

## *Budući razvitak hrvatske uprave*

*Eugen Pusić\**

UDK 35.01 (497.5)

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 20. 6. 2001.

Prihvaćeno: 10. 7. 2001.

Budući razvitak hrvatske uprave razmatra se na kraći rok, dok traje proces priključivanja Hrvatske Europskoj uniji, i na dulji, pod utjecajem dugoročnijih tendencija promjena u svijetu.

*Ključne riječi:* hrvatska uprava, Europska unija

Predviđanje razvitka uprave riskantan je pothvat iz dva protuslovna razloga. Prvo, uprava je ovisna o svojoj užoj političkoj i široj ekonomskoj i društvenoj okolini, a obje se te okoline, osobito kad je riječ o maloj zemlji, mijenjaju, katkada brzo i radikalno, na način koji je teško predvidjeti. A drugo, uprava je u određenoj mjeri zatvoren sustav čija se inercija opire mijenjanju vlastitog djelokruga i strukture, koja je konzervativna u pogledu metoda i nastoji nastaviti raditi na dosadašnji način ma i pod novim nazivima.

Da bismo si olakšali zadaću, usmjerit ćemo predviđanje na dva uzastopna vremenska horizonta: kraći, koji polazi od pretpostavke da će se započeti proces priključivanja Hrvatske Europskoj uniji nastaviti i na kraju dovesti do našeg priključivanja toj zajednici, i dulji gdje treba računati s očekivanim promjenama u svijetu i njihovim vjerojatnim utjecajem na javnu upravu uopće.<sup>1</sup>

\* Eugen Pusić, akademik, profesor Pravnog fakulteta u Zagrebu, u mirovini

<sup>1</sup> Ovaj je članak nastao u okviru priprema za izradu strategije razvitka Hrvatske u 21. stoljeću. Dio koji se odnosi na javnu upravu koordinirao je i izvještaj uredio Josip Kregar. Zahvaljujem mu na materijalima i na stimulativnim razgovorima.

## I.

Hrvatska se nalazi neposredno pred potpisivanjem ugovora o stabilizaciji i pridruživanju s Europskom unijom (EU) i korisnik je programa EU za podršku u izradi obuhvatnog plana reforme javne uprave i obrazovne pripreme javnih službenika. Hrvatska je vlada u svom programu za razdoblje 2000-2004. obilježila javnu upravu kao jedno od prioritetnih područja pažnje i utvrdila opće ciljeve djelovanja u odnosu prema upravi.

I pored toga, međutim, vrijeme trajanja tih priprema teško je pouzdano procijeniti. Prije svega, zbog nepredvidivosti daljnjeg odvijanja procesa europske integracije. Kako nove skupine slabije razvijenih i siromašnijih zemalja budu ulazile u Uniju, ne može se isključiti mogućnost da će među ranijim članovima rasti otpor protiv proširivanja. Financijski kapacitet Unije smanjuje se ulaskom siromašnijih zemalja koje manje doprinose - prema svojem udjelu u bruto društvenom proizvodu Europe - a više potražuju iz europskih fondova, s obzirom na danas važeće kriterije potrebitosti. Integracija takvih zemalja u Uniju bit će sve mukotrpnija kako se njihov broj bude povećavao.

S druge strane, moguće je da skepsa i rezerve prema priključivanju EU porastu i u Hrvatskoj. Bilanca troškova i koristi od priključivanja, koja je danas još pozitivna, mogla bi se s vremenom promijeniti u nepovoljnom smjeru.<sup>2</sup> Pored toga, gubitak dijela suvereniteta koji je posljedica članstva u EU mogao bi se nepovoljno odraziti u nizu odnosa kojih danas još i nismo u punoj mjeri svjesni. Konačno, teško je predvidjeti vrijeme koje će Hrvatskoj trebati da ispuni standardne uvjete za priključenje EU, pa tako i uvjete na području javne uprave.

Stoga je važno pitanje koji su to uvjeti. U dokumentima EU uvjeti koje mora ispunjavati upravni sustav zemlje kandidata za prijem formulirani su općenito. J. Fournier (1998, 127) nastojao je sažeti "zajedničke faktore sustava javne uprave u državama članicama Europske unije" u tri skupine:

<sup>2</sup> "Neto budžetska korist od članstva u EU vjerojatno će opadati sa svakim daljnjim valom proširivanja, jer će prosječni fiskalni kapacitet Unije 20 država članica biti manji od kapaciteta sadašnje EU od 15 članova." (K.Larsson i Richard Allen, 1998, 157.)

1. Srešnja organizacija i odlučivanje. Ovamo spada ustavno pravo građana da smijene nositelje vlasti, dioba vlasti i pravna država; zatim takva organizacija središnjih organa uprave da bude osigurana koordinacija među ministarstvima i uspostavljen solidan odnos između njihova djelovanja i proračuna te dovoljne ovlasti predsjednika vlade da bi mogao ispunjavati ulogu političkog vodstva zemlje; postupci koji jamče koordinirano utvrđivanje politike i njezino ostvarivanje putem zakona i propisa koji su ispravni s pravnog i s tehničkog gledišta i omogućuju da se ocijene njihove financijske, ekonomske i društvene implikacije; takva organizacija ministarstava koja oslobađa ministra i osoblje odgovorno za formuliranje politike od svakodnevnih poslova pri njihovu ostvarivanju i omogućuje im da se koncentriraju na načelna pitanja politike, na izradu nacрта zakona i na nadzor nad izvršavanjem; uspostavljanje javnog sektora koji unutar svog djelokruga ispunjava specifične zadaće s određenom mjerom autonomije u upravljanju unutar jasno utvrđenih zakonskih okvira.

