

*STRATEGIJA RAZVITKA  
REPUBLIKE HRVATSKE*

“Hrvatska u 21. stoljeću”

JAVNA UPRAVA

Voditelj projektnog zadatka  
prof. dr. sc. Josip Kregar

## Uvod

Josip Kregar\*

Glavni cilj teksta koji slijedi jest poticanje rasprave, nudenje ideja i ocjena kritičkoj raspravi te, nadamo se, poticanje znanstvenog i stručnog interesa za javnu upravu.

1. Strategija je priprema utemeljene odluke. U raspravi mjesto imaju svi, građani, stručnjaci, udruge i mediji.

“Bogatstvo, sreća i sam život svih nas, tako reći, ovisi u velikoj mjeri o performansama i osobinama mehanizma upravljanja koji nas okružuje i podupire. Od osnovnih pitanja hrane i skloništa do slobodnih tema naših intelektualnih aktivnosti, kvaliteta javne uprave u modernom društvu određuje naš svakodnevni život. Htjeli ili ne, javna uprava predmet je svačije zabrinutosti. Ako želimo preživjeti, trebali bismo o tome više misliti.” Uvodni odlomak u klasičnu knjigu D. Waldoa (*Ideas and Issues in Public Administration*<sup>1</sup>) sadrži formuliranu mantru svih upravnih studija: **javna uprava treba biti predmetom svačije pozornosti**, o javnoj upravi - njezinim kvalitetama i slabostima, uspjesima i ograničenjima, potencijalima i rizicima - treba neprestano brinuti.

To je samo dijelom zadatak, i to važan zadatak, vlasti. Zapravo bi više trebali brinuti mi, građani: mi upravu plaćamo, mi snosimo

\*Dr. sc. Josip Kregar, profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

<sup>1</sup>D. Waldo, *Ideas and Issues in Public Administration*, McGraw Hill, New York, 1953, 2.

teret njezinih djelovanja, ona odgovara nama, ona postoji radi nas, a ne mi radi nje i vlasti. Kao korisnici javnih službi mi smo ti koji pate od njezinih neuspjeha, i mi smo ti koji strahujemo od zastoja i poteškoća javne uprave. Građani često raspravljaju o temama javne uprave. Pitanje je o čemu raspravljati? Ako je sve u redu, ako je uprava prihvaćena i legitimna, ako je uspješna i pravedna - o čemu tada raspravljati? Ako je loša i skupa, netransparentna i birokratizirana - rasprava je užurbana i emocionalna, rješenja se prikazuju jednostavnim (i često radikalnim!). Na sreću, takva podjela u dvije ovakve suprotstavljene teze ne postoji. U stvarnosti, i kada je najbolja, uprava je predmetom prigovora i zanimanja građana, a kada je i loša, početnu emocionalnost najčešće ipak zamijeni odmjeren i racionalan pristup.

Građani o javnoj upravi trebaju raspravljati, a dužnost je same vlasti i uprave da im za to pruži priliku. Rasprava je bolja kada se osim povoda - recimo, općeg osjećaja nezadovoljstva - ponude i podaci, predlože okviri i uputi na rješenja.

2. Nažalost, ne postoje brojne pretpostavke takvog, općenito idealiziranog prikaza javne rasprave o upravi. Podaci ne postoje ili su nepouzdana. Rasprave su ritualizirane, ograničene kratkim rokovima ili prolaznim prijedlozima. Stručne udruge, stručni sastanci ili općenito profesionalno djelovanje prije su rijetkost i izuzetak, no pravilo i redovita aktivnost. Slabe i nestaju institucije koje su takve aktivnosti pratile. Nema empirijskih istraživanja uprave. Nema institucije koja obavlja poslove analiziranja stanja u javnoj upravi, prikuplja i sistematizira iskustva. Međunarodna suradnja najčešće je posljedica pojedinačnih i osobnih inicijativa, a ne redovita razmjena iskustava. Možemo se sjetiti prijašnjih (davnih) prigoda za takve rasprave - reorganizacija Zagreba, 1989, ustavne promjene još prije - ali posljednje dvije velike reorganizacije, lokalne samouprave, 1992. centralne i lokalne uprave, 2001 - nisu provedene nakon opsežnijih rasprava, stručnih priprema ili barem stručne pripreme. Želio bih da se u ovom ne prepoznaju oni koji su, prirodom položaja ili svojom osobnom

inicijativom, željeli i uspjeli potaknuti osnivanje institucija kao što su Institut za lokalnu samoupravu, Osijek, potaknuli aktivnost časopisa *Hrvatska javna uprava*, sudjelovali u radu gradova i općina.

Samo za ilustraciju problema: kada je riječ o zaštiti okoliša ili turizmu, brodogradnji ili medicini, za svako od tih područja postoje istraživački instituti, državni referentni centri, brojne asocijacije, interesne udruge, stručna udruženja, jaka istraživačka osnova i sredene statistike. Kada je riječ o javnoj upravi, sve to ne postoji, a stvarna je pretpostavka izrade strateških dokumenata.

