

# Modernizacija hrvatske uprave

(tribina Kluba pravnika Grada Zagreba, aula  
Sveučilišta u Zagrebu, 19. veljače 2004.)

Vedran Đulabić\*

Prikaz

Modernizacija hrvatske javne uprave tema je koja bi zasigurno trebala zanimati domaću stručnu i političku javnost. Naime, sustav hrvatske javne uprave zahtijeva da se njegova reforma sustavno prati, vrednuje i uvijek ponovno osmišljava i problematizira. Razlozi za to su mnogobrojni problemi kojima je opterećena javna uprava na svim razinama, kako onoj lokalnoj, samoupravnoj razini, tako i središnjoj razini državne uprave. Potreba za što manjom, učinkovitijom, demokratičnijom, itd., upravom potaknuli su da se modernizaciji javne uprave u Hrvatskoj ponovno posveti pozornost.

Tako je u organizacijskom aranžmanu Kluba pravnika Grada Zagreba, a u okviru njegovih redovitih mjesečnih tribina, održana tribina pod nazivom *Modernizacija hrvatske uprave*. Kao što naslov ovog skupa upućuje, predmet tribine bila su nastojanja da se još jedanput pristupi promišljanju reforme hrvatskog sustava javne uprave. Na tribini su kao uvodničari govorili znanstvenici i stručnjaci kojima je područje javne uprave uža specijalnost.

Nakon što je profesor *Jakša Barbić* uvodnim riječima, u kojima je istaknuo postojanje svojevrsnog paralelizma i povezanosti između reforme pravnog sustava i reforme javne uprave, otvorio tribinu posvećenu ovoj značajnoj temi uslijedila su uvodna izlaganja.

Započeo je akademik *Eugen Pusić* potičući goste tribine da se prisjete što je o državnoj upravi svojedobno napisao njemački sociolog Max Weber. Hijerarhijska organizacija u kojoj vladaju neosobni odnosi, pismena komunikacija, pedantnost, brzina i točnost zahtjevi su koji su se postavljali pred gotovo svaki upravni sustav. A potreba njegovog poboljšavanja zahtijeva konstatne reformske napore nositelja političke moći u društvu. Ovakva stalna reformska nastojanja oko poboljšanja javne uprave postavljaju se kao odgovor na svakodnevnu i kompleksnu promjenu društvenih odnosa. Bilo bi dobro kada bi nositelji najviših javnih i političkih funkcija bili neprestano svjesni ove društvene činjenice na koju je upozorio akademik Pusić u svojem izlaganju. Uslijedio je kratki pregled nastanka suvremene uprave, koja je poprimila svoje specifične oblike tijekom formiranja modernih nacionalnih država u zemljama Zapadne Europe. To je razdoblje bilo označeno postupnim osamostaljivanjem uprave od državnog monopola prisile i postupnim razlikovanjem klasičnih resora državne uprave, na jednoj, i javnih službi, na drugoj strani. U tim je okolnostima pretežiti oblik upravne organizacije bio biro-

---

\* Vedran Đulabić, mlađi asistent Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

kratsko-monokratski oblik Weberijanskog tipa. No, suvremeno je stanje poprimilo drukčije konotacije. Društveni je razvoj doveo do postupnog prodora novih oblika. Tako birokraciju sve više zamjenjuju reformska nastojanja prožeta menadžerskim duhom poznatim pod nazivom Novog javnog menadžmenta. Njegovi dinamičniji oblici odgovaraju potrebama suvremenog društva i javne uprave. Još jedna značajna promjena koja ostavlja svoj trag u suvremenom svijetu jest proces globalizacije. Njegova prodorna snaga dovodi do cijelog niza sadržajno novih problema, a oni se međusobno sve više isprepleću. To umrežavanje i isprepletanje društvenih problema traži isprepletanje i suradnju sustava javne uprave, stvaranje posebnih nadnacionalnih upravnih struktura sposobnih da odgovore na nove javne probleme.

U takvim okolnostima treba pozicionirati sustav hrvatske javne uprave. Istaknuto je da je ona daleko ispod razine uprave koju je svojevremeno opisivao M. Weber. Osnovni pravci reforme mogli bi započeti jasnijim razgraničavanjem upravnih i političkih funkcija unutar uprave. Rad u upravi sve više traži stručnost, a obrazovanost i profesionalizam službenika postavlja se kao nezaobilazan korak na tom putu. To su samo neki od razloga za uspostavljanje ključne skupine osoblja u javnoj upravi te vođenje sustavne politike osoblja. Podizanju kvalitete osoblja u upravi naročito treba pridonijeti sveučilište koje u svoje obrazovne programe mora inkorporirati više sadržaja posvećenih izučavanju javne uprave. To je potrebno stoga jer se područje upravnih znanosti dosta izdiferenciralo i razgranalo. Programi pravnih fakulteta trebaju biti osvježeni dodatnim upravnim sadržajima koji bi upoznali studente sa kompleksnim problemima javne uprave i osposobili ih za rad u takvom okružju. Domaća sveučilišna povijest, smatra akademik Pusić, pruža osnove za takva očekivanja budući da je niz obrazovnih institucija za rad u javnoj upravi ugrađeno u njegov sastav, počevši od Političko-kameralnog studija u Kraljevini Hrvatskoj, Slavoniji i Dalmaciji iz 18. stoljeća, pa preko Više i Visoke upravne škole koje su srednom 20. stoljeća pripojene Pravnom fakultetu u Zagrebu. Stoga, ovaj Fakultet još uvijek predstavlja ključno mjesto na kojemu se obrazuje najveći broj javnih službenika.