2. Područna uprava te odnosi s građanima i s ekonomskim subjektima. Ta problematika obuhvaća određenu mjeru decentralizacije koja se u pojedinoj zemlji primjenjuje na jednoj razini ili na više razina s odgovarajućim ovlastima i odgovornošću; suradnja između područnih organa središnjih vlasti i regionalnih odnosno lokalnih vlasti tako da se javna politika djelotvorno ostvaruje širom zemlje; upravni postupci koji reguliraju odnose između građana i vlasti jamče jednaku dostupnost usluga javnih službi, legitimiraju odluke poštujući pritom određene vremenske rokove, omogućuju svim strankama da budu obaviještene i da se izjašnjavaju, pružaju mogućnost pravnih lijekova i drugih sredstava (npr. ombudsman); propisi i smjernice koji osiguravaju neprestanu komunikaciju između države i civilnog društva, nedržavnih organizacija i sindikata.

3. Sredstva djelovanja i nadzora. To znači: zakonom uređeni sustav javnih službenika, gdje se prijem u službu i napredovanje temelje na znanju i vještini, na motivaciji, na radnim rezultatima te na načelu stabilnosti i na zahtjevu lojalnosti službenika u ostvarivanju politike vlade; pravila i etičke smjernice koje jamče odgovornost javnih ustanova, pouzdanost upravnih akata i etičko ponašanje javnih službenika; takva organizacija proračuna i poreza koja osigurava da će porezi biti naplaćeni, da će se javnim sredstvima ispravno upravljati i da će se štedljivo trošiti; unutarupravne i izvanupravne ustanove koje

nadziru upravno odlučivanje, uživaju ugled kod službenika, a zaštićene su od korupcije; sustav sudova, lako pristupačan građanima i poduzećima, koji rješava sporove brzo i definitivno, a obuhvaća, gdje je to potrebno, specijalne sudove za područja gospodarstva, uprave i dr.

Pored tih općenitih kriterija, koji su i do sada vrijedili i za hrvatsku upravu kao idealni cilj, dokumenti EU sadrže niz specifičnijih uvjeta i upozorenja kandidatima za članstvo. Tako se, s gledišta ljudskih prava, zahtijeva poštovanje načela jednakosti spolova i etničkih skupina u zakonodavstvu, osiguranje vlasničkih prava i obvezatnosti ugovora, dovoljno financiranje zdravstvene zaštite i obrazovanja, posebna briga o socijalno slabijima i zaštita siromašnih. Za upravu kao organizacijski sustav preporučuje se ograničavanje broja javnih službenika, ograničavanje varijacije u rasponu plaća na 1:7 do 1:20, ograničavanje odnosa s plaćama u privatnom sektoru na 0,5 do 1,5, ograničavanje odnosa između osnovne plaće i ukupnih beriva na 1:1,2, ograničavanje odnosa broja službenika postavljenih prema političkim kriterijima i ukupnog broja na 1:400. Zatim što veću financijsku samostalnost tijela lokalne samouprave i mogućnost da se neke službe prenesu na privatni sektor (World Bank 2001, 1-20).

Da bismo ocijenili položaj hrvatske uprave u odnosu prema tim kriterijima odnosno razmak koji nas dijeli od njihova ispunjenja, moramo poći od problema odnosno od specifičnih nedostataka današnje uprave u nas.

Skupina stručnjaka koju je EU stavio na raspolaganje da pomogne Hrvatskoj u približavanju njezina upravnog sustava kriterijima EU upozorava, nakon proučavanja stanja u Hrvatskoj, na ove glavne probleme:

1. Broj službenika u nekim je tijelima državne uprave prevelik, dok je u drugima nedovoljan.
2. Mnogi službenici koji obavljaju funkcije u vođenju, u upravljanju, u službama i u nadzoru nemaju potrebnih kvalifikacija ni znanja odnosno kapaciteta. To vrijedi osobito za lokalnu samoupravu.
3. Manjkav je sustav plaća. Plaće su općenito niske, nema jedinstvenog sustava nagrađivanja, primanja nisu vezana uz rezultate rada, već se temelje na školskim svjedodžbama, položaju i duljini službe.
4. Ima pojava patronaže i nepotizma u postavljanju i promicanju javnih službenika.

5. Previsok je stupanj centralizacije odlučivanja i raspolaganja sredstvima. Odatle povećani troškovi upravljanja i sporost u uslugama i službama građanima.
6. Zaostajanje u informatizaciji upravnog sustava, među ostalim i zbog smanjenja proračunskih sredstava osiguranih za tu svrhu.
7. Nema djelotvornog upravljanja i koordinacije na razini središnje uprave. Nedostaje posebna upravna(e) jedinica(e) za racionalizaciju službeničkog sustava kao i uopće za poslove upravne reforme i usavršavanja (Draft Project Fiche for a Public Administration Reform Project to be funded by EU-CARDS 2001, February 2001, str. 7-8, 14).

Ovoj listi valja dodati u najmanju ruku sljedeća problemska područja:

- Nedostatak podataka. Što je utvrđeno za resor pravosuđa u odnosu prema sudskim evidencijama (v. M. Dika, 2001, 1-3), vrijedi i za velik broj evidencija koje vode upravni organi kao i uopće za podatke kojima bi trebala raspolagati uprava o stanju na pojedinim područjima. Isto vrijedi za podatke o samom upravnom sustavu. Na primjer, neprihvatljivo je za normalan demokratski upravno-politički sustav da središnje evidencije ne raspoložu podatkom o broju službenika u resorima obrane i unutarnjih poslova. Trebalo bi, uopće, najprije utvrditi stanje podataka i evidencija na svakom upravnom području, a zatim predložiti mjere da se ono ispravi.
- Prekid u prenošenju znanja među generacijama upravnih službenika. U proteklih pedesetak godina vodeći su se upravni službenici postavljali po političkom kriteriju i uz potpuno pomanjkanje upravnog obrazovanja, znanja i iskustva. Jedna je od posljedica takve prakse bila da mlađi kvalificirani upravni službenici, koji su u upravu dolazili iz škola, nisu imali od koga učiti upravni zanat. Budući da se veći dio upravnih vještina nije stjecao u školama, već se prenosio izravnim djelovanjem pretpostavljenih na podređene, prekid te veze imao je višestruke negativne posljedice: opća razina upravne kulture znatno je snižena; pretpostavljeni u upravi zapovijedali su podređenima isključivo snagom vlasti, a ne autoritetom svoga znanja i iskustva; odluke su se često donosile na temelju "snažjenja", intuicije, iako u okviru postojećih propisa, a ne na temelju znanja o upravi, tako da je u upravi počela prevladavati atmosfera skepse i cinizma ("nitko ništa ne zna..."). Taj će nedostatak biti teško ispraviti u

kratkom roku. Nadu u izlaz pruža daljnja stručna diferencijacija uprave koja smanjuje ovisnost o iskustvenom znanju starijih te masivno uvođenje novih metoda rada u vezi s informatizacijom upravnog pogona.

- Korupcija uprave. Pored "patronaže i nepotizma" u službeničkom sustavu, o kojem govore izvještaji EU stručnjaka, ima indikacija - premda nema pouzdanih, "tvrdih" podataka - da na nekim upravnim područjima ima korupcije, da neke upravne usluge građani, koji na njih imaju pravo, moraju plaćati, pa i da su, uz odgovarajuću protuuslugu, neki upravni službenici spremni odstupiti od zakona u svom djelovanju.
- Neotpornost uprave prema političkom pritisku. Kroz dugo vrijeme smjenjivali su se u ovoj zemlji režimi koji su od građana, pa i od upravnih službenika, zahtijevali ne samo političku lojalnost već aktivnu privrženost ideološkim ciljevima režima, i taj su zahtjev bili u stanju osjetljivo sankcionirati. To je stvorilo klimu u kojoj je uprava bila sklona kapitulirati pred svakim zahtjevom politike, i kada su takve zahtjeve postavljali pojedinci na niskim položajima u političkoj hijerarhiji. Tako je uprava izgubila sposobnost da ostvaruje jednu od svojih glavnih političkih funkcija, naime da u sustavu diobe vlasti bude protuteža i korektiv eventualne proizvoljnosti nositelja vlasti, da bude, u idealnom slučaju, samostalni faktor kontinuiteta, umjerenosti i promišljenosti.
- Promašena administrativno-teritorijalna podjela. Tijekom proteklog desetljeća broj je lokalnih jedinica - općina i gradova - povećan peterostruko. U Jugoslaviji nakon 1945. broj se lokalnih jedinica neprestano smanjivao, dok se sredinom šezdesetih godina nije stabilizirao, u Hrvatskoj na 100-120 općina (1990. iznosio je 102), da bi 1993. dosegao 559 (489 općina i 70 gradova) (J. Kregar, 2001, 6). Očigledno, čitav problem valja iznova promisliti, imajući pred očima ravnotežu između zahtjeva upravnog kapaciteta te upravne i financijske samostalnosti lokalnih jedinica s jedne strane i zahtjeva pristupačnosti lokalne politike i lokalne uprave građanima s druge.

Svi se ti nedostaci međusobno pojačavaju i zajedno stvaraju sindrom sporosti i nepouzdanosti u djelovanju uprave, gomilanja zaostataka, birokratskih prepreka razvijanju poduzetništva, rastućeg nezadovoljstva građana s upravom. To stanje postaje akutni problem našeg razvitka te zahtijeva hitno

ispravljanje, osobito ako javna uprava treba biti dorasla sve krupnijim zadacima koji je očekuju u budućnosti.

Mjere koje valja poduzeti da bi se ustanovljeni nedostaci ispravili i ispunili uvjeti za uključivanje u EU odnose se na središnju i na lokalnu upravu kao i na sve upravne grane. To su mjere koje se tiču, s jedne strane, upravne organizacije i djelatnosti u tehničkom smislu: ciljevi, zadaće i poslovi uprave; organizacijska struktura uprave; osoblje uprave, njegov izbor, nagrađivanje, napredovanje, obrazovanje i etika; financiranje i materijalna oprema uprave; informatizacija uprave; podjela teritorija na regionalne i lokalne upravne jedinice; zatim podaci u upravi i o upravi; planiranje upravne djelatnosti; odlučivanje u upravi i upravni postupci; vodoravna koordinacija u upravi i okomita povezanost između središnjih, regionalnih i lokalnih jedinica; kontrola u upravi u svim njezinim oblicima i ocjenjivanje u kojoj se mjeri ostvaruju upravni ciljevi. To su, s druge strane, mjere koje se odnose na sam sadržaj upravne funkcije: vanjska i unutarnja sigurnost zemlje; gospodarski razvitak i udio države u trošenju nacionalnog dohotka; promet i komunikacije; opskrba energijom i pitkom vodom; službe za zadovoljavanje potreba naselja, osobito gradova; znanstveni i tehnološki razvitak u svim njegovim aspektima; razvitak obrazovanja i zdravstva; usmjerenost društva na pružanje određene temeljne ekonomske i socijalne sigurnosti svima; i dr. Ovdje ćemo se ograničiti na prvu skupinu, na opće probleme upravljanja koji se pojavljuju u svakom resoru. Sadržajne probleme pojedinih upravnih grana valja razmatrati u vezi s razvitkom dotičnih sektora društvene djelatnosti i u ovisnosti o njima - sigurnost, gospodarstvo, obrazovanje, zdravstvo, socijalna dobrobit itd. - u cjelini.

Da bi se ustanovljeni nedostaci ispravili, potreban je velik broj mjera, od jednokratnih zahvata do složenijih i dugotrajnijih akcija. Treba utvrditi koje su to mjere i pažljivo ih planirati od jedne djelatnosti do druge, i to praktički istodobno, tj. unutar vremenskog roka postavljenog za ispunjenje upravnih uvjeta u postupku priključivanja EU. U načelu, naša je uprava dovoljno velik i složen sustav da bi bila dorasla istodobnom djelovanju na niz sektora. Ipak, u izradi plana takve akcije nužno je utvrditi prioritete, tj. logički redosljed djelovanja u tom smislu da su ranije mjere uvjet za uspješno poduzimanje kasnijih odnosno da bitno olakšavaju poduzimanje sljedećih, a i u tom smislu

da su urgentne kako s obzirom na ustanovljene probleme i nedostatke tako s gledišta funkcioniranja naše uprave općenito. Evo nekoliko primjera.

Čini se da su na prvom mjestu po važnosti mjere koje se odnose na osoblje u upravi. Na to upućuju konstatirani nedostaci u rasporedu službenika po broju, njihova nedovoljna kvalificiranost i kapacitet, nedostaci platnog sustava, pojave patronaže i nepotizma, kao i naše vlastito iskustvo s prekidom prenošenja znanja u upravi te sumnje u pojave korumpiranosti. Budući da reformu uprave može uspješno izvesti samo uprava sama odnosno njezino ključno osoblje, valjalo bi početi s rekonstituiranjem skupine ključnog osoblja. Možda bi se kao početak preporučilo stvaranje jezgre takve skupine, 10 do 20 službenika s postdiplomskim obrazovanjem i snažnom motivacijom da sudjeluju u intenzivnoj akciji reformiranja naše javne uprave i ispravljanja njezinih slabosti na svim područjima.<sup>3</sup> Istodobno bi trebalo povesti akciju postdiplomskog obrazovanja, kraćim tečajevima, grupe ključnog osoblja, 200 do 500 službenika koji već rade u upravi ili se spremaju u nju ući. Odatle bi se pošlo u reformi sustava upravnog osoblja, u borbi protiv eventualne korupcije u upravi i u uspostavljanju intergeneracijskog kontinuiteta u obrazovanju službenika i namještenika. Zapravo, to je jedini put da se razmjerno brzo premosti prekid procesa učenja od starijih i iskusnijih u hrvatskoj upravi.

Kako bi se uklonili ustanovljeni nedostaci u rasporedu osoblja - prevelik broj u nekim organizacijama, a nedovoljan u drugima, trebalo bi započeti i trajno obavljati rad na izradi sistematizacije radnih mjesta u upravi te rad na sustavu plaća i sustavu napredovanja, u skladu s dobivenim preporukama. Suzbijanje korupcije zahtijeva, na kratak rok, sustavniji i energičniji rad organa kaznenog progona, a na dulji popravljane materijalnog položaja javnih službenika te internalizaciju i habitualizaciju etičkih normi koje se odnose na njihovu djelatnost.

Istog je ranga prioriteta, i razmjerno neovisna o reformi osoblja, zadaća utvrđivanja i saniranja stanja podataka u upravi i o upravi. Treba ustanoviti koje registre uprava vodi odnosno koje bi trebala voditi, kakvo je stanje tih registara i što treba poduzeti da se nedostaci isprave. U dogovoru sa središnjom sta-

<sup>3</sup> Tijekom novije i najnovije povijesti hrvatske uprave pokušalo se nekoliko puta uputiti određen broj kandidata na usavršavanje u europske centre s pomoću OECD. Međutim, svi su se ti pokušaji izjalovili, uglavnom zbog toga što naša upravna sredina nije bila pripremljena na to da odabere najprikladnije kandidate niti da ih nakon njihova povratka najkorisnije rasporedi.



tističkom službom treba utvrditi tko i gdje vodi kakve podatke o našoj upravi, uključiti podatke o broju službenika u resorima obrane i unutarnjih poslova, osigurati da središnji resor pravosuđa, uprave i lokalne samouprave raspolaže svim podacima o broju i kvaliteti službenika središnje, regionalne, lokalne, mješovite i nedržavne javne uprave; iskoristiti informatičke sustave da upravni podaci i podaci o upravi budu lako i brzo pristupačni svima, uključivši građane.

Poseban je i složen problem povećanje elastičnosti i prilagodljivosti upravnog sustava vodoravnom i okomitom decentralizacijom u njemu, prenošenjem pojedinih upravnih poslova na nedržavne ili mješovite ("treći sektor") nositelje te jačanjem uloge lokalne samouprave. Pri tome treba osobito zadržati u vidu postignutu razinu kapaciteta lokalnih upravnih i samoupravnih tijela, kvalitetu veza koje decentralizirane dijelove povezuju u cjelinu javne uprave te pripremljenost civilnog društva i njegovih nedržavnih ustanova (npr. snaga poduzetničkog sektora i klima javnog mišljenja) na privatizaciju.

Ovamo spada paralelna i razmjerno neovisna zadaća reforme podjela zemlje na regionalne i lokalne jedinice. Broj tih jedinica valja smanjiti na mjeru koja će najbolje osigurati ravnotežu zadovoljavanja zahtjeva financijske autonomije i upravne efikasnosti sa zahtjevima bliskosti građanima i političkim interesima birača. Pri tome treba slijediti objektivno utvrđene kriterije, a ne obazirati se previše na interese postojećih lokalnih upravnih struktura, koje su po naravi stvari zainteresirane za produženje svoje organizacijske egzistencije.

Povećanje otpornosti upravnog sustava prema politici i zahtjevima političara, naravno u okviru uloge uprave kao izvršitelja odluka političkih tijela, zahtijeva dublje i dugotrajnije promjene u svijesti i javnosti i pripadnika upravno-političkog sustava. Naprotiv, odsutnost posebne organizacijske jedinice za koordinaciju svih mjera upravne reforme traži kratkoročno neposredne mjere u nadležnosti resora pravosuđa, uprave i lokalne samouprave u dogovoru s resorom odgovornim za poslove europske integracije.

Konačno, informatizacija hrvatske uprave važan je preduvjet za poboljšanje sustava podataka, za podizanje kvalitete odlučivanja u upravi te uopće za promicanje koordinacije i racionalizacije sustava. To je značajna zadaća i na kraći i na dulji rok. Nemoguće je zamisliti uključivanje naše uprave u europske

mreže a da ne dovedemo svoju sposobnost komuniciranja informatičkom tehnologijom na europsku razinu. A na dulji je rok informatizacija uprave jedna od nužnih pretpostavki našeg uključivanja u globalnu umreženost. Elektronika sve više zamjenjuje papir kao osnovno sredstvo komuniciranja u organizacijama. U europskim je upravnim sustavima u tijeku prijelaz od informatičke organizacije na tri razine - računski centri, odjelna računala, kompjutori na radnom mjestu - na jedinstvene tzv. client/server sustave i na korištenje Interneta u upravi. U njemačkoj saveznoj upravi, primjerice, zaposleno je 1% službenika na informatičkim poslovima, a za cjelokupni se informatički sustav troši oko 2% proračuna (Reinermann, 1996/97, 479-483). Važnu ulogu u informatizaciji imaju mjere zaštite podataka. U daljoj perspektivi informatizacija obećava prijenos svih rutinskih poslova u upravi s ljudi na strojeve, bolje praćenje rezultata rada, djelotvorniju kontrolu, povećanu elastičnost i neovisnost o zajedničkom prostornom smještaju upravnih organizacija i o jedinstvenom radnom vremenu, a i veću otvorenost prema građanima.

## II.

Između mjera prilagodavanja hrvatskog upravnog sustava kriterijima EU u vrijeme trajanja priključivanja Hrvatske procesu europske integracije, o kojima se raspravlja pod I, i dugoročnije strategije razvitka naše uprave nema diskontinuiteta. Sve predložene neposredne mjere uvod su u daljnje neprestano mijenjanje uprave, već unutar ili još izvan europske zajednice, kakvo zahtijevaju nove okolnosti u svijetu i glavne tendencije razvitka ljudskog društva uopće.

Da bismo razmotrili vjerojatni smjer mijenjanja hrvatske uprave u tom duljem vremenskom horizontu, u najopćenitijim obrisima, moramo najprije, ma i najsazetije, utvrditi koje glavne tendencije u preobražavanju svijeta očekujemo.

- Prema sve raširenijem mišljenju, nalazimo se na pragu prijelaza iz industrijskog u informacijsko razdoblje razvitka čovječanstva (v. npr. M. Castells, 1998). Golemo povećanje kapaciteta elektroničkih strojeva za obradu i prijenos informacija, do kojeg je došlo u drugoj polovini 20. stoljeća, ocjenjuje se kao tehnološka revolucija jednakog značaja kao što

je svojedobno bila industrijska revolucija započeta u 18. stoljeću. Kao što je energija dominirala proizvodnjom u industrijskom razdoblju, tako je informacija-znanje glavno proizvodno sredstvo u informacijskoj epohi. Raširenost i brzina prijenosa informacija povezuje i ujedinjava glavne društvene djelatnosti širom svijeta, počevši od svjetskih financijskih tokova, u procesu tzv. globalizacije.

- Tradicionalnu podjelu društava na kaste, klase, okomito poredane i suprotstavljene slojeve, kao temeljno strukturno obilježje društvenih odnosa, zamjenjuje funkcionalna diferencijacija svjetskog društva na vodoravno usporedne i načelno ravnopravne funkcionalne sektore - npr. gospodarstvo, politika, pravo, religija, vojska, šport, obitelj - od kojih je svaki reguliran specifičnim pravilima (v. N. Luhmann, 1997). Funkcionalna se diferencijacija sektora razlikuje od ranije hijerarhije slojeva i po tome što pojedinac nije član samo jednog sektora, kao što je nekoć bio član samo jednog društvenog sloja, već dolazi u kontakt s raznim funkcionalnim sektorima i, dok taj kontakt traje, podvrgnut je specifičnim pravilima svakoga od njih. Razni dijelovi svijeta nalaze se na različitim točkama razvojne linije od raslojenog prema funkcionalno diferenciranom društvu.<sup>4</sup> Valja napomenuti da funkcionalna diferencijacija ne briše razlike između bogatih i siromašnih ni u pojedinoj zemlji, a još manje u svijetu kao cjelini, samo te razlike imaju drugačiju ulogu nego što su imale u ranijem društvu hijerarhije slojeva.
- Na svijetu se postupno povećava društvena gustoća (E. Durkheim, 1902). To vrijedi za demografsku gustoću: sve je više ljudi na jedinicu mjere površine, sve više gustih naselja tipa gradova; zatim za informacijsku gustoću: ima sve više znanja i podataka; za interakcijsku i komunikacijsku gustoću: sve je više kontakata među ljudima, sve su gušće mreže prometa i veza. Ta tendencija implicira prednosti za ljudski rod, a u isti mah znači povećanje rizika kojima su ljudi izloženi, veću potreba za suradnjom, ali i više prilika za sukob. Veća gustoća znanja i informacija znači neprestano napredovanje i revolucioniranje proizvodnje i drugih djelatnosti, ali sve

<sup>4</sup> Istu misao o prijelazu od neravnopravnosti prema ravnopravnosti ljudi u društvu sadrži i Castellsov pojam "umreženog društva" u kojem raniju hijerarhiju, s odnosima nadređenosti i podređenosti, zamjenjuje mreža koja nema jedinstveno središte, već višestruka ravnopravna čvorišta.

veći broj ljudi znači i sve veći pritisak na zalihu sredstava za zadovoljavanje njihovih potreba. Veći broj ljudi zahtijeva stalno sve detaljniju podjelu rada, pa stoga i više suradnje među ljudima, ali sve učestaliji kontakti rađaju i sve češće sukobe među njima. Intenzivnija suradnja znači sve veću međusobnu ovisnost ljudi, ali ta ovisnost proizvodi i sve jaču težnju prema neovisnosti.

- Širi se krug legitimnih interesa, tj. interesa za koje je prihvaćeno da se u društvu ostvaruju i javno brane u slobodnom i ravnopravnom diskursu (v. J. Habermas 1981). Ta tendencija povlači za sobom sve veću opravdanost zahtjeva za načelnom jednakošću među ljudima, ali i sve veću potrebu uređivanja odnosa među njima, zbog njihove stvarne nejednakosti koja vodi u dugoročne sukobe. Zajedničko djelovanje ljudi u sukobima oko ostvarivanja legitimnih interesa izmjenično je mobilizirano u pokretu i stegnuto u poretku (A. Touraine, 1978). Pokret je društveni proces osjetljivo ovisan o početnim uvjetima, pa znade odvesti u kaotična stanja, a poredak znači ukrućivanje, pa stoga katkada ima za posljedicu opasan gubitak prilagodljivosti društva promjenama u njegovoj okolini.

Te će promjene uvjeta pod kojima se živi i radi u svijetu nesumnjivo utjecati na opći položaj uprave, na sadržaj upravne djelatnosti, kao i na organizaciju i način rada sustava javne uprave.

## 1.

Sadržaj upravne djelatnosti mijenjat će se na sljedećim glavnim područjima:

- Vanjska i unutarnja sigurnost odnosno monopol fizičke sile u rukama države. Razvitak tog sektora slijedit će u budućnosti, predvidivo, uglavnom jedan od dva alternativna scenarija: ili će proces globalizacije i bojazan od nuklearne katastrofe spriječiti rat velikog intenziteta među nuklearnim silama, pa će međunarodni poredak postajati sve čvršći i postupno razvijati svoje političke institucije, ili će oni koji su ostali isključeni iz globalnih financijskih i ekonomskih mreža, a među njima i jedna ili dvije nuklearne sile, organizirati svoju opoziciju i stvoriti situaciju sličnu onoj koja je postojala u doba tzv. hladnog rata. Manjim će zemljama ostati briga s eventualnim ratovima niskog intenziteta u njihovu susjedstvu. U okviru sektora sigurnosti, svuda će veću važnost poprimiti

zadace sudjelovanja u zajedničkim akcijama uspostavljanja odnosno održavanja mira te borba protiv globalnog kriminaliteta.