3. Nadnaslov teksta koji slijedi jest: strategija. Pokušaji da se izbjegne ta riječ, koja sama po sebi zvuči pretenciozno, nisu uspjeli. Riječ strategija ovdje označava pristup stvaranju jasnih ciljeva kojima treba težiti. **Strategija je nastojanje da se formuliraju takvi naputci za percepciju stvarnih problema javne uprave i takvi okviri za donošenje odluka koji odgovaraju na pitanje: "Što to želimo učiniti i što želimo postići?"**<sup>2</sup> Zadatak ovog kolektivnog rada nije derivirati ciljeve i podciljeve te ih dodijeliti odgovornim nositeljima. Prema dosezima i posljedicama ono što slijedi nije "nauka o vođenju rata" ili "ratna vještina"<sup>3</sup> i nije lista želja i planova koje treba ostvariti za te ciljeve. Znam da će u zbilji mnogi željeti da strategija bude baš to - početak akcije - i nadam se da će tako i biti. Štoviše, od vremena nastanka strategije (proljeće 2001) poduzete su promjene sustava - lokalna samouprava, civilno društvo, pravosuđe - koje se podudaraju sa smjerom na koji upućuje strategija. Nadamo se da će formuliranje projekta *Decentralizacija hrvatske javne uprave* biti sljedeći korak operacionalizacije programa upravnih reformi. Isto tako u paralelnim separatima projekta *Hrvatska u 21. stoljeću* dijelovi koji se tiču nacionalne sigurnosti, zaštite okoliša, informatizacije i drugo,

<sup>2</sup> A.A.Thompson, A.J. Strikland, *Strategic management*, BPI, 1987, 17.

<sup>3</sup> Ž.Klaić, *Rječnik stranih riječi*, Matica hrvatska, Zagreb, 1970, 283.

potpora su zajedničkom formuliranju percepcije budućeg razvitka. Iznimno cijenimo program zaklade *Hrvatska 2020* koji je konceptualno i prema metodologiji rada novost na intelektualnoj sceni Hrvatske te vjerujemo da bi se ovaj pripremni rad mogao uklopiti u završnu varijantu te strategije.

4. **Strategija je kolektivno djelo.** Treba međutim razgraničiti priloge prema individualnom doprinosu sudionika. Mr. sc. Teodor Antić autor je pretežnog dijela teksta o centralnoj i lokalnoj samoupravi, dr. sc. Hrvoje Arbutina dijela teksta o financiranju javne uprave, dr. Gojko Bežovan napisao je najveći dio teksta o civilnom društvu. Prof.dr. sc. Mihajlo Dika autor je dijela Strategije koji se odnosi na pravosuđe. Prof. dr. sc. Inge Perko Šeparović svoje je priloge usmjerila na uvodni dio teksta. Prilog prof. dr. sc. Željka Potočnjaka uklopljen je u dijelove o problemu uposlenika u upravi i pravosuđu. Uloga voditelja projekta bila je da svaki od priloga pokuša objediniti u cjelinu i napravi listu prijedloga. Veliku zahvalnost dugujemo i akademiku Eugenu Pusiću koji je utjecao na temeljite promjene prve verzije teksta. Ovo sve ponavljamo i zbog toga što u prvom, radnom materijalu Strategije, objavljenom u vladinom uredu, autorstvo pojedinih dijelova nije dovoljno istaknuto.

O ovom tekstu nekoliko se puta raspravljalo (Zagreb, ožujak i lipanj 2001; Split, rujanj 2001; Pula, listopad 2001) te su u zaključni dio uvršteni i stavovi sudionika tih rasprava.

5. **Zahvalnost** želimo izraziti i Uredu za strategiju, tijelima projekta *Hrvatska u 21. stoljeću* te osobno dr. Goranu Graniću i Harisu Boki, ravnatelju Ureda, te Iris Goldner koja je marljivo pomagala u organizaciji posla. Želimo zahvaliti i Hrvatskom pravnom centru i Vesni Grbić i Mladenu Ivanoviću koji su o projektu, u raznim fazama, vodili brigu.
6. Želimo odmah, i prije početka čitanja studije, upozoriti na neke nedostatke kojih smo svjesni. U to svakako spada korištenje oskudnih i nepouzdanih podataka i nemogućnost empirijskih istraživanja, pretjerana specijalizacija sudionika, neuvažavanje

realnih ograničenja, ali i suprotno - nedostatak mašte te pretjerani optimizam. Nezadovoljni smo i neusklađenošću ovog dijela Strategije s drugima. Neki predviđeni dijelovi (odnos politike i uprave, uprava gradova) nisu napisani. Da bi sve bilo još gore, djelomična primjena stavova studije je započela, ali početak ne sluti na dobro. U reformi lokalne samouprave koliko god se slagali s poduzetim prvim koracima, nismo sigurni da su tempo promjena i dubina zahvata dovoljni. U reformi pravosuđa očigledno se koriste neke ideje ove studije, ali ne sasvim u kontekstu koji smo naznačili. U promjenama financiranja promjene se zbivaju nezavisno od ove studije. Konačno, studija je bila gotova pred ljeto 2001. godine, i predviđalo se da će se u Vladi rasprave o njezinoj provedbi održati tijekom rujna ili listopada. Nisu. To nije važno zbog toga što će se promijeniti naši ciljevi ili polazna situacija. Neće se vidjeti da su neke od poduzetih promjena izvedene iz konteksta cjeline ove studije. Neće se respektirati potreba za cjelovitom provedbom.

Najozbiljniji nedostatak jest nepostojanje jasne interakcije s odgovornom Vladom u izradi Strategije. To je problem nepostojanja koherentnog vođenja u izradi studije i nepridržavanja metodologije strateškog upravljanja. Naime Strategija započinje s raspravom o scenarijima, pretvara se u viziju i nakanu, a potom se osmišljavaju ciljevi strategije. Radne skupine u izradi Strategije zbog toga su se našle pred dvostrukom zadaćom. S jedne strane, moralo se pretpostaviti, a ne znati koji su opći ciljevi, jer oni se ne stvaraju u skupini stručnjaka, već u iteraciji s javnošću. Prvobitna zamisao da u tim razgovorima sudjeluju najviši dužnosnici nije ostvarena, jer je javna uprava neopravdano zapostavljena, kao ni zbog kadrovske destabilizacije. Prvobitna zamisao da u tim razgovorima sudjeluju najviši dužnosnici nije u potpunosti ostvarena. Osim toga pitanja ekonomske i političke naravi potisnula su u drugi plan interes za sustavnim promjenama javne uprave.

7. Konačno, što je osnovni *credo* ove studije? Kratko rečeno, naš je osnovni cilj europeizacija hrvatske javne uprave. Europeizacija

nije izvana zadan zadatak koji moramo prihvatiti, već izvorna potreba upravne reforme u Hrvatskoj. Europeizacija kao riječ ne znači poziv na slijepo imitiranje, već je samo naznaka opće vizije i uzora kojem treba težiti. Zemlje u postupku priključenja EU prolaze regulativne preobrazbe svojih odnosa ne samo u području gospodarstva, demokratskog ustroja i ljudskih prava nego također u obrazovanju, postavljanju normi zaštite okoliša, javnoj upravi<sup>4</sup>. Premda takve upute i kriteriji nisu sasvim jasni i određeni<sup>5</sup> te iako se prilagođavaju pojedinim zemljama - kandidatima, one ipak služe kao vodilja. Pouzdana, otvorena i transparentna, odgovorna, efikasna i učinkovita javna uprava potrebna je svima, ne kao obrazac oponašanja, već kao strategija pomjena. 35 točaka prijedloga koji se navode na kraju teksta sadržajno odgovaraju tim kriterijima. Ukratko, kao što se navodi: želimo modernu, sposobnu, učinkovitu javnu upravu, u trošku svedenu u okvire realnih materijalnih mogućnosti društva. Javnu upravu koja prepoznaje potrebe građana i mogućnosti društva. Želimo javnu upravu prema standardima europske razine. Javnu upravu koja civilno društvo smatra partnerom. Težimo decentralizaciji i policentričnoj regionalizaciji Hrvatske. Svaka strategija sadrži takve vizije. Želimo da to ne bude san, već okvir koji će se popuniti upornom politikom reforme.

U dugoročnim promjenama vjerojatna je perspektiva približavanja javne uprave europskim kriterijima. To praktički znači povećanje raznovrsnosti struktura i decentralizaciju, regionalno i globalno povezivanje i internacionalizaciju uprave, više standarde profesionalnog ponašanja i etike, promjenu metoda rada prema načelima "nove javne uprave". Takav pristup implicira drukčiju percepciju zadataka, drukčiji odnos prema građanima i civilnom društvu - odnos partnerstva i suradnje, veću samostalnost u promjenjivim političkim okolnostima, drukčija načela

<sup>4</sup> N. Šimac, *Europski kriteriji javne uprave*, UDD, Zagreb, 2002.

<sup>5</sup> *European Principles for Public Administration*, Sigma Papers, No.27, 1999.

ustroja (timski rad, fleksibilnost statusa, plaće i radnog vremena), drukčiju percepciju profesije (permanentno obrazovanje, informatičke vještine, komunikacije, etika), depolitizaciju i lojalnost prema pozivu, a ne stranačku pripadnost, odanost zakonitosti i poštovanje ljudskih prava, društveno odgovorno djelovanje prema javnom interesu te senzibilnost prema društvenim pitanjima. Strategija približavanje modernoj Europi smatra dugoročnim zadatkom i smjerom razvoja.

Osnovna ideja Strategije jest inzistiranje na sistemskim mjerama promjene. To jednostavno znači da mjere - naizgled prihvatljive i opravdane - ne daju efekta ako nisu povezane i ako nisu vremenski usklađene prema općim strateškim ciljevima. I pogriješke tijekom vremena daju dobre rezultate, a isto se tako s vremenom mogu pokvariti i najbolje zamisli. Ništa ne treba razoriti - ukinuti institucije ili zamijeniti ljude - a da se ne zna razlog i način na koji se namjerava nastaviti djelovanje. Nije važno samo što se želi, već i način - kako. Strategija reformu javne uprave zbog toga ne ostavlja politici i državi, već je otvara za raspravu svima koji imaju interes i znanje, otvara je civilnom društvu tražeći podršku i poticaj. Dakle, važnim pitanjem ne smatramo samo što, već i kako pripremiti takve promjene. Zbog toga predlažemo formiranje po sastavu interministerijalnog i interdisciplinarnog tijela - pri Vladi ili Ministarstvu pravosuđa, uprave i lokalne samouprave, ne samo radi potrebne koordinacije i jasnog nastupa prema partnerima i fondovima već radi potrebne čvrste institucionalne podrške kontinuitetu djelovanja u reformama. Pored toga predlažemo reaktiviranje institucija u okviru postojećeg Ministarstva koje će prikupljati i dati činjeničnu i stručnu podršku raspravama o oblikovanju strategije, jer je urgentna potreba prikupljanja, obrade, analize i objavljivanja podataka o javnoj upravi. Pored toga najavljuje se izrazito opsežna zakonska inicijativa, koja će se tijekom reformi i pojačati, pretpostavlja se vrlo aktivno mobiliziranje stručne javnosti, predlaže se razvijanje edukativnih programa. Konačno, potrebna je koordinacija djelovanja s drugim ministarstvima (u području financija, europskih integracija, gospodarstva) i različitim institucijama (instituti, sveučilišta, zavodi i sl).



Željeli smo dati okvir za raspravu ponukani time da u užurbanosti i pritisku svakodnevnih aktivnosti često izmiče dugoročna perspektiva i stvarni ciljevi.

Sljedeći korak, čini se, bit će implementacija Strategije u suradnji sa svima koji na takvom poslu žele sudjelovati. U tome je prvo načelo razumijevanje sistema u njegovu realnom djelovanju, ne u opisu zakonskih pravila i pretpostavljenih odnosa. U tome su najbolji oni koji se bave praktičnim pitanjima implementacije normi. Zato smo zahvalni časopisu *Hrvatska javna uprava* koji uistinu može biti stožerna točka za raspravu o reformi javne uprave.

## Realizatori projektnog zadatka

Voditelj projektnog zadatka *Javna uprava*

*prof. dr. sc. Josip Kregar, član središnjeg savjeta projekta  
Strategija razvitka Republike Hrvatske "Hrvatska u 21. stoljeću"*

Članovi radne skupine za izradu projektnog zadatka *Javna uprava*:

Mr. sc. Teodor Antić  
Dr. sc. Hrvoje Arbutina  
Prof. dr. sc. Gojko Bežovan  
Prof. dr. sc. Mihajlo Dika  
Prof. dr. sc. Josip Kregar  
Prof. dr. sc. Inge Perko Šaparović  
Prof. dr. sc. Željko Potočnjak

Posebni stručni konzultant:

Akademik Eugen Pusić

## STRATEGIJA RAZVITKA REPUBLIKE HRVATSKE «HRVATSKA ZA 21. STOLJEĆE»

### I. STRATEŠKO ODLUČIVANJE: OPĆA OCJENA STANJA I NUŽNOST REFORMI

1. Strategija reforme
2. Opći ciljevi reforme javne uprave
3. Ocjena stanja
4. Preduvjet - politička platforma reforme
5. Pretpostavke reforme: mogući scenariji
  - 5.1. Scenarij stagnacije
  - 5.2. Spora adaptacija
  - 5.3. Modernizacija i europeizacija
6. Pretpostavke reforme: mogućnost uspjeha

### II. CENTRALNA UPRAVA I LOKALNA SAMOUPRAVA: DECENTRALIZACIJA I DEMOKRATIZACIJA

1. Centralna uprava u Hrvatskoj
  - 1.1. Centralna uprava u Hrvatskoj: funkcije
  - 1.2. Centralna uprava u Hrvatskoj: strukture
    - 1.2.1. Problem koordinacije
  - 1.3. Centralna uprava u Hrvatskoj: ljudi u upravi
  - 1.4. Porast uprave
2. Lokalna uprava u Hrvatskoj
  - 2.1. Ocjena stanja: kriza sustava samouprave i nužnost reforme
  - 2.2. Dva koraka reforme
    - 2.2.1. Neposredne promjene
    - 2.2.2. Grad Zagreb
    - 2.2.3. Rizici reforme
    - 2.2.4. Dugoročni zadaci

- 2.2.4.1. Problem veličine
- 2.2.4.2. Posljedice decentralizacije
- 2.2.4.3. Sustav nadzora
- 2.2.4.4. Globalizacija
- 2.2.5. Regionalni sloj u sustavu upravljanja

### III. CIVILNO DRUŠTVO

1. Važnost civilnog društva
2. Civilno društvo u Hrvatskoj
3. Perspektiva civilnog društva u Hrvatskoj

### IV. FINANCIRANJE JAVNE UPRAVE

1. Reforme sustava financiranja
  - 1.1. Veličina javne potrošnje
  - 1.2. Problem strukture rashoda
  - 1.3. Problem netransparentnosti
  - 1.4. Problem redistribucije sredstava
2. Smjer reforme
3. Javni i privatni sektor

### V. SUDSKA VLAST I ZAŠTITA LJUDSKIH PRAVA

1. Strukture sudske vlasti
2. Akutni problemi sudovanja
  - 2.1. Evidencijska infrastruktura
  - 2.2. Reorganizacija sudstva
3. Neposredne mjere poboljšanja
4. Dugoročne mjere poboljšanja

### VI. STRATEGIJA RAZVITKA - JAVNA UPRAVA: CILJEVI, PRIJEDLOZI I MJERE

## I. STRATEŠKO ODLUČIVANJE: OPĆA OCJENA STANJA I NUŽNOST REFORMI<sup>1</sup>

### 1. Strategija reforme

Strategija reforme javne uprave nije odluka o oblicima uprave, broju ministarstava, obliku radnih ugovora ili načinu financiranja uprave, pa čak niti o broju zaposlenih. Strategija nije niti precizan plan aktivnosti jasno izražen u nekom dokumentu, ali nije niti samo intuitivno razumijevanje slijeda akcija za postizanje cilja, ili napatok za mobilizaciju svih koji takav cilj žele. Strategija je nastojanje da se formuliraju smjernice za percepciju stvarnih problema javne uprave i takvi okviri za donošenje odluka koji odgovaraju na pitanje "Što to želimo učiniti i što želimo postići?". Strategija reforme javne uprave jest i samorazumijevanje pravaca promjena ekonomskog, političkog i društvenog sustava u kojem djeluje javna uprava, razumijevanja novih problema i mogućnosti s kojima se susreće, shvaćanje potencijala i opasnosti koje nas čekaju u predvidivoj budućnosti. Strategija je temelj za postavljanje kriterija uspješnosti i izbor kvaliteta ljudi koji se mogu nositi s budućim problemima, temelj za kolektivnu prosudbu i stručnu interakciju između svih koji sudjeluju i, konačno, po praktičnom efektu najvažnije, strategija je temelj da se slučajni i praktični ciljevi vide u slijedu dugoročnih efekata koje postižu. Radi toga, moguće je, vlada će donositi i provoditi paralelne mjere vođena potrebama trenutka. Takve mjere treba, tijekom vremena, uskladiti sa strategijom, a elemente slučajnosti i političke kalkulacije oportuniteta treba zamijeniti strateškim vođenjem.

<sup>1</sup> Izradeno prema parcijalnoj studiji J. Kregara.

## 2. Opći ciljevi reforme javne uprave

Budimo određeniji u naznaci smisla strategije: jeftina ne znači manje skupa, već svedena u okvire realnih ekonomskih i materijalnih mogućnosti društva, malena ne znači ni malo brojna ni nevažna, već upućuje na potrebu da se kvaliteta ne može jamčiti brojnošću. Učinkovitost baš i znači naglasak na društvenoj odgovornosti prema građanima - biračima, kvaliteti usluga korisnicima, građanima - poreznim obveznicima, stvaranje odnosa povjerenja i suradnje s građanima, a u odnosu na ekonomiju jamstvo poticanja za poslovanje i investicije pogodnih uvjeta. Konačno, legitimna politička vlast u dvostrukom je smislu pretpostavka reformi: s jedne strane bez jasne i čvrste političke volje da se podrži strategija reformi učinak se ne može postići, a s druge strane skupa, velika i neučinkovita uprava delegitimizira i čini besmislenim svaki napor da se uz pomoć uprave provede politika. Dakle, da bi se ostvario demokratski a učinkovit politički poredak, treba odgovarajuće promijeniti i javnu upravu da bi postala instrument takvog sustava. Konstituiranje moderne države započinje s ustavom i jasnim određenjem prava i odgovornosti najviših državnih institucija. Pošteno pravosuđe jamstvo je zaštite neotuđivih ljudskih prava, ali i više, jamstvo urednog djelovanja pravne države. Analiza takvih odnosa nije predmet ove strateške analize, ali u fragmentima, i u odnosu na središnje teme, i ta pitanja relevantna su za konačne zaključke.

Primarni je cilj smanjenje troška države u doslovnom smislu, a dugoročni je cilj podizanje učinkovitosti sustava. Spriječiti rast znači racionalizirati broj uposlenih, reducirati nepotrebne paralelizme, ali ne i omesti normalno odvijanje službi. Reforma centralne vlasti treba težiti jasnom odvajanju nadležnosti zakonodavne, izvršne i sudske vlasti. Samostalnost vlade u političkom smislu pretpostavka je njezine odgovornosti. Reforma lokalne vlasti mora predvidjeti nov oblik teritorijalne podjele, proširenje nadležnosti lokalne samouprave i jačanje izvornih prihoda lokalnim zajednicama.

Konačno, reforma javne uprave nije sama sebi cilj i ne može biti uspješna ako nije dijelom ozbiljne transformacije društva, ne samo institucijskog skeleta države već i živog tkiva dinamične gospodarske rekonstrukcije, stabilizacije i napretka, političkih demokratskih procesa i društvenih promjena

### 3. Ocjena stanja

Započinjemo s općim obilježjima trenutne situacije. U svakom od sljedećih poglavlja navodimo specifične i karakteristične ocjene stanja - središnja uprava, lokalna i regionalna samouprava, civilno društvo, financiranje javne uprave, pravosuđe - no uvodno želimo istaknuti neka zajednička obilježja društvene i političke situacije. Ne želimo sakriti da smo pri tome istaknuli prvenstveno negativne elemente ocjene stanja. Naime, reforme ne pretpostavljaju zadovoljstvo postojećim, već vjeru u poboljšanje. Strateške percepcije pak znače da se predviđaju situacije u kojima baš negativni procesi bitno utječu na formuliranje zaključaka o potrebnim promjenama. Točno i legitimno bilo bi reći da hrvatska javna uprava nije bitno lošija kada je usporedimo s relevantnim i sličnim zemljama niti je gora od one koju smo prije imali. Hrvatska je relativno razvijena tranzicijska zemlja, ambiciozna u nastojanju da se približi europskim kriterijima djelovanja javne uprave, pa zato ocjena da nije gore nije dovoljna. Gledano s tog stajališta isticanje prepreka i ograničenja, problema i neprilika, pogrešaka i uopće negativne strane situacije predstavlja korekciju inače uobičajene taktike slaganja s postojećim. Scenarij budućnosti pretpostavlja aktivnu ulogu u gradnji budućnosti, polazi od poteškoća, ali pretpostavlja poboljšanja.

Modernizacija uprave i lokalne samouprave nije bila prioritet dosadašnjim vladama. Nepostojanje planova, dokumenata i dokumentacije, pouzdanih i za planiranje iskoristivih podataka govori o tome. Usprkos retorici o izgradnji države, profesionalizaciji uprave i pravnoj državi, došlo je do devolucije institucija, deprofesionalizacije izraže-

ne padom etičkih i profesionalnih standarda, a pravna država postala je sinonimom državne sile, a ne društvene pravičnosti. Upozorenja o pretjeranoj centralizaciji uz fragmentaciju teritorijalne uprave, izražena već pri donošenju zakona o lokalnoj samoupravi, bila su ignorirana. Prevladala je suprotna tendencija snažne centralizacije političke i financijske moći te fragmentacije teritorijalnog ustroja. Pasivizacija javnosti i stručnih udruženja, uklanjanje institucija<sup>2</sup> koje su raspolagale bazama potrebnih podataka o upravi - posljedice pokazuje danas. Istovremeni procesi ekspanzije i rasta, stvaranje sustava opsežne potrošnje i redistribucije sredstava, patoloških procesa degradacije insitucija na osobne veze, korupcija, negativna selekcija, stvorili su situaciju u kojoj se reforme ne mogu odgađati.

Porast uprave posljedica je sustava. Ekspanzija je bila najveća u sektorima vanjske i unutarnje sigurnosti. Nezavisna politika države traži razvoj sasvim nove, skupe i odgovorne, diplomatske službe i mreže. Vojska, ionako skupa, u vrijeme rata dobila je na značenju i opsegu. Usprkos demobilizacijama i deklaracijama o smanjivanju, nije došlo niti do redukcije troškova ni do redukcije broja zaposlenih. Troškovi daleko premašuju mogućnosti gospodarstva i, još važnije, postaju sve manje pregledni i izmiču javnoj kontroli. Ne samo kontroli javnosti, već i kontroli vlade i nadležnih tijela. Policija također nije svedena na predratnu razinu i zadržava opća obilježja rezervne vojne sile.

Uz to na djelu su i različiti patološki procesi porasta broja uposlenih. Prije svega rad u državnoj službi u mnogim područjima jedini je sigurni izvor prihoda. Ratne mobilizacije osim toga mnoge su uputile na vojnu i upravnu karijeru. Nepotizam i preferiranje kandidata prema porijeklu (obiteljskom i lokalnom) vrlo je rašireno. Peterovo načelo i Parkinsonov zakon u takvim okolnostima više nisu marginalna pojava, već važno pravilo.

<sup>2</sup> Uz iznimku Instituta za lokalnu samoupravu Osijek, aktivnosti Saveza gradova i općina i Hrvatskog instituta za javnu upravu. Međutim, postoji snažan diskontinuitet rada, nema trajne edukacije, ukinut je Zavod za javnu upravu.



Rast države i njoj srodnih institucija potiče praksa oslanjanja na državnu redistribuciju. Država, da bi dala i preraspodijelila, uzima sve više, pri čemu su motivi za to objektivni pritisak potreba, ali i sklonost vladajuće skupine da ojača svoj položaj moći mogućnostima preraspodjele. Posljedice takve strategije su oslanjanje na podršku države i politički moćnih pojedinaca, što degradira ekonomsko poduzetništvo, a osobito proizvodnju i inovaciju. U redistribuciji cvjeta korupcija. Stvara se navika da se u svakoj situaciji traži pomoć vlade, što destimulira podnošenje poslovnog rizika. Vlast želi što više istisnuti od stanovništva. Značajna sredstva pored svega troše se na ceremonijalne aktivnosti i privilegije povlaštenih.

Politički sustav fragmentiran je nastankom velikog broja skupina koje se nadmeću za moć i sredstva. Kriterij nastanka tih skupina nije ideološki ili politički, njih ne dijele niti razlike između političkih stranaka, već ih definira njihov položaj u strukturi moći i personalističke veze.

Najteže posljedice ostavila je navika da se problemi, osobito nepopularni zahvati, odgode za neko "bolje vrijeme", a zapravo za drugu vladu, ekspanzija zaduženja koja će se tek vraćati i opća klima oportunističkog oklijevanja i odgađanja koja je koncem devedesetih godina potencirana bolešću Predsjednika i borbom za njegovu ostavštinu i utjecaj. Nestabilna politička situacija imala je negativne posljedice za modernizaciju javne uprave, osobito fokusiranje politike na neprestana izborna obećanja i kampanje manipulacije lažnom slikom pozitivnog razvojnog salda. U takvim okolnostima okoštale su i degenerirale političke i upravne strukture.

#### 4. Preduvjet - politička platforma reforme

Politička platforma Vlade jasno pokazuje namjeru da se zaustave i preokrenu navedeni trendovi. Legitimitet i visoka javna podrška dobra su podloga za reforme javne uprave. Smetnja je nepostojanje podataka, planova, pa i ljudi spremnih i sposobnih osmisliti i provesti

takve zahvate te aktivan otpor ugroženih interesnih skupina i pasivna inercija djelatnika u upravi (ne treba zaboraviti načela selekcije!).

Naslijede problema je ostalo. Nizak radni moral, negativna selekcija uposlenika, opće stanje u državi, manjak sredstava i programa, nekompetentnost za rješavanje problema ili visok stupanj rizika i opasnosti dugo odgađanih problema (mirovinske reforme, reforme javnih službi, reforma javne uprave). Zbog toga u dužem razdoblju nije došlo do značajnijih promjena. Već postojeće tendencije odgađanja odluka kompromisnim arbitriranjem između ličnosti i političkih stranaka pretvaraju se u svojevrsnu blokadu negativnom moći. Ponešto pojednostavljeno: sve se može zaustaviti i blokirati, a malo potaknuti i provesti.

Strategije, kao što je i ova, računaju s takvim realitetom, ali u njemu perepoznaju i potencijale, identificiraju dugoročne ciljeve i potrebe. Činjenica da trenutno nema jasno izražene volje u političkim platformama za jedinstvenu i brzu reformu ne znači da takvog potencijala nema. Glavna ideja političkog programa modernizacije upravno-političkog sustava jest reforma metodama postupnih promjena, reforma koja sadrži nekoliko faza koje će sukcesivno uklanjati identificirane prepreke. Nadamo se uspjehu takvog plana. Premda je pragmatičan i time ograničen na minimalistički program, dobro usmjeren on ima velike mogućnosti. Za sada jasno vidimo rizike: diskontinuitet političke vlasti mogao bi značiti odlaganje reformi, u predizbornim razdobljima nastajat će zastoji, program ovisi previše o osobama nositelja i, najvažnije, promjene započete bez podataka i jasne strateške vizije mogu završiti u kaotičnim mjerama (i uz otpor reformama nenaklonjenih interesnih skupina) i sl. Za upravnu reformu čisti pragmatizam, bez obzira koliko bio energičan, ne može biti dovoljan. Reforme javne uprave ne smiju se svesti na političko odlučivanje u kojem su najvažniji efekti popularnost mjera koje se žele postići. Političari misle na sljedeće izbore, državnici misle na sljedeću generaciju. **Strategija ne može počivati na metodi najlakše odluke** ako je dugoročno takva odluka skupa ili čak štetna. Strateški zadatak, dakle, nije postaviti pravilo za nove zakone ili akte, već je

razumijevanje pitanja kakvu to Hrvatsku, kakvu to državu, kakvu javnu upravu želimo, i jasnije: kakva to uprava treba biti, i kako to postići!

## 5. Pretpostavke reforme: mogući scenariji

U razvijenijoj formi strategije javne uprave pokušali smo definirati scenarije koji bi preciznije ocrtili parametre budućeg razvoja. Nismo postigli opće slaganje o tome koji su to scenariji, ponajprije zbog toga što slaganje o ciljevima, formuliranje modela, a osobito procjene vjerojatnosti zavise o pouzdanim podacima, jasnom stručnom i političkom konsensusu. Nije preostalo drugo no zadovoljiti se time da upozorimo na one opće ciljeve o kojima se svi slažemo, da upozorimo na rizike i na moguća ograničenja. Želimo upozoriti na moguće scenarije - upotrebljive samo u ograničenoj mjeri - bez ulaženja u detalje - da bismo upozorili na ograničenu mogućnost predikcija. U tom slučaju možemo postaviti tri scenarija raspleta.

### 5.1. Scenarij stagnacije

Scenarij stagnacije vjerojatan je u slučaju izolacije Hrvatske od globalnih modernizacijskih promjena. U scenariju najgoreg slučaja nadvladavaju centrifugalne sile, sustav je nestabilan i slijede **brze i nepromišljene reforme i adaptacije**. Ne mijenja se zapravo mnogo jer se, bez obzira na pravila i frazeologiju, stabilizira rutinska birokracija, i to u klasičnom modelu monokratske organizacije. Zbog društvene okoline, kulture i vrijednosti, siromaštva u materijalnom smislu, političke nestabilnosti, izostaju karakteristike preciznosti, brzine, uštede na materijalnim i psihološkim troškovima, pouzdanosti i predvidivosti postupanja prema pravilima. U takvom scenariju profesionalizacija je ograničena i vodstvo imaju ljudi u odnosu osobne lojalnosti prema nositelju. U takvom scenariju dolazi do brze erozije

radnog morala i profesionalnih vrijednosti. Napredovanje nije vezano uz sposobnosti i uspjeh, već uz pripisane osobine stranačkih, patriot-skih, regionalnih ili pak niskih moralnih vrijednosti. Institucije i postupci određeni pravom vanjska su forma u kojoj sustav degenerira na stabilnu, no neučinkovitu, neinventivnu, neadaptibilnu i skupu birokraciju. Iza takvog scenarija stoje ne osobito brojne, ali svakako moćne i imućne skupine kojima je pogodavala degeneracija upravno-političkog sustava u devedesetim godinama. Ono što smanjuje vjerojatnost ovog scenarija jest da on proturječi osnovnim modernizacijskim društvenim procesima, vodi u izolacionizam, gospodarski i politički, u povremene nestabilnosti i jake političke krize, što je malo vjerojatna strategija za malu zemlju u susjedstvu Europske unije.

## 5.2. Spora adaptacija

Drugi scenarij zapravo je ekstrapolacija sadašnjih trendova spore modernizacije, nedovoljne podrške i nedovoljne mobilizacije znanja, ljudi, sredstava i političke volje i moći u reformi. Za razliku od prethodnog on ne pretpostavlja pogoršanje, već jednostavno izostanak napretka. Nastavljaju se procesi postupnog porasta uprave, postupna diferencijacija i informatizacija. Lokalna samouprava gubi obilježja zajednice i prvenstveno je jedinica podređena poslovima vlasti. Vodeća politička elita, javno zagovornik promjena, prema svojem interesnom položaju ne želi modernizacijske promjene jer u njima sasvim opipljivo gubi moć i povlastice. Snaga interesne inercije još je veća kod društvenih slojeva koji ne uživaju osobite privilegije, moć ili imetak, ali imaju od prosjeka veću društvenu sigurnost. Ti slojevi upravo karakteriziraju javnu upravu i njihova interesna pozicija je otpor promjenama, bez obzira na objektivnu nužnost, opći ili nacionalni interes takvog razvoja. Jednom uspostavljena birokratska organizacija spada u tvorevine koje je najteže promijeniti ili preusmjeliti. Zdrav razum govori da je takav razvojni scenarij najvjerojatniji u neaktivnoj društvenoj, političkoj i ekonomskoj situaciji. Međutim, u takvoj se situaciji Hrvatska ne nalazi, i vjerojatnije je da će u sljedećih

dvadesetak godina nastupati krize i promjene u kojima se status quo ne može održati.

### 5.3. Modernizacija i europeizacija

U trećem scenariju ključna je okolnost približavanje Europskoj uniji. U takvom scenariju elementi internacionalizacije i globalizacije odrazit će se i na hrvatsku javnu upravu. Nakon ugovora iz Amsterdama, Maastrichta i Nice nema sumnje u to da Europa postaje jedinstveno političko, ekonomsko i pravno područje. Svaka zemlja, a osobito manje zemlje koje pristupaju tom ekonomskom i političkom divu svoje kriterije upravljanja moraju uskladiti sa standardima Europe. Premda se Europska unija temelji na multikulturalnosti društva, visokoj razini zaštite ljudskih prava, principu supsidijarnosti u pravnoj regulaciji i poštovanju nacionalnih specifičnosti, premda ju dakle obilježava fleksibilnost - ujednačavanje načela te procesi integracije i unifikacije zahvatit će i zemlje pristupnice. Nema sumnje da se to već događa u ekonomskoj i pravnoj regulaciji prvenstveno djelovanjem nadnacionalnih regulacijskih središta (primjeri: Europska kontrola leta, GRECO, prometni pravci i sl., na svoj način i Europski sud za ljudska prava). Osobito u obzir treba uzeti Europsku povelju o lokalnoj samoupravi, odgovarajuće instrumente o regionalnoj samoupravi i prekograničnoj suradnji, standarde etike u službi i sl. Eksplicitno cilj reformi uprave Europske unije jest "promicanje novih formi upravljanja Europom, s time da se građanima omogući više glasa i utjecaja te rad europskih institucija učini transparentnijim i učinkovitim... i u digitalnom dobu promovira zapošljavanje i održiv razvoj"<sup>3</sup>. Pored toga inicijative kao što su SPAI i druge usmjerene su ujednačavanju kriterija i podizanju efikasnosti upravljanja (*good governance*) u zemljama koja aspiriraju na priključnje Europi. U takvom, vjerojatnom scenariju, razvoj i reforme javne