Drugi je uvodničar bio *Antun Palarić*, državni tajnik novoosnovanog središnjeg *Državnog ureda za upravu*. Osnovni pravci njegovog izlaganja bili su u upoznavanju sudionika tribine s djelovanjem ove upravne institucije i njezinim organizacijskim potencijalima u provođenju potrebnih reformi. Značajan korak prema tome cilju predstavlja osnivanje *Centra za obučavanje državnih službenika* koji bi u budućnosti trebao doprinijeti permanentnom stručnom usavršavanju državnih službenika. Na ovome je mjestu potrebno spomenuti kako Hrvatska uvelike s osnivanjem ovakvog državnog tijela kasni za velikom većinom tranzicijskih i istočnoeuropskih zemalja koje su odavno prepoznale potrebu aktivnog ulaganja u stalno stručno usavršavanje javnih službenika.

Posljedni je uvodničar tribine, profesor *Ivan Koprić*, istaknuo niz konkretnih prijedloga i smjerova kojima bi trebala krenuti svaka imalo ozbiljnija reforma sustava javne uprave. Ukratko je prikazao temeljne tipove reformi sustava javne uprave koji se trenutno provode u zemljama zapadnoeuropskog civilizacijskog kruga pritom ih svrstavajući u četiri osnovne skupine koje stavljaju naglasak na različite aspekte i vrijednosti koje bi trebalo ostvariti u javnoj upravi. Tako se pro-

vode reforme usmjerene na održavanje tradicionalnih vrijednosti u upravi, a postoje i reformska nastojanja poznata pod nazivom Novi javni menadžment. Zatim, tu su reforme koje naglašavaju orijentaciju na tržište i koje su donekle najradikalnije te svojevrsne minimizirajuće reforme usmjerene na okončanje razdoblja države blagostanja (*welfare state*). U Hrvatskoj je, prije svega, potrebno staviti naglasak na modernizacijsku i europsku dimenziju reformi, a pritom se pridržavati i/ili razvijati specifične vrijednosti u javnoj upravi. Tako su obrazovanost i stručnost, supsidijarnost i decentralizacija, efikasnost, nepristranost, nekorumpiranost, kvaliteta, informatizacija, dobra razina koordinacije sustava, ekonomičnost i privatizacija neke od karakteristika koje treba njegovati ili dodatno razviti u sustavu javne uprave u Hrvatskoj.

Osim toga, naznačeni su neki konkretni smjerovi kojima bi mogla biti upravljena reformska aktivnost u narednom razdoblju (racionalniji ustroj, jačanje institucionalnog kapaciteta sustava, depolitiziranje, jačanje profesionalizma i etičkih standarda, debirokratizacija uprave, stavljanje naglasaka na rezultate, transparentnost i otvorenost rada uprave, decentralizacija sustava uz jačanje kapaciteta lokalne samouprave te privatizacija pojedinih segmenata javne uprave).

Nakon uvodnih izlaganja uslijedila je dobro prihvaćena rasprava, a istaknuto je i dodatno problematizirano niz daljnjih problema i razmišljanja o reformama. Sudionici su se osvrnuli i na sveprisutni normativni optimizam kao panaceju za sve probleme koji svoje mjesto nalaze i u hiperprodukciji propisa s područja javne uprave (*prof. Ž. Pavić*), vezanost kvalitete javne uprave za cjelokupni gospodarski razvitak Hrvatske (*prof. U. Dujšin*), niz problema i razmišljanja službenika iz državne uprave (*Z. Pičuljan*), itd. Kvalitetno obrazovanje na dodiplomskoj razini, dakle prije stupanja u upravnu službu, istaknuto je kao *conditio sine qua non* kvalitetne i moderne uprave koja treba odgovoriti na mnoštvo javnih problema. Pritom veliku diferencijaciju na području upravnih znanosti treba pratiti i svojevrsna diferencijacija obrazovnih programa za javnu upravu i snažnije uključivanje sadržaja vezanih za izučavanje javne uprave u sveučilišne planove i programe. U tom procesu Pravni fakultet u Zagrebu treba preuzeti dominantnu ulogu.

Ova je tribina, kao i druga slična događanja i konferencije posvećene ovoj temi, bila još jedan pokazatelj potrebe dobro pripremljene i promišljene znanstvene i stručne reforme sustava javne uprave u Hrvatskoj. Kontinuirana prilagodba i praćenje javne uprave treba konačno postati zadatak od iznimne važnosti za sve veći broj društveno relevantnih aktora. A upravo je kontinuitet promišljanja o uzrocima problema i smjerovima budućeg razvoja jedan od ključnih čimbenika za donošenje kvalitetnih rješenja i sagledavanje mnoštva višestruko isprepletenih posljedica. Potreba je veća utoliko jer vremena za gubljenje ima sve manje, a oni koji su u upravnom razvoju do jučer bili iza nas, danas postaju uzori koji odmiču sve brže i brže te postavljaju standarde sve više, i više.