- Regulacija društveno važnih u prvom redu ekonomskih procesa. Sve veća društvena gustoća, sve veća učestalost kontakata među ljudima zahtijevat će, posve općenito, više regulacije. Vjerojatno će se mijenjati metode regulacije, od prvenstvenog oslanjanja na državni monopol fizičke sile prema sve široj upotrebi informacija u regulativne svrhe, kao što su, primjerice, u regulaciji gospodarstva mijenjanje kamatnih stopa, premija osiguranja, ponuda poticaja, diferencijalno oporezivanje i sl. Regulacija će, po inerciji, ostati u rukama države i onda kada to, s obzirom na primijenjene metode, ne bi bilo potrebno.<sup>5</sup> Sve će veću važnost u regulaciji imati efikasni i nezavisni sudovi.
- Javne službe. Uslijed povećavanja društvene gustoće, osobito uslijed porasta broja stanovništva gradova, rast će broj i diferencirati se vrste javnih službi. Tehničke službe prometa i veza, opskrbe energijom i pitkom vodom, građevinarstva i melioracije zemljišta, prostornog planiranja; komunalne službe čistoće i odvodnje, javne raasvjete, zoniranja, održavanje groblja i krematorija, dimnjačarska služba, vatrogasna služba; škole i obrazovanje, zdravstvena služba, socijalna zaštita; socijalno osiguranje; informacijske službe statistike, hidrometeorologije, geologije, patenata - sve su to neki primjeri današnje razvedenosti mreže javnih službi koja se u buduću može samo povećavati. Pri tome pitanje organizacijskog oblika tih službi - državne, nedržavne javne, privatne - ostaje za budućnost posve otvoreno.
- Osobitu ekspanziju doživjet će s vremenom one zadace javne uprave koje se odnose na prevenciju ekoloških rizika odnosno na saniranje već nastalih ekoloških oštećenja. Kako se povećava broj ljudi na Zemlji, demografska i ekološka gustoća svijeta, tako će iscrpljivanje pojedinih prirodnih izvora - razvitak na koji smo odavna upozoreni (D. Meadows et al., 1972) - postajati sve aktualniji problem. Isto će se tako kapacitet planeta da absorbira štetne nusproizvode našeg života i djelovanja na jednom području

<sup>5</sup> Primjer je nedržavne regulacije ona koju provode velike tvrtke za pomorsko reosiguranje time da odbijaju reosigurati brodove koji ne odgovaraju njihovim propisanim i objavljenim standardima.

za drugim približavati točki zasićenja. Osobito valja zadržati na umu problem vjerojatno sve opsežnijih migracija, kako zbog privlačnosti ekonomski razvijenijih predjela Zemlje, tako i pod pritiskom siromaštva ili ekološke ugroženosti drugih krajeva.

- Nastajanje svjetske umrežene i informacijskom tehnologijom povezane privrede nameće, osobito slabije razvijenim i manjim zemljama, novi i sudbonosni problem hvatanja priključka na taj svjetski sustav. Baš će u takvim zemljama uloga javne uprave u rješavanju tog problema biti ključna. Javna će uprava trebati biti onaj čimbenik koji će bitno pridonijeti da pojedina zemlja održi korak s razvitkom svjetskog tržišta i s tempom tehnoloških inovacija.<sup>6</sup> To će zahtijevati bitno veći kapacitet uprave nego što ga ona danas ima u malim zemljama, zahtijevat će nove metode rada i aktivni pristup umjesto reaktivnog kakav se razvio povijesno, u prijelazu na pravnu državu.

## 2.

U pogledu organizacije i načina rada javne uprave treba očekivati sljedeće promjene:

- Organizacije, pa tako i upravne organizacije, postupno će se mijenjati od modela piramide prema modelu kružnog tijeka planiranja, izvedbe, praćenja i ocjenjivanja, sve povezano sa središnjim skladištem podataka. Hijerarhijske odnose podređenosti i nadređenosti sve će više zamjenjivati ravnopravnost u timovima i skupinama organiziranim oko projekata, sa sve širim prenošenjem kako ovlasti odlučivanja tako i raspolaganja financijskim sredstvima na neposredne nositelje pojedine djelatnosti.
- Javna uprava postat će po svom položaju ravnopravna s drugim sektorima društvene djelatnosti. Formalni organizacijski status pojedinih javno-upravnih djelatnosti neće više biti u istoj mjeri kontroveržno pitanje kao što je danas. Odluka o tome tko u kojem času treba obavljati koje javne poslove bit će mnogo otvorenija nego do sada. Izbor između organizacija

<sup>6</sup> I prije su u najrazvijenijim zemljama neke javne službe izvorno nastale kao privatni pothvati usmjereni na dobit, primjerice željeznice ili PTT. U zemljama koje su kasnije pošle putem tehnološkog i industrijskog razvitka samo je država imala dovoljnu moć akumulacije da pokrene te službe.

koje su tradicionalno bile dio državne uprave, nedržavnih i mješovitih organizacija, koje su prvenstveno usmjerene na ciljeve društvene korisnosti, a ne na dobit, i organizacija posvećenih dobiti ovisit će u svakom pojedinom slučaju o tome tko je kadar najbolje obaviti predstojeći posao. A i o tome koje organizacije postoje, koja su njihova sredstva i operativno iskustvo, koje uživaju povjerenje korisnika dotične djelatnosti. Trebat će se osloboditi svih predrasuda u tom pogledu, kao i svega dogmatskog prijanjanja uz načela. Na dodirnim plohama između funkcionalno diferenciranih područja trebat će uspostaviti neprestanu koordinaciju i međusobno prilagodavanje. Kraj sve gušće globalne povezanosti današnji će državni centri poprimati sve više regionalni karakter, a njihove će se upravne djelatnosti sve više uklapati u šire mreže. Poslovi će se nastaviti diferencirati i zahtijevat će sve veću stručnu razinu osoblja.

- Status upravnog osoblja sve će se više približavati općem režimu radnih odnosa. I u pogledu upravnog osoblja nastojat će se postići veća elastičnost: privremeni rad, rad s fleksibilnim radnim vremenom, rad kod kuće na računalu bit će sve češći oblici zaposlenosti.
- Kako će ekonomičnost javne uprave u usporedbi s drugim sektorima djelatnosti u društvu biti s vremenom sve važniji kriterij, zahtijevat će se da uprava primijeni djelotvornije i štedljivije metode razvijene u poslovnom upravljanju. Pojedini upravni pothvati, na primjer upravljanje gradovima odnosno kompleksom njihovih komunalnih službi, organizirat će se uopće po tipu poslovnog koncerna. U usmjeravanju i koordinaciji organizacija javne uprave primjenjivat će se sve više mjerilo postizanja rezultata i ostvarivanja ciljeva, pa će se stoga uvoditi i nove metode praćenja rezultata i trenutačnog reagiranja na ustanovljene nedostatke. Nastojat će se, gdje god je to moguće, u javnu upravu uvesti međusobnu utakmicu istovrsnih organizacija za pružanje određenih usluga. Te će organizacije biti vezane ugovorom za ono upravno tijelo koje ih plaća, a visina će naknade ovisiti o količini i kakvoći pruženih usluga. Informatizacija će omogućiti postupno prenošenje svih rutinskih poslova, pa tako i rutine u upravi, s ljudi na strojeve. Bitno će se ubrzati komunikacija unutar pojedinog upravnog sustava, kao i u globalnim mrežama.

Kad razmišljamo o djelovanju dugoročnijeg mijenjanja ciljeva i zadaća javne uprave na njezine strukture i metode, moramo se podsjetiti na ono što je uvodno spomenuto o inertnosti upravnih sustava. S izuzetkom informatizacije, vjerojatno će se organizacija i način rada uprave mijenjati sporije nego što bismo očekivali s obzirom na zamašnost ekonomskih i društvenih promjena kroz koje svijet prolazi. Trebali bismo također zadržati na umu da briga za povećanje djelotvornosti i štedljivosti javne uprave ne može zamijeniti temeljne političke odluke o društvenim prioritetima. Pitanje tko dobiva što i pod kojim uvjetima u društvenoj raspodjeli i preraspodjeli ne može se svesti na problem efikasnosti i ekonomičnosti.

## Literatura

- Castells, Manuel: *The Information Age: Economy, Society and Culture*, 3 vol. (Oxford, Blackwell, 1998) (hrvatski prijevod prvog dijela: *Uspon umreženog društva - Zagreb, Golden Marketing, 2000*)
- Dika, Mihajlo: *Osvrt na problem razvitka hrvatskog sudstva* (Zagreb, 2001, citirano prema rukopisu)
- Durkheim, Emile: *De la division du travail social* (Paris, Felix Alcan, 1902)
- Fournier, Jacques: *Governance and European Integration - Reliable Public Administration* (CCNM/SIGMA/PUMA (98) 30, 127)
- Habermas, Juergen: *Die Theorie des kommunikativen Handelns* (Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1981)
- Kregar, Josip: *Lokalna samouprava* (Zagreb, 2001, citirano prema rukopisu)
- Larsson, Kjell and Richard Allen: *The Impact of EU Accession on Budgeting, Control and Audit* (CCNM/SIDMA/PUMA (98) 39, 157)
- Luhmann, Niklas: *Die Gesellschaft der Gesellschaft* (Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1997)
- Reinermann, Heinrich: *Entscheidungshilfen und Datenverarbeitung*, in: Klaus Koenig und Heinrich Siedentopf: *Oeffentliche Verwaltung in Deutschland* (Baden-Baden, Nomos, 1996/97)
- World Bank: *The Need for Strong Institutions and Good Governance, The Road to Stability and Prosperity in South Eastern Europe - A Regional Strategy Paper* (28.3.2001, pp.1-20)



## THE FUTURE DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION IN CROATIA

### *Summary*

*The possible future development of public administration in Croatia is considered under two time horizons: during the preparations for accession to the European Union, and in the longer run under the impact of the main trends in global change.*

*Under the first heading, the most important measure is the perceived distance between the current state of the Croatian administrative system and EU standards in this field as formulated in EU documents. The main points of an administrative reform in Croatia aimed at reducing this distance are discussed.*

*The main trends towards change in the world - advent of the information age, functional differentiation of society, increase of social density, widening circle of legitimate interests - and their probable implications for systems of public administration are summarily discussed in relation to Croatia.*

*Key words: public administration in Croatia, the European Union*