave, fokusiranje na specifične teme o kojima će se opsežnije i detaljnije raspravljati s teorijskog i praktičnog aspekta, razvoj sustava evaluacije i praćenja reformi (*monitoring*) javne uprave i *policy* analiza u regiji, i mnogi drugi.

Iako postoji opći konsenzus o tomu što bi trebalo učiniti, manje je jasno kako dostići željeni cilj. Na konferenciji su ponovo otvorena bolna i stara pitanja. Nakon dva desetljeća od pada socijalizma postsocijalističke zemlje još su uvijek suočene s problemima politiziranih, nedovoljno profesionalnih i neučinkovitih upravnih sustava. Uz ostatke socijalističkog nasljeđa, manjkave političko-upravne institucije, organizacijsku i personalnu nedostatnost i »recepte« međunarodnih organizacija koji su nerijetko sasvim neprikladni u uvjetima koji vladaju u tranzicijskim zemljama, nameće se niz otvorenih pitanja. Trebamo li uistinu preuzeti modele koji su se pokazali nedjelotvornima i/ili ukloniti ono što se do sada pokazalo uspješnim? Je li smanjivanje javne uprave u ime spašavanja javnih troškova potez koji je učinio više štete nego koristi? Treba li napraviti zaokret unatrag od menadžerskog modela »mršave države« i zakona tržišta prema tradicionalnom weberijanskom modelu pravno regulirane, odgovorne uprave sa širokim ovlastima? Ili razvijati sasvim nove, fleksibilne modele koji će uvažavati dosadašnja dobra iskustva, ali i izgrađivati nove vrijednosti koje uključuju veću participaciju građana i sposobnost brze prilagodbe stalnim promjenama u društvu? Unatoč brojnim sličnostima koje nalazimo u javnoj upravi postsocijalističkih zemalja, odgovori na ta pitanja nisu jednoznačni i moraju se formulirati fleksibilno, u skladu sa specifičnostima svake pojedine zemlje.

Gordana Marčetić\*

\* Doc. dr. sc. Gordana Marčetić, docentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant professor at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb)