

Reforma javne uprave u Hrvatskoj: ni bolni rezovi ni postupne promjene – nužna je nova upravna paradigma

Ivan Koprić

Već dulje vrijeme traje rasprava o stanju hrvatske javne uprave, potrebi i načinu njezine reforme, sektorima i pitanjima u kojima reformu treba provesti, željenim učincima i mogućim lošim posljedicama, akterima reforme, uzrocima odugovlačenja s njezinim početkom te drugim sličnim pitanjima. To nije hrvatska specifičnost, jer se slične rasprave vode ne samo u drugim zemljama Europske unije nego u čitavom svijetu. Takvo stanje odraz je problema koje suvremena društva imaju s javnom upravom, ali i njezine važnosti u životu ljudi, funkcioniranju zajednica, ekonomskom životu i društvenom razvoju

Već dulje vrijeme traje rasprava o stanju hrvatske javne uprave, potrebi i načinu njezine reforme, sektorima i pitanjima u kojima reformu treba provesti, željenim učincima i mogućim lošim posljedicama, akterima reforme, uzrocima odugovlačenja s njezinim početkom te drugim sličnim pitanjima. To nije hrvatska specifičnost, jer se slične rasprave vode ne samo u drugim zemljama Europske unije nego u čitavom svijetu. Takvo stanje odraz je problema koje suvremena društva imaju s javnom upravom, ali i njezine važnosti u životu ljudi, funkcioniranju zajednica, ekonomskom životu i društvenom razvoju.

U javnom se prostoru pojavilo nekoliko vrsta argumentacija o reformi javne uprave, koje se šire poput mitova. No, mitovi nisu previše korisni jer ne polaze od dobro utvrđena stanja, izbjegavaju jasno utvrđivanje problema i, posljedično, ne nude utemeljena rješenja. Osim toga, rijetko se javna rasprava upravnim pitanjima i problemima bavi detaljnije i stručnije, već se zadržava na općim tvrdnjama. Među floskulama o upravnoj reformi ističu se one da je "reforma javne uprave nužna", da se političari "zalažu za temeljitu reformu", da će "povećati efikasnost i uvesti nagrađivanje po uspješnosti", "smanjiti upravu smanjivanjem broja ministarstava", "razmotriti reformu teritorijalnog ustrojstva", "eliminirati nepotrebne administrativne zapreke i ukinuti parafiskalne namete" i slične. Niz zablude i predrasuda ugrađen je u hrvatsku društvenu, upravnu i organizacijsku kulturu (Koprić, 2008). Svi ti iracionalni elementi ograničavaju prostor za racionalno postavljanje i provedbu upravnih reformi.

Za stručnu raspravu potrebno je ponajprije definirati ključne pojmove te odrediti o čemu se zapravo raspravlja. Time se

izbjegava korištenje floskula i perpetuiranje mitova kojih ne manjka. Dok je u javnoj raspravi korištenje nestandardnih termina i slabo definiranih koncepata uz neprecizno određenje područja donekle normalno, stručna bi rasprava takvih nedostataka trebala biti lišena.

U ovome se radu zato najprije definiraju ključni pojmovi, a to su javna uprava i reforma. Naznačuju se struktura, obilježja stanja, dosadašnji razvoj, ključni problemi, temeljni reformski procesi i druge važne dimenzije hrvatske javne uprave. Na kraju se stanje i provedene upravne promjene vrednuju s gledišta stupnja usklađenosti s očekivanjima relevantne okoline te pleđira za sustavnu transformaciju, odnosno za promjenu temeljne paradigme hrvatske javne uprave.

Razvoj i struktura hrvatske javne uprave

Hrvatska javna uprava se nakon osamostaljenja razvijala u četiri faze, zadržavajući neke karakteristike iz prethodnog razdoblja, uz određene inovacije. Riječ je o fazama utemeljenja (1990. – 1993.), stabilizacije (1993. – 2001.), europeizacije (2001. – 2008.) i modernizacije (poslije 2008.) (Koprić, 2016). U skladu s postavkama historijskog institucionalizma kao jednog od pravaca nove teorije institucija, elementi kontinuiteta u razvoju hrvatske javne uprave nakon 1990. mogu se identificirati u svim dijelovima javne uprave (državnoj upravi, lokalnoj samoupravi, javnim službama), ali i u odnosu uprave i građana te sustavu pravne zaštite građana naspram uprave, odnosima politike prema upravi itd. Određene su organizacijske, normativne i druge upravne institucije zadržane, dok su se druge stvarale kao opreka postojećima i kao reakcija na njih. Dodatno, neke su upravne inovacije plod okolišnih pritisaka, politike uvjetovanosti Europske unije, domaćih političkih ideja o razvoju javnog upravljanja i nekih drugih razloga. Prave reforme bile su razmjerno rijetke, ali je zanimljivo da se temeljna upravna paradigma usprkos svim očekivanjima i nastojanjima u čitavom tranzicijskom razdoblju ipak nije promijenila.

Nakon prvih višestranačkih izbora, održanih u proljeće 1990. godine, nastavila je s djelovanjem republička uprava SR Hrvatske, kako na republičkoj razini tako i na terenu, ponajprije kroz isto tako naslijeđene općine. Republičku upravu činili su republički organi uprave (republički sekretarijati, komiteti i uprave) te republičke organizacije (zavodi) (usp. Pusić i sur., 1988: 251–256). Stotinjak općina s prosječno preko 42 000 stanovnika i vrlo širokim ovlastima obavljalo je ne samo poslove iz sfere lokalne autonomije nego i niz poslova državne uprave na lokalnoj razini (šire u: Koprić i sur., 2016). Nakon duljeg razdoblja vrlo decentraliziranog funkcioniranja sustava upravo je krajem 1980-ih, još i prije prvih višestranačkih izbora, započeo prijelaz k ponovnoj koncentraciji određenih poslova državne uprave u republičkim organima uprave (usp. Koprić, 2016a).

U lipovom 1990. dotadašnji su republički organi uprave preimenovani u ministarstva, kojih je osnovano 19, dok zavodi (3) ostaju jedini oblik republičkih upravnih organizacija. Da postoji određen kontinuitet u razvoju tih temeljnih upravnih organizacija, vidi se i po zakonodavnoj tehnici i po sadržaju. Promjene su provedene izmjenama i dopunama *Zakona o upravi* iz 1978. s novelama iz 1979. i 1985. te je sadržajno zadržana slična

konceptija razlikovanja tijela uprave i upravnih organizacija, s tzv. upravnim organizacijama u sastavu (kao što su Porezna i Carinska uprava u Ministarstvu financija itd.), uz nešto čvršću hijerarhijsku povezanost i izbacivanje svih elemenata dotadašnjeg "samoupravljanja radnika u upravi" (usp. Pusić i sur., 1988; Koprić, 1998). Takvo se organizacijsko dvojstvo ministarstava s pretežno autoritativnim poslovima na jednoj i državnih upravnih organizacija s pretežno stručnim poslovima na drugoj strani održalo sve do današnjih dana.

Ipak, na mikrorazini zbivale su se mnoge važne promjene strukturne, funkcionalne, personalne, pravne, financijske i druge naravi. Mijenjala se interna struktura upravnih organizacija, njihovi međusobni odnosi, broj ministarstava, način upravne koordinacije itd. Te su promjene bile brze, gotovo kaotične, nerijetko izazvane potrebom reakcije na unutarnju pobunu i oružanu agresiju na novopriznatu državu. Sličnom dojmom pridonijela je skrivena lustracija u kojoj je zamijenjeno desetak posto ljudi u državnoj upravi te oko 20 posto zaposlenih u javnim službama (Koprić, 2016b). Općine su se ponašale ili kao poslušni instrument središnje vlasti ili su, u manjem broju, poslužile kao oslonac pobunjenim srpskim ekstremistima. Dio poslova koje su u prethodnom razdoblju obavljale općine preuzimaju organizacije središnje uprave. Stvaraju se novi dijelovi središnje uprave (obrana, carina, diplomacija), a neka ministarstva značajno povećavaju organizacijsku složenost i veličinu. Upravne organizacije središnje razine u značajno su drugačijem položaju naspram političkih tijela nego prije, jer je Ustavom s kraja 1990. uveden polupredsjednički sustav. Ustavne, političke, personalne i izvršne ovlasti predsjednika Republike, koji imenuje Vladu i praktično koordinira čitav državni izvršni aparat, izrazito su velike. Sustav se ubrzano centralizira, a dominantni instrument upravne koordinacije jest hijerarhija.

Nakon početka funkcioniranja novog sustava "lokalne samouprave i uprave" po održanim izborima za vijeća općina i gradova te za skupštine županija i Grada Zagreba u veljači 1993. započinje faza stabilnijeg razvoja. Značajno raste broj osoba na plaći iz državnog proračuna, profesionalizam se ruiniira zapošljavanjem po metastručnim kriterijima, a politizacija i dalje traje. Demokratski se standardi tumače redukcionistički, javne su politike nejasne i slabe, a vladavina prava nerijetko ugrožena. Javno upravljanje obilježavaju tajnost, zatvorenost i birokratizacija, dok se manjak normalnih upravnih mehanizama koordinacije nadoknađuje arbitrarnim *ad hoc* političkim intervencijama.

Tek se 1993. donosi *Zakon o sustavu državne uprave* koji je u cijelosti zamijenio *Zakon o upravi* iz 1978. te označio stvaranje modela javnog upravljanja usredotočenog na sustav, a ne na javne poslove i usluge građanima. Pored ministarstava i državnih upravnih organizacija kao tijela državne uprave središnje razine stvaraju se županijski uredi kao tijela državne uprave prvog stupnja, organizirana u novoformiranim županijama. Osnovano je ukupno 175 županijskih ureda koji su u 107 mjesta imali ukupno 779 ispostava s oko 7000 službenika (1996.). Mimo strukture županijskih ureda osnovane su mnoge paralelne mreže područnih jedinica ministarstava i državnih upravnih organizacija, najčešće u dva stupnja, s izrazito velikim brojem službenika. Premda je svaki županijski ured imao svojeg predstojnika, sustavom županijskih ureda u pojedinoj županiji

upravljao je župan koji je zakonom proglašen još i predstavnikom državne vlasti na teritoriju pojedine županije. Premda ga je birala županijska skupština, župana je trebao potvrditi predsjednik Republike na prijedlog Vlade.

Takvim oblikovanjem, po uzoru na prefekta francuskih departmana u razdoblju prije reforme 1982. godine, župan i županija uspostavljeni su kao ključne institucije u hijerarhijskoj organizaciji hrvatske javne uprave. Budući da Grad Zagreb ima status županije, te su se odredbe odnosile i na njegova gradonačelnika. Osim toga, županije su imale koordinacijske i kontrolne ovlasti naspram općina i gradova na svojem području, što je omogućavalo snažan utjecaj središnje državne vlasti i na lokalnu samoupravu. Dva indikatora dobro oslikavaju funkcioniranje takva sustava: s jedne strane, to je ponašanje državne vlasti u razdoblju tzv. zagrebačke krize 1995. – 1997. (usp. Kasapović, Šiber i Zakošek, 1998), a s druge podatak da je tada dominantna politička stranka, HDZ, na lokalnim izborima 1997. osvojila većinu u 65 posto županijskih skupština, 61 posto gradskih vijeća i 43 posto općinskih vijeća te koalicijom osvojila vlast u 85 posto županija te u Gradu Zagrebu, u oko 60 posto gradova te u oko 70 posto općina (Ivanišević i sur., 2001: 192-197).

Velike, snažne i autonomne općine napokon su razgrađene u novi sustav "lokalne samouprave i uprave", kako ga je nazvao još Ustav iz 1990. godine, a njihova trodomna predstavnička tijela, općinske skupštine s vijećem mjesnih zajednica, vijećem udruženog rada i društveno-političkim vijećem, zamijenila su jednodomna vijeća i skupštine kao lokalna predstavnička tijela. Ukinute su i mjesne zajednice, čiju su imovinu preuzele novoformirane lokalne jedinice. Time je nestao zadnji institucionalni podsjetnik na komunalni sustav kao dio sveobuhvatnog eksperimenta oblikovanja sustava društvenog samoupravljanja u doba socijalizma. Osim činjenice da su bile oslonac pobunjenim snagama u jednom dijelu zemlje, upravo je važna uloga koja se općinama pridjeljivala u specifičnoj "jugoslavenskoj" varijanti samoupravnog socijalizma bila razlog zašto je sustav teritorijalne samouprave 1993. bio temeljito promijenjen.

Umjesto monotipske organizacije općina prešlo se na razlikovanje urbanih i ruralnih lokalnih jedinica uz uvođenje županija kao jedinica koje kroz instituciju župana integriraju lokalnu samoupravu i državnu upravu. Uz 20 županija osnovano je 418 općina i 69 gradova te se na taj način broj lokalnih jedinica upeterostručio. Naročito su ruralni dijelovi fragmentirani u veliki broj malih jedinica slabog kapaciteta. Lokalni su prihodi drastično smanjeni, autonomija, ovlasti i personalni kapaciteti gotovo do krajnosti reducirani (uveden je, primjerice, sustav enumeracije lokalnih ovlasti suprotan odredbama *Europske povelje o lokalnoj samoupravi*), a kontrolne ovlasti viših razina hipertrofirane. Uz to, tijekom ovog razdoblja došlo je do daljnje fragmentacije, uslijed koje je broj gradova povećan sa 69 na 122, a broj općina s 418 na 423 (šire u: Koprić, 2013b).

Ozbiljniji naponi u pridruživanje Europskoj uniji počinju se ulagati tek u novom tisućljeću. Prijelomna je točka bilo potpisivanje *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju* 2001. godine, nakon što je prethodno izvršena promjena Ustava u dva koraka (krajem 2000. i u proljeće 2001.) trasirala put prema demokratizaciji i decentralizaciji zemlje. Pored procesa pridruživanja Uniji, 2001. započelo je i usklađivanje sa standardima lokalne

samouprave Vijeća Europe, donošenjem *Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* i otpočinjanjem decentralizacije u sektorima obrazovanja, socijalne skrbi, zdravstva i vatrogastva.

Reforma lokalne samouprave 2001. nije bila zamišljena kao puki prijenos ovlasti na vrlo ograničeni broj lokalnih jedinica (33, odnosno svega 6 posto), kako se kasnije dogodilo, nego kao širi val snažne decentralizacije javnog upravljanja uz postupne promjene teritorijalne strukture, smanjenje broja lokalnih jedinica i regionalizaciju zemlje (Vlada RH, 2000; Koprić i Đulabić, 2017). Ustav je postavio vrlo široke temelje lokalne autonomije te redefinirao i reducirao ulogu županija. Kasnije zakonske promjene bile su puno suzdržanije, uz birokratiziranu provedbu i potpuni izostanak želje da se pride reformi teritorijalne organizacije. Time je ustavno proklamirana široka autonomija lokalnih vlasti na temelju ustavnog načela supsidijarnosti bitno reducirana. No, ukinut je Županijski dom, županije su izgubile status u sustavu državnog upravljanja i postale isključivo lokalne samoupravne jedinice drugoga stupnja. Župan je ostao isključivo lokalni izvršni dužnosnik kojeg bira županijska skupština kojoj i odgovara. Takvim preoblikovanjem županija i župana eliminirane su najgrublje neusklađenosti hrvatskog sustava lokalne samouprave s europskim standardima koje je Vijeće Europe isticalo još od ratifikacije *Europske povelje o lokalnoj samoupravi* 1997. godine.

Ključni problemi hrvatske javne uprave već su identificirani i mogu se sistematizirati u četiri temeljne skupine kao problemi orijentacije, organizacije, motivacije i implementacije

Novelom *Zakona o sustavu državne uprave* ujedno su ukinuti i županijski uredi kao administrativna osnova moći dotadašnjih župana. Umjesto njih osnovan je za teritorij pojedine županije jedan prvostupanjski ured državne uprave s reduciranim poslovima državne uprave i upola manjim brojem zaposlenih. Ti su uredi organizacijski, funkcionalno, personalno, menadžerski i financijski otada potpuno odvojeni od županija, s koordinacijom putem Ministarstva uprave. U ostalim pitanjima državne uprave nije u ovoj fazi došlo do značajnijih promjena.

Hrvatska je dobila status kandidatkinje 2004., a proces pregovora o pridruživanju završila 2011. godine, nakon punih šest godina. *Ugovor o pristupanju* potpisan je krajem 2011. te je Hrvatska postala 28. zemlja članica 1. srpnja 2013. godine.

Jedan od ključnih zadataka tijekom pridruživanja bilo je usklađivanje zakonodavstva sa zajedničkom europskom pravnom stečevinom (*acquis communautaire*). Od 2000. do 2011. više od četvrtine ukupno donesenih zakona (523 od 2005, tj. 26 posto) bilo je usvojeno radi tog usklađivanja. Za pregovore je uspostavljen poseban institucionalni mehanizam koji su

sačinjavali, osim Ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija, Državno izaslanstvo za pregovore o pristupanju, Vladina Koordinacija za pregovore o pristupanju, Pregovaračka skupina i njezino Tajništvo, radne skupine za sva poglavlja (s preko 1800 angažiranih stručnjaka), Glavni pregovarač i njegov Ured te Nacionalni odbor za praćenje pregovora o pristupanju.

Osim toga, napredak zemlje u usklađivanju s europskim upravnim standardima i izgradnji adekvatnih kapaciteta pomno su vodili i nadgledali Europska komisija i OECD-SIGMA. Reformski zadaci bili su postavljeni u šest redovito kontroliranih sektora: demokracija i vladavina prava, javna služba i upravno pravo, sustav javnog integriteta, upravljanje i kontrola javnih rashoda, javna nabava te oblikovanje javnih politika i koordinacija. Samo je SIGMA podnijela preko 40 detaljnih izvješća o stanju i napretku u tim upravnim sektorima. Istodobno, EU je u projekte reforme javne uprave u Hrvatskoj uložio oko 1,6 milijardi eura, čemu su se pridružile druge međunarodne organizacije i zemlje donatori koje su također financirale velik broj projekata (Koprić, 2014b; Koprić i sur., 2012: 267-271).

Premda su neke mjere modernizacije hrvatske uprave poduzete već ranije, ključnim momentom smatra se Vladino usvajanje *Strategije reforme državne uprave u razdoblju 2008. – 2011.* koja je sadržavala niz modernizacijskih ciljeva i mjera. Uz to, baš je strateško planiranje upravnog razvoja jedna od tipičnih modernizacijskih mjera. Među dugoročno najvažnijim mjerama i one su koje se tiču modernizacije upravnog obrazovanja i stručnog usavršavanja. Usprkos brojnim nedostacima *Strategija* je omogućila neku vrstu praćenja promjena, usporedbu realnih promjena s planiranima i evaluaciju. Službena procjena Ministarstva uprave ističe da je oko 89 posto reformskih mjera iz *Strategije* u trenutku donošenja nove strategije (2015.) bilo ostvareno u cijelosti ili djelomično ili je bilo u postupku ostvarenja (Hrvatski sabor, 2015: 4).

Novu *Strategiju razvoja javne uprave za razdoblje 2015. – 2020.* Sabor je, nakon duljih priprema, donio u ljeto 2015. godine. Premda je motiv njezina donošenja uglavnom povezan s pritiskom Europske unije i potrebom da se osigura pristup sredstvima EU-a namijenjenima za razvoj javnog upravljanja, ona je donijela i nekoliko novih pozitivnih koraka. Ponajprije, za razliku od prethodne *Strategije* iz 2008. ona širi područje primjene s državne uprave na kompletnu javnu upravu na nacionalnoj razini, uključujući agencijski model, kao i na lokalnu samoupravu, izostavljajući nažalost temeljna pitanja opće politike razvoja javnih službi. Sadrži 17 ciljeva u područjima pružanja javnih usluga, ljudskih potencijala u javnoj upravi te sustava javne uprave, čijem bi ostvarenju trebale poslužiti 42 ozbiljne reformske mjere. Još se šest mjera planira za samu implementaciju *Strategije*, za što je osmišljen i posebni institucionalni aranžman (Hrvatski sabor, 2015). Prvi *Akcijski plan za provedbu Strategije za razdoblje 2015. – 2017.* usvojen je u rujnu 2015. godine. Nova je Vlada, formirana u siječnju 2016. godine, reducirala broj ciljeva na tri i osnovala tri komisije za koordinaciju reformskih aktivnosti, pri čemu je Ministarstvo uprave uspjelo očuvati svoju vodeću ulogu samo naspram prvog cilja. Ciljevi su: (1) učinkovita javna uprava usmjerena na korisnike; (2) razvijeni ljudski potencijali za učinkovitu javnu upravu; (3) kvalitetne i informatizirane javne usluge (Vlada RH, 2016). No,

zbog izglasavanja nepovjerenja Vladi u Saboru u lipnju 2016. te novih parlamentarnih izbora u rujnu 2016. sudbina *Strategije* i spomenute *Odluke* Vlade ostaje neizvjesna.

No, određene mjere modernizacije već su ostvarene. Među njima valja istaknuti sljedeće: stvorena je razgranata mreža javnih agencija koja na državnoj razini uključuje 70 – 80 organizacija, uz još četrdesetak agencija na subnacionalnoj razini; stvoren je sustav stručnog usavršavanja javnih službenika koji se oslanja na Državnu školu za javnu upravu osnovanu 2011.; novi *Zakon o općem upravnom postupku* koji je stupio na snagu 1. siječnja 2010. proširio je područje njegove primjene uz određenu mjeru pojednostavljenja i modernizacije postupka; provedeni su neki oblici privatizacije u nizu javnih službi, odnosno službi od općeg ekonomskog interesa (telekomunikacije, poštanska služba, opskrba električnom energijom, opskrba plinom, javni prijevoz svih vrsta, izgradnja i upravljanje autocestama itd.), ali i u neekonomskim službama od općeg interesa (socijalna skrb, zdravstvo i zdravstveno osiguranje, obrazovanje, komunalne djelatnosti, mirovinsko osiguranje, kultura i sl.). Razvio se i niz oblika uključivanja privatnog sektora u obavljanje javnih službi (koncesije, delegacija i povjeravanje privatnim subjektima, javna nabava lokalnih usluga, javno-privatno partnerstvo) (šire u: Koprić, 2016b; oblike privatizacije u lokalnoj samoupravi usp. u: Koprić i sur., 2016a).

Ključni problemi i promjene u hrvatskoj javnoj upravi

Ključni problemi hrvatske javne uprave već su identificirani i mogu se sistematizirati u četiri temeljne skupine kao problemi orijentacije, organizacije, motivacije i implementacije. No, mnoštvo drugih otvorenih pitanja i neriješenih problema pokazuje da jednostavne klasifikacije mogu poslužiti kao početni analitički instrument, a ne kao definitivna i potpuna anamneza.

Početni problem orijentacije jest opća slabost, a nerijetko i izostanak strateškog planiranja. Čak i u područjima gdje su strateški planovi pripremljeni, oni se donose više *pro forma*, da bi se zadovoljili neki drugi zahtjevi. Strateški planovi rijetko nastaju kao dio autohtonog i na javne probleme orijentiranog, profesionalno dobro obavljenog, na kvalitetnim podacima i prognozama utemeljenog procesa planiranja čije se ostvarenje sistematično prati i evaluira. O tome posebno svjedoče i dvije strategije reforme, odnosno razvoja javne uprave, prva iz 2008., koja je bila sužena samo na državnu upravu, te druga iz 2015. čija je sudbina još neizvjesna. No, i dalje nema strategije decentralizacije, kao ni strategije razvoja službi od općeg interesa (šire u: Koprić, 2016b). Početak orijentacije na strateško planiranje datira iz mandata vlade Ivice Račana, koja je u srpnju 2000. osnovala Ured za strategiju razvoja Republike Hrvatske sa zadatkom da pruži potporu projektu *Hrvatska u 21. stoljeću*. Iza toga je strateško planiranje bilo povezano s pregovorima o pridruživanju Europskoj uniji. Trogodišnji strateški planovi pripremaju se od 2009. u sklopu pripreme proračuna. Županije pripremaju razvojne strategije od 2010. godine, sukladno *Zakonu o regionalnom razvoju*.

S tim su povezane i manjkavosti u pripremi kvalitetnih dugoročnih javnih politika. Usprkos obvezi planiranja

donošenja propisa, javne su politike i dalje u vrlo velikoj mjeri pod utjecajem promjenjivih političkih konstelacija, bez dovoljnog sudjelovanja građana, civilnog društva, upravnih profesionalaca, stručnjaka iz akademske zajednice i drugih dionika. Nedostaju javne politike utemeljene na dokazima i evaluacijske studije, dok je učenje na temelju prethodnih politika zanemareno (usp. Hrvatski sabor, 2015: 5; Petak, 2008: 449-451; Koprić, 2016b). Radi poboljšanja situacije donesen je *Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata* (2009.), a od 2015. u upotrebi je središnji mrežni portal za javne konzultacije. No, građani i drugi dionici nemaju mogućnosti utjecati na stavljanje problema na dnevni red, praćenje provedbe ni evaluaciju rezultata javnih politika.

Javne se politike reflektiraju na pravnu regulaciju, koja i sama pati od nedovoljne kvalitete. Naročito je problem kvalitete pripreme pravnih propisa došao do izražaja tijekom i nakon procesa pridruživanja EU-u. Svaki propis traži kompleksnu pripremu dobro obrazovanih i kompetentnih profesionalaca, kako bi novi propis bio dobro smješten u ustavni i zakonski okvir, usklađen s pravnom stečevinom i standardima EU-a, napisan prema standardima pravne struke, opskrbljen prikladnim instrumentima provedbe, s jasnim i unaprijed utvrđenim učincima. Nepotrebni i zastarjeli propisi trebaju se eliminirati iz pravnog sustava kroz institucionalizirani sustav deregulacije. U tom smislu određeni su rezultati postignuti u pogledu procjene učinaka propisa (*Zakon o procjeni učinaka propisa iz 2011.*). Pokušaj deregulacije koji je započeo 2006. polučio je slabe rezultate: od početne 1571 preporuke koju je usvojila Vlada, nakon dvije godine ostvareno ih je tek 366 (23,3 posto), a Ured za procjenu učinaka propisa je ukinut. Nakon kraćeg razdoblja, kad je taj zadatak bio pridružen Ministarstvu uprave, od 2011. preuzeo ga je Ured za zakonodavstvo. O slabim rezultatima svjedoči da je, primjerice, 2013. procjena učinaka propisa obavljena za samo 6,4 posto zakona (šire u: Koprić, 2016b).

Državna je uprava i nakon više od dva i pol desetljeća opterećena značajnim strukturnim problemima. Početna, staromodna koncepcija *Zakona o sustavu državne uprave* (1993., 2011.) oslonjena na ministarstva kao ključne upravne organizacije na nacionalnoj razini, čiji broj ovisi o političkim potrebama trenutne političke garniture, nikad se nije promijenila. Nema kriterija po kojima bi se ministarstva razlikovala od drugih tipova upravnih organizacija i javnih agencija na nacionalnoj razini. U pogledu javnih agencija ne postoji nikakva jasna politika, a ni zakonska regulacija koja bi regulirala barem ključna pitanja njihova osnivanja, upravljanja, nadzora i odgovornosti (usp. Musa, 2013; Koprić, 2016b). Rezultati projekta funkcionalne analize iz sredine 2000-ih, koji je rezultirao nizom preporuka za unapređenje organizacije državne uprave, nikad nisu formalno prihvaćeni, a ni provedeni. Pokušaj reorganizacije prvostupanijskih ureda državne uprave kojim bi oni (20) i njihove ispostave (u 91 mjestu) postali *one-stop shops*, odnosno točke jedinstvenog kontakta građana s državnom upravom, propao je početkom 2015. političkom blokadom u Hrvatskom saboru. Istodobno je broj dekoncentriranih ureda državne uprave i javnih agencija na državnom području dostigao gotovo nevjerovatne brojke – samo je područnih jedinica središnjih tijela državne uprave i

njihovih ispostava 1279, od čega 409 sa samostalnim izvršiteljima, dok pored ispostava ureda državne uprave u 91 mjestu postoje još 302 matična ureda. Osim njih, postoje još i mreže dekoncentriranih ureda javnih ustanova (HZZO, HZMO, HZZ), javnih agencija (FINA itd.), javnih poduzeća i drugih tijela (šire u: Koprić, 2015).

Sustav lokalne samouprave zbog konceptualnih, organizacijskih i praktičnih razloga nije u stanju pružati jednaku razinu usluga uz prihvatljivu cijenu i kvalitetu na svim dijelovima državnog područja. Velike razlike u veličini jedinica i njihovu kapacitetu uzrokuju značajne regionalne i lokalne disparitete, demografske, razvojne i druge probleme (Koprić, 2014a; Jambrač, 2016). Županije funkcioniraju kao drugostupanijske jedinice lokalne samouprave, nadomještajući male i srednje općine i gradove koji nisu u stanju sami obaviti krug samou-

Postoji snažan otpor promjenama i modernizaciji uprave u višim profesionalnim slojevima javne uprave, koji se reflektira u nepotrebnom formalizmu i odugovlačenju, perpetuiranju zastarjelih načina rada, odbacivanja inovacija u postupcima i tehnikama rada te odbacivanja dobrih europskih praksi i standarda, te otporu upravnom pojednostavljenju. Taj birokratski otpor ponekad se glorificira kao njegovanje upravne tradicije, a znaju ga podržavati i dijelovi akademske zajednice

pravnih poslova koji im je dodijeljen Ustavom. Premale županije s preslabim financijskim i drugim kapacitetom nisu u stanju efektivno preuzeti regionalni razvoj kao svoj ustavni zadatak, pa je on i dalje u rukama središnje države s Ministarstvom regionalnog razvoja i Agencijom za regionalni razvoj kao glavnim institucijama. Sposobnost hrvatskih općina, gradova i županija u apsorpciji sredstava iz europskih fondova je nedovoljna. Osim velikog broja jedinica lokalne samouprave (428 općina, 127 gradova, 20 županija i Grad Zagreb), formirano je još oko 4300 oblika mjesne samouprave (mjesni odbori, gradski kotarevi i četvrti) s pravnom osobnošću i nejasnom pozicijom, uz vrlo slabe rezultate u njihovoj temeljnoj funkciji osiguranja sudjelovanja građana u odlučivanju na najnižoj razini u državi (usp. Koprić i Klarić, 2015).

Niska motivacija službenika vidljiva je na svim razinama. Štete joj još uvijek prisutna duboka politizacija javne službe, nedovoljno poznavanje mehanizama motivacije, tek umjerena razina upravnog profesionalizma, nepostojanje sustava obrazovanja za rad u javnoj upravi te autoritarna i birokratska kultura javnog sektora.

Upravni model za koji se Hrvatska odlučila tijekom faze utemeljenja (1990. – 1993.) zasnovan je na ideji retradicionalizacije, povratka institucijama za koje se vjerovalo da su dio hrvatske upravne tradicije, uglavnom one do Prvoga svjetskog rata. Došlo je do stvaranja centraliziranog hijerarhijskog sustava pod čvrstom kontrolom i u službi politike na svim upravnim razinama

Depolitizaciji se prišlo na isključivo formalan način, zbog kontinuiranih pritisaka tijekom procesa pridruživanja EU-u. Jedan od takvih koraka učinjen je kad su se na temelju *Zakona o državnim službenicima* iz 2005. pozicije pomoćnika ministra, tajnika ministarstva, zamjenika ravnatelja i pomoćnika ravnatelja državnih upravnih organizacija od 2008. do 2011. popunjavale na temelju javnog natječaja. No, bez jasnih kriterija zapošljavanja i uz druge zahtjeve koji su bili značajno niži nego kod profesionalnih upravnih službenika, ova je mjera bila više smokvin list, a manje pokazatelj ozbiljne reformske volje tadašnje političke garniture. Po promjeni vlasti 2011. te se pozicije ponovno popunjavaju politički, umjesto da se prišlo utvrđivanju standarda koje bi za te visoke menadžerske pozicije kandidati trebali ispuniti, a koji bi trebali biti zahtjevniji nego za ostale profesionalne upravne pozicije. Osim toga, početkom 2012. omogućilo se zapošljavanje političkih savjetnika ministara, ali sa statusom državnih službenika, što je na kraju 2015. Ustavni sud proglasio neustavnim. Budući da je institut političkih savjetnika bio ponovno predložen 2016. godine, samo je politička kriza koja je dovela do raspuštanja Sabora i odluke o prijevremenim parlamentarnim izborima onemogućila, zasigurno ne zadugo, njihovo ponovno uvođenje. Slično se nakon 2009. dogodilo i na razini lokalne samouprave, pri čemu je uzrok zakonskih promjena koje su omogućile politizaciju visokih profesionalnih menadžerskih pozicija u županijama, gradovima i općinama bilo uvođenje neposrednog političkog izbora župana, gradonačelnika i općinskog načelnika. Postoje indicije da je ovaj tip politizacije tek vrh brijega političkog utjecaja na upravne odluke koje bi trebale biti donesene prema pravnim pravilima i pravilima struke, uključujući i odluke u pojedinačnim upravnim stvarima (šire u: Koprić, 2016b).

Politizacija škodi profesionalizmu jer prijam u službu i ubrzano napredovanje poslušnih i politički privilegiranih ljudi demotivira ostale službenike, a dovela je i do raširenog javnog uvjerenja da obrazovanje i kompetencije nisu temeljni kriteriji zapošljavanja i napredovanja. Postoje veliki problemi u obrazovnoj pripremi javnih službenika jer ne postoji vertikalno prohodni, zaokruženi sustav upravnog obrazovanja. Smještanje dobrog dijela studija javne uprave u stručne studije *a limine* onemogućava stručno napredovanje najboljih studenata prema najvišim obrazovnim stupnjevima (šire u: Koprić, 2013b; Marčetić i sur., 2013). Suradnja javne uprave s akademskom i stručnom zajednicom relativno je slaba, a mnoštvo međunarodnih projekata tehničke pomoći ostalo je bez pravog učinka na upravnu praksu i političke odluke. Premda situacija u državnoj upravi nije dobra, u lokalnoj je samoupravi još lošija. Sustav stručnog usavršavanja razvija se sporo s umjerenim rezultatima, jednako kao i cjeloviti sustav upravljanja i razvoja ljudskih potencijala u javnoj upravi.

Upravna je kultura autoritarnog i birokratskog tipa, zasnovana na formalizmu, tajnosti, poslušnosti, otporu promjenama te izbjegavanju odgovornosti (šire o tipovima u: Koprić, 1999, 2009). Radni procesi odvijaju se u *top-down* maniri, bez inicijative i inovacije službenika, što ne može biti temelj upravne modernizacije. Slabo sudjelovanje građana odudara od standarda dobrog javnog upravljanja. Situacija se mijenja promoviranjem otvorenosti i transparentnosti javne uprave. Hrvatska je postala članicom Partnerstva za otvorenu vlast 2011. godine, a 2013. je imenovan prvi povjerenik za informiranje. Obje institucije razvile su niz aktivnosti za oživotvorenje načela otvorene i transparentne javne uprave, odgovornost nositelja javnih funkcija te borbu protiv korupcije. No, prostor za unaprijeđenje i dalje je širok.

Problemi osiguranja zakonitosti upravnog djelovanja i odluka, etički problemi, birokratski otpori i "menadžerizam" među glavnim su problemima provedbe propisa i javnih politika. Čak se i primjena koncepta e-uprave, kao oslonca pouzdane, efikasne i kvalitetne javne uprave, suočava s problemima petrificiranja struktura uslijed nemogućnosti zamjene skupe tehnologije, neracionalnih investicija u informacijsko-komunikacijsku tehniku bez osiguranja interoperabilnosti i integrirane elektronske javne usluge itd.

Pravni standardi dolaze u pitanje već u radu zakonodavnog tijela, kao i ostalih regulacijskih tijela (Vlade, ministarstava i drugih tijela koja donose podzakonske propise, lokalnih vijeća, županijskih skupština, akata nezavisnih regulatora itd.). Posebni je izazov usklađivanje s pravnom stečevinom EU-a te daljnji razvoj zakonodavstva sukladno drugim standardima prava Europske unije. Zakonodavni postupak i drugi slični regulacijski postupci trebaju zadovoljiti temeljna načela, kao što su pravna sigurnost i predvidljivost. Zakoni bi trebali poštivati temeljna načela suvremene demokratske države (supsidijarnost, poštovanje ljudskih prava, zaštita manjina i sl.). Podzakonski propisi trebaju biti usklađeni s Ustavom, ratificiranim međunarodnim ugovorima i domaćim zakonima, a lokalni propisi ne smiju biti suprotni višim propisima. Sva provedbena tijela moraju svoje pojedinačne odluke temeljiti na propisima, što uključuje i lokalna upravna tijela koja pored svih ostalih trebaju provoditi i lokalne propise i opće akte.

Glavni pokazatelj stanja javne etike jest percepcija korupcije koja postupno opada, ali još uvijek nije na zadovoljavajućoj razini. Hrvatska je od 67. mjesta u 2004., kad je započela proces pridruživanja EU-u, napredovala do 50. mjesta 2015. na listi zemalja za koje se iskazuje indeks percepcije korupcije *Transparency Internationala*. Brojne su optužnice protiv državnih, županijskih i lokalnih političara jedan od pokazatelja još uvijek nezadovoljavajućeg stanja. Etičko povjerenstvo za državne službenike suočilo se s brojnim problemima u svojem radu, što je 2015. dovelo do ostavke njegove predsjednice. Malo se radi na etici javnih službenika putem upravnog obrazovanja. Brojne male lokalne jedinice, mnogobrojne javne agencije i slična polusamostalna tijela, preklapajuće nadležnosti, kao i vrlo komplicirana struktura dekoncentrirane javne uprave plodno su tlo za neetičko ponašanje. Neki indikatori govore o još većim problemima s etikom na lokalnoj razini (usp. Koprić i sur., 2016b; Kregar i sur., 2016; Marčetić, 2013).

Postoji snažan otpor promjenama i modernizaciji uprave u višim profesionalnim slojevima javne uprave, koji se reflektira u nepotrebnom formalizmu i odugovlačenju, perpetuiranju zastarjelih načina rada, odbacivanja inovacija u postupcima i tehnikama rada te odbacivanja dobrih europskih praksi i standarda, te otporu upravnom pojednostavljenju. Taj birokratski otpor ponekad se glorificira kao njegovanje upravne tradicije, a znaju ga podržavati i dijelovi akademske zajednice.

Kao reakcija na takve birokratske otpore javlja se specifični, neadekvatni tip menadžerizma koji polazi od ideje da javna uprava nije ni po čemu specifična u usporedbi s privatnim sektorom i privatnim kompanijama te da bi menadžment upravnih organizacija trebao biti isti kao u privatnim poduzećima. Da bi se realizirala takva koncepcija na visoke menadžerske pozicije, u javni sektor imenuju se menadžeri iz privatnog sektora, banaka, velikih kompanija i sl. U tom području ponekad se ogledaju dobre veze menadžera imenovanih na temelju svojeg djelovanja u privatnom sektoru s pojedinim političkim strankama i drugim političkim akterima. Premda fluktuacija između privatnog i javnog sektora može osnažiti inovacije u javnom upravljanju i unaprijediti javni menadžment, može voditi i u opasne situacije sukoba interesa, hvatanja državnih institucija u mreže privatnih interesa (*capture*) i drugih loših učinaka.

Sustavna transformacija: k novoj paradigmi javne uprave u Hrvatskoj

Definirati upravne reforme nije jednostavno (usp. Caiden, 1969/2009). Nije svaka promjena u upravnom sustavu po svojem značenju odmah promjena. Pogotovo to nije svaka izmjena nekog zakona, propisa ili drugog službenog dokumenta koji se odnosi na javnu upravu, kao što se često prikazuje u medijskom i javnom prostoru. Samo značajnije, planski poduzete i programirane institucionalne inovacije u upravnom sustavu do kojih dolazi periodično mogu se smatrati reformama. Pritom se njihovo značenje ne određuje po namjerama, nego po rezultatima utvrđenima tijekom evaluacije reformskog programa (*program theory evaluation*; usp. Rogers, 2008; Rogers i sur., 2000; Sharpe, 2011; Brousselle i Champagne, 2011). Time se isključuju sve one manje važne promjene koje se gotovo svakodnevno događaju u javnoj upravi svake zemlje.

broj 26 - lipanj 2016.

Promjene hrvatske javne uprave povezane su s oblikovanjem novog sustava početkom 1990-ih, demokratizacijom i decentralizacijom početkom 2000-ih te procesom pridruživanja EU-u. U tom smislu, a i prema rezultatima koje su polučile, tek bi te tri faze koncentriranih i relativno jasno programiranih promjena

Upravne promjene odvijaju se uz stalne sukobe, prema načelima *win-lose* igara, onih koji se zalažu za radikalno minimiziranje uloge države i onih koji žele očuvati tradicionalni model hrvatske uprave kao oslonac državnog kontinuiteta

zasluživale epitet upravnih reformi te bi ih se moglo nazvati reformama utemeljenja (1990. – 1993.), decentralizacije (2000. – 2001.) te europeizacije (2004. – 2011.). Reforme utemeljenja hrvatske javne uprave bile su integralni dio hrvatskog modela tranzicije od socijalističkog sustava prema sustavu liberalne demokracije. Decentralizacija je bila reforma s vrlo ograničenim uspjehom (Koprić i Đulabić, 2017). Europeizacija je pak imala više odlika duljeg procesa nego prave koncentrirane reforme (Koprić, 2014). U svim ostalim slučajevima može se govoriti o upravnim promjenama, inovacijama i prilagodbama, a ne o pravim upravnim reformama.

Upravni model za koji se Hrvatska odlučila tijekom faze utemeljenja (1990. – 1993.) zasnovan je na ideji retraditionalizacije, povratka institucijama za koje se vjerovalo da su dio hrvatske upravne tradicije, uglavnom one do Prvog svjetskog rata. Došlo je do stvaranja centraliziranog hijerarhijskog sustava pod čvrstom kontrolom i u službi politike na svim upravnim razinama. Program i mjere decentralizacije početkom 2000-ih polučili su ograničene rezultate kojima temeljne karakteristike, izgled i način funkcioniranja hrvatske javne uprave nisu u imalo ozbiljnijoj mjeri promijenjeni. Tijekom pridruživanja Europska je unija s osloncem na politiku kondicionalnosti od Hrvatske zahtijevala provođenje određenih pravnih i institucionalnih prilagodbi javne uprave te prihvaćanje standarda dobrog europskog upravljanja. U tome su postignuti određeni rezultati, ali je i poslije svih promjena, prilagodbi i inovacija javna uprava u Hrvatskoj zadržala svoje temeljne karakteristike. Uz dodatak javnih agencija i neke druge, dobrodošle promjene očuvan je tradicionalni, sada već očito zastarjeli tip sustava državne uprave, uz podjednak stupanj centralizacije kao tijekom 1990-ih, s vrlo slabim utjecajem građana na javnu upravu. Najznačajnije su bile promjene u javnim službama, poduzete radi usklađenja s konceptom službi od općeg interesa Europske unije, tako i pod utjecajem koncepta novog javnog menadžmenta i neoliberalne ideje o smanjenoj ulozi države u pružanju javnih usluga.

U sadržajnom smislu, dosadašnje se upravne promjene u Hrvatskoj tiču pet glavnih pitanja. To su: a) decentralizacija i

demokratizacija; b) stvaranje transparentne i otvorene javne uprave; c) uvođenje sustava razvoja i upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi; d) modernizacija upravnog postupka i jačanje sustava pravne zaštite građana naspram

Premda u dubokom konceptualnom sukobu, zagovornici minimiziranja i branitelji tradicije uspjeli su, svatko za sebe, osvojiti određene pozicije i zadovoljiti dio svojih ambicija

uprave; e) eksperimentiranje s elementima javnog menadžmenta (privatizacija, agencifikacija, upravljanje učinkovitošću i sl.). U svakom od njih uz neprijeporne rezultate ostaje značajan prostor za daljnja poboljšanja (iscrpnio u: Koprić, 2016b). Neka od njih već su trasirana *Strategijom razvoja javne uprave u razdoblju 2015. – 2020.*, kao i nekim drugim službenim dokumentima.

U dosadašnjim nastojanjima za upravnim promjenama tradicija služi kao vrlo teško sidro koje je teško pomaknuti motorima modernizacije. Modernizacija se uglavnom objašnjava potrebom upravne efikasnosti, jeftinoće države, lakše dostupnosti, više razine i kvalitete javnih usluga. Uz one koji nastoje potaknuti i poduprijeti modernizaciju postoje i skupine koje se zalažu za tzv. "vitku državu" i žele ozbiljnu redukciju njezine uloge, odnosno, govoreći u konceptualnim kategorijama koje su ponudili Pollitt i Bouckaert (2003: 23), traže minimiziranje uloge države uz radikalne rezove i privatizaciju javne uprave.

Upravne promjene odvijaju se uz stalne sukobe, prema načelima *win-lose* igara, onih koji se zalažu za radikalno minimiziranje uloge države i onih koji žele očuvati tradicionalni model hrvatske uprave kao oslonac državnog kontinuiteta. Pretpostavlja se, a i govori, da jedna strana ne može biti zadovoljena, a da druga ne izgubi. Traže se saveznici među akterima u zemlji i inozemstvu. Rasprava je emocionalna. O nekim važnim upravnim promjenama zauzimaju se čvrsti politički stavovi. Pozicije se brane grčevito, bez pokušaja ulaska u dublju znanstvenu ili stručnu analizu. Za razliku od te dvije skupine, zagovornici modernizacije svojim umjerenim idejama teško zadobivaju pažnju opće javnosti i medija.

Premda u dubokom konceptualnom sukobu, zagovornici minimiziranja i branitelji tradicije uspjeli su, svatko za sebe, osvojiti određene pozicije i zadovoljiti dio svojih ambicija. Zagovornici minimiziranja orijentirali su se na ostvarenje svojih interesa kroz privatizaciju, liberalizaciju i komercijalizaciju javnih službi, druge oblike uključivanja privatnog sektora u pružanje javnih usluga, stvaranje mreža utjecaja i primitaka od države kroz sustave subvencija, slabljenje društvene pozicije javne uprave oblikovanjem obrazaca "uhljeba", "upravnih apsurdna" i sličnih itd. Zagovornici tradicionalnog modela uspjeli su očuvati ključne karakteristike dosadašnjeg hijerarhijskog, politiziranog i centraliziranog upravnog modela, kao i tomu odgovarajuće upravne organizacije, strukture i institucije, uz postupno otvaranje prostora za poboljšanja, prilagodbe europskim

standardima, tehnološko unaprjeđenje i slično. Tako ove dvije skupine aktera, vrlo različitih idejnih i vrijednosnih usmjerenja, koegzistiraju i funkcioniraju u svojevrsnoj ravnoteži koja počiva na stalnom odmjerenju snaga, odnosno u nekoj vrsti "nestabilne stabilnosti".

Takav pakt "nestabilne stabilnosti" odražava se na štetu velike skupine koju čine građani, civilno društvo, lokalne zajednice, profesionalci raznih profesija povezanih s javnim službama, eksperti, znanstvenici i ostali zagovornici dobrog upravljanja i upravne modernizacije. Zahtjevi skupine dosadašnjih gubitnika trebaju se napokon jasno formulirati nasuprot zahtjevima obiju skupina koje su dosad osvojile određena područja, za radikalnim rezovima i za očuvanjem tradicije pod svaku cijenu. Ta velika skupina raznovrsnih aktera, međusobno slabo povezanih i nedovoljno javno eksponiranih, treba tražiti puno više od malih promjena koje se postupno uvode u upravni sustav i koje se nerijetko nazivaju upravnim reformama, ali i nešto potpuno drugačije od bolnih rezova. Ona treba zahtijevati potpuno novu upravnu paradigmu, odnosno radikalnu promjenu upravnog modela koji se uz manje promjene i određene reforme održava već dva i pol desetljeća.

Ključne vrijednosti nove upravne paradigme trebaju biti povjerenje građana u javnu upravu, odgovornost javne uprave zajednici (*accountability*) i ponos upravnih službenika koji zajednici i građanima služe (*pride*). To ne znači zanemarivanje ciljeva efikasnosti, dostupnosti, racionalnosti, jeftinoće i kvalitete, nego još puno više i u osnovi sasvim drugačije modeliranje upravnog sustava u zemlji. Ostvarenje ciljeva i vrijednosti nove upravne paradigme ne nude ni zagovornici tradicionalnog modela, a ni zagovornici radikalnih rezova.

Zaključak

Koji su ključni elementi nove paradigme i kako je postići? Umjesto potreba vlasti i samog državnog upravnog mehanizma u prvi plan treba staviti građane i njihove potrebe u zajednici. Umjesto hijerarhijskog koncepta vladanja potrebno je uspostaviti horizontalni koncept vladavine i participativnog javnog upravljanja. Načelo supsidijarnosti, koje stavlja u prvi plan čovjeka i uže lokalne zajednice pa tek onda regionalnu, nacionalnu i europsku razinu, valja primijeniti ponajprije u određi-

Treba zahtijevati potpuno novu upravnu paradigmu, odnosno radikalnu promjenu upravnog modela koji se uz manje promjene i određene reforme održava već dva i pol desetljeća

vanju ključnih društvenih problema i načina njihova rješenja (*agenda setting*).

Prvi korak u realizaciji nove paradigme jest utvrđivanje kataloga usluga o kojima bi brigu trebala voditi javna uprava,

koji treba odrediti uz široko sudjelovanje građana i drugih aktera u društvu, uzimajući u obzir zajedničke europske javne politike te specifične regionalne i lokalne okolnosti i interese lokalnih zajednica. Nakon toga valja odrediti poželjan stupanj decentralizacije. Pritom kao orijentaciju treba uzeti uobičajene poslove suvremenih europskih regija te poželjni i mogući krug lokalnih poslova, uz garancije i stvarnu zaštitu lokalne autonomije te mogućnost da se bez zabrana i ograničenja s državne razine proširi krug lokalnih poslova prema lokalnim okolnostima. Lokalna autonomija treba biti odgovorna, kretati se u

Umjesto potreba vlasti i samog državnog upravnog mehanizma u prvi plan treba staviti građane i njihove potrebe u zajednici. Umjesto hijerarhijskog koncepta vladanja potrebno je uspostaviti horizontalni koncept vladavine i participativnog javnog upravljanja

okvirima nacionalne gospodarske politike, poštivati lokalne potrebe i mogućnosti odnosno standarde koji važe za pojedine poslove i službe. Potrebno je izraditi strategiju razvoja javnih službi, odnosno službi od općeg interesa, kojom bi se definirali zajednički okviri, od načina i uvjeta njihova obavljanja, načina reguliranja pojedinih službi, osnivanja, upravljanja i nadzora organizacija koje ih obavljaju, financiranja, solidarnosti i uloge privatnog sektora u obavljanju itd.

Tek nakon toga treba razmotriti organizacijska pitanja upravnog sustava. Nakon što se katalogiziraju poslovi državne uprave može se prići određivanju uvjeta pod kojima se za njihovo obavljanje osnivaju određene vrste upravnih organizacija (ministarstva, agencije itd.), odnosno pod kojima ih mogu obavljati druga tijela, regionalne i lokalne jedinice, privatni subjekti, organizacije civilnog društva i drugi. Za oživotvorenje moderne lokalne i regionalne samouprave treba provesti teritorijalnu reorganizaciju kojom bi se formirale regije i lokalne jedinice s dovoljno financijske snage te organizacijskog i personalnog kapaciteta. Pritom kao jednu od ključnih orijentacija valja uzeti u obzir integrirano lokalno upravljanje i pružanje usluga po načelu *one stop shop* (šire u: Koprić, 2015).

Nakon toga treba uložiti značajni napor u unaprjeđenje načina rada i upravne tehnologije, ne samo u smislu ozbiljnog korištenja potencijala informacijsko-komunikacijskih sredstava nego cjelovitog načina javnog upravljanja u svim fazama, od programiranja do nadzora i evaluacije. Tu spadaju i modernizacija pravne regulacije uprave (*smart regulation*), pojednostavljenje upravnog odlučivanja, kao i sustav pravne zaštite građana, bezrezervno prihvaćanje standarda otvorene i transparentne uprave, poboljšanje upravne učinkovitosti i uspješnosti, stalni napori oko debirokratizacije u svim formama i na svim razinama itd.

broj 26 - lipanj 2016.

Posebnu pažnju treba pridati razvoju ljudi za rad u javnoj upravi, njihovu adekvatnom obrazovanju, koje se mora izmahnuti iz ralja zastarjelih razmatranja o stručnim i sveučilišnim studijima, na temelju najboljih komparativnih iskustava. Pored toga, treba uspostaviti dobar sustav njihova cjeloživotnog obrazovanja i usavršavanja prema potrebama službe. Motivacija za rad u javnoj upravi treba se bitno poboljšati jer bez nje nije moguće privući najbolje kandidate u sustav upravnog obrazovanja, zaposliti najbolje ljude u upravne organizacije svih razina, razvijati ih tijekom službe te zadržati u službi građana i zajednice (usp. Koprić, 2009). Javna služba mora zadobiti dignitet i poštovanje, službenici trebaju biti odgovorni, učinkoviti i lojalni akteri javnih politika, ponosni na službu koju obavljaju za generacije ljudi s kojima žive i koje će doći nakon njih (usp. Kernaghan, 2001).

Novu upravnu paradigmu treba pretočiti u programski dokument o dugoročnom razvoju hrvatske javne uprave (*Hrvatska uprava 2030.*), dok se pojedine njezine komponente mogu planirati i dokumentima poput *Strategije razvoja javne uprave u razdoblju 2015. – 2020.* Budući da ona ni godinu nakon donošenja nije stavljena u funkciju, valjalo bi je u najkraćem roku izmijeniti, kako bi odrazila dugoročne ciljeve povjerenja građana, odgovornosti zajednici i ponosa javne službe. U dugoročnom programskom dokumentu koji bi se odnosio na razdoblje do 2030. trebalo bi kao posebne komponente uvrstiti strateške odrednice decentralizacije te razvoja javnih službi.

Literatura

- Brousselle, Astrid i Champagne, François (2011) Program Theory Evaluation: Logic Analysis. *Evaluation and Program Planning* 34 (1): 69-78.
- Caiden, Gerald E. (1969/2009) *Administrative Reform*. New Brunswick i London: Aldine Transaction.
- Hrvatski sabor (2015) Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine. *Narodne novine* 70.
- Ivanišević, Stjepan i dr. (2001) Local Government in Croatia. U: Kandeve, Emilia (ur.) *Stabilization of Local Governments* (str. 179-240). Budimpešta: OSI-LGI.
- Jambrač, Josip (2016) *Ljudi, ekonomija, država: perspektiva lokalne samouprave u Hrvatskoj*. Zagreb: Izvori.
- Kasapović, Mirjana i dr. (1998) *Birači i demokracija: utjecaj ideoloških rascjepa na politički život*. Zagreb: Alinea.
- Kernaghan, Kenneth (2001) An Honour to be Coveted: Pride, Recognition and Public Service. *Canadian Public Administration* 44 (1): 67-83.
- Koprić, Ivan (2016a) Položaj policijskih službenika u Republici Hrvatskoj: rezultati znanstvenog istraživanja i preporuke za poboljšanje. Studija izrađena temeljem rezultata empirijskog istraživanja provedenoga za Sindikat policije Hrvatske. http://dijalogsph.eu/REZULTATI_ZNANSTVENOG_ISTRAZIVANJA_I_PREPORUKE_ZA_POBOLJSANJE,a,27.html Pristupljeno 1. lipnja 2016.
- Koprić, Ivan (2016b) Reform of the Croatian Public Administration: Between Patchy Europeanization and Bumpy Modernization. U: Kovač, Polonca i Bileišis, Mantas (ur.) *Public Administration Reforms in the New (Eastern) EU Member States:*

- Post-Accession Dimensions of Public Governance Convergence and Divergence*. U pripremi.
- Koprić, Ivan (2015) Teritorijalna organizacija Hrvatske: prema novom uređenju. U: Barbić, Jakša (ur.) *Nova upravno-teritorijalna organizacija Hrvatske* (str. 21-44). Zagreb: HAZU.
- Koprić, Ivan (2014a) Problemi s decentralizacijom ovlasti – između ustavnih načela i stvarnosti. *Hrvatska i komparativna javna uprava* 14 (1): 133-148.
- Koprić, Ivan (2014b) Prilagodbe hrvatske javne uprave europskim standardima. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske* 5 (1): 8-38.
- Koprić, Ivan (2013a) Governance and Administrative Education in South Eastern Europe. *Hrvatska i komparativna javna uprava* 13(1): 5-39.
- Koprić, Ivan (2013b) Dvadeset godina lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj: razvoj, stanje i perspektive. U: Đulabić, Vedran (ur.) *Lokalna samouprava i lokalni izbori* (str. 3-63). Zagreb: Institut za javnu upravu.
- Koprić, Ivan (2009) *Attracting and Retaining the Best People in the Public Service*. Bratislava: UNDP.
- Koprić, Ivan (2008) Reforma hrvatske javne uprave: problemi, rješenja i zablude. U: Pusić, Eugen (ur.) *Hrvatska država i uprava* (str. 49-65). Zagreb: HAZU.
- Koprić, Ivan (1999) *Struktura i komuniciranje u upravnim organizacijama*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu.
- Koprić, Ivan (1998) Neka temeljna pitanja organizacije porezne uprave u Hrvatskoj. *Financijska praksa* 22 (1-2): 141-181.
- Koprić, Ivan i dr. (2012) *Europski upravni prostor*. Zagreb: Institut za javnu upravu.
- Koprić, Ivan i dr. (2016) Local democracy development in Croatia: From experimental self-management to weak local democracy. Rad izložen na: Opća godišnja konferencija ECPR-a u Pragu, 7. – 10. rujna 2016.
- Koprić, Ivan i dr. (2016a) Local Government and Local Public Services in Croatia. U: Wollmann, Hellmut i dr. (ur.) *Public and Social Services in Europe: From Public and Municipal to Private Sector Provision* (str. 199-213). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Koprić, Ivan i dr. (2016b) Control of Local Governments in Croatia: Many Components, Still Weak Control. Rad izložen na: Konferencija OLA-CEMR "A threat to autonomy? Control and supervision of local and regional government activities" u Nürnbergu, 26. – 27. lipnja 2015.
- Koprić, Ivan i Đulabić, Vedran (2017) Evaluation of Decentralisation Programme in Croatia: Expectations, Problems, and Results. U: Ivan Koprić i dr. (ur.) *Evaluating Reforms of Local Public and Social Services in Europe: More Evidence for Better Results*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. U postupku objave.
- Kregar, Josip i dr. (2016) *Etika u politici i javnoj upravi*. Zagreb: Novi informator.
- Marčetić, Gordana (2013) Etički kodeksi i etika javnih službenika. *Hrvatska i komparativna javna uprava* 13 (2): 499-539.
- Marčetić, Gordana i dr. (2013) Public Administration Education in the Twelve Post-Socialist Countries and Croatia: Is There a Convergence? *Hrvatska i komparativna javna uprava* 13 (1): 123-160.
- Musa, Anamarija (2013) Institucionalni i pravni okvir za dobro upravljanje u hrvatskim agencijama. GONG. http://www.gong.hr/media/uploads/institucionalni_okvir_i_za_dobro_upravljanje_u_hrvatskim_agencijama.pdf Pristupljeno 1. lipnja 2016.
- Petak, Zdravko (2008) Javne politike i problemi modernog upravljanja. *Hrvatska javna uprava* 8 (2): 443-462.
- Pollitt, Christopher i Bouckaert, Geert (2003) Evaluating Public Management Reforms: An International Perspective. U: Wollmann, Hellmut (ur.) *Evaluation in Public-Sector Reform: Concepts and Practice in International Perspective* (str. 12-35). Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
- Pusić, Eugen i dr. (1988) *Upravni sistemi*. Zagreb: Narodne novine.
- Rogers, Patricia J. i dr. (2000) Program Theory Evaluation: Practice, Promise, and Problems. *Evaluation* 87 (1): 5-13.
- Rogers, Patricia J. (2008) Using Programme Theory to Evaluate Complicated and Complex Aspects of Interventions. *Evaluation* 14 (1): 29-48.
- Sharpe, Glynn (2011) A Review of Program Theory and Theory-Based Evaluations. *American International Journal of Contemporary Research* 1 (3): 72-75.
- Vlada RH (Vlada Republike Hrvatske) (2016) Odluka o provedbi reformskih mjera za unaprjeđenje sustava javne uprave. *Narodne novine* 18.
- Vlada RH (Vlada Republike Hrvatske) (2000) Program rada Vlade Republike Hrvatske za razdoblje 2000. – 2004. <http://markobozac.com/blog/wp-content/uploads/2014/04/program-vlade.html> Pristupljeno 8. veljače 2000. ■