<sup>3</sup> White Paper: Reforming the Commission, Brussels, 5.4.2000; White Paper: Public Administration Action Plan, <http://europa.eu.int/comm/reform>

uprave slijedit će uzore sa zakašnjenjem i uz oscilacije. Vjerojatno će postojati razdoblja mirnog razvoja i bržeg reformiranja<sup>4</sup> te razdoblja kriza u kojima će se jasno vidjeti inercija i ograničenja proizašli iz kulturalnih, društvenih, ekonomskih i političkih uvjeta u kojima sustav javne uprave djeluje. Za strateško odlučivanje takve oscilacije su sporedne, programira se na dugi rok i uz pretpostavku nastavljanja globalnih procesa promjena društva i uprave.

## 6. Pretpostavke reforme: mogućnost uspjeha

Prethodne scenarije naveli smo samo kao upozorenje o kontingentnosti razvoja, kao i radi toga da pokažemo da postoje jaki motivi da se europeizacija ne shvati kao vanjski pritisak, već i kao unutarnja i izvorna potreba Hrvatske da se približi europskim standardima javne uprave. Uspjeh u primjeni strategije reformi javne uprave zavisi od niza nepredvidivih okolnosti s obzirom na činjenicu vremenskog raspona na koji se projekcija odnosi (20-25 godina). Tri elementa u tome su vrlo važna.

a) Postojanje **odlučne političke volje** da se provedu reforme i uporno inzistiranje na njihovim nastavcima i ponavljanjima. Treba očekivati veće troškove i neuspjehe, treba uložiti više sredstava i napora, stvoriti više institucija i normi no što bi bilo potrebno u rekurirajućim situacijama tradicionalnog i konzervativnog društva.

b) Potrebno je stvaranje **institucionalnih točaka brige** o kontinuitetu, pripremljenosti i stručnoj pripremi upravnih reformi, te

c) **Odgovarajući vremenski slijed aktivnosti**, u čemu je najvažnije ne reformirati prije no što ocijenimo efekte, pripreмимо ljude i imamo zamjene za neodgovarajuće institucije, ljude ili upravne politike.

<sup>4</sup> E. Pusić, S. Ivanišević, J. Kregar, Ž. Pavić, M. Ramljak, I. Šimonović, Upravno-politički sistem u SR Hrvatskoj - razvoj do 2000. godine, IDIS, Zagreb, 1983, 45.

Vjerojatnost uspjeha povećavamo ako poštujemo i četiri dodatna uvjeta<sup>5</sup>:

d) Reforma javne uprave ima implikacije za društvo u cjelini i sve njegove sektore. To onda naglašava potrebu da se strategija pretvori u nacionalni program aktivnosti reforme javne uprave. Takvo određenje podrazumijeva da će brigu o implementaciji voditi tijelo s dovoljno autoriteta i političke moći da se mjere sustavno i kontinuirano provode.

e) Reforma javne uprave tiče se općeg interesa svih građana. Politički konsenzus o općim - strateškim, ciljevima mora biti okvir u kojem se posebni stranački interesi mogu izboriti u demokratskom nadmetanju i odgovornosti prema građanima, biračima, koji će ocijeniti stranke i njihove predstavnike.

f) Poštovanje zakonitosti pretpostavlja i poštovanje međunarodnih obveza i standarda, u čemu zakonodavstvo i praksa trebaju slijediti navedene trendove europskih integracija.

g) Podrška reformama ne temelji se samo na podršci političke elite i formalnih nositelja najviših funkcija, već prvenstveno na podršci i razumijevanju građana i stručne javnosti. Takvu podršku moguće je zadobiti jasnim i iskrenim navođenjem ciljeva i poteškoća. Reforme će zahtijevati značajan utrošak sredstava i napora, izazivati povremene otpore i biti objektivan teret za pojedine skupine.<sup>6</sup>

## II. CENTRALNA UPRAVA I LOKALNA SAMOUPRAVA: DECENTRALIZACIJA I DEMOKRATIZACIJA

Moderna društva pretpostavljaju javnu upravu koja je servis društva, koja djeluje svojim unutarnjim kriterijima uspješnosti, koja je racional-

<sup>5</sup> Vidi vrlo slično: Strategy of Public Administration reform in the Slovak Republic, 23-24.

<sup>6</sup> Navika je da se u prijedlozima zakona, pa i u ovim skorašnjim zakonima, u obrazloženju navodi da "zakon ne izaziva dodatne troškove državnom proračunu". Stvarnost je drukčija. Treba računati s velikim materijalnim, socijalnim i psihološkim troškovima.

na i profesionalna, stabilna i društveno odgovorna. Hrvatska javna uprava ne doživljava se tako. Građani upravu smatraju otuđenom, formalnom i korumpiranom, mediji je podvrgavaju stalnoj kritici. Ne doživljava se profesionalnom i nepristranom, već isprepletenom vezama i razmjenom prijateljskih usluga. Skupa je. Ljudi u upravu ne dolaze preme profesionalnim kriterijima i ne napreduju prema stručnosti i uspješnosti.

Pozorno smo birali riječi da upozorimo na polaznu poteškoću: percepcija problema uprave je jednostrana, a recepti koji slijede onda su jednostavni. Nedostaju analize i podaci. Sistematizirano iskustvo slijeda reformi i političkih promjena nije iskorišteno i svaka nova reforma kao da počinje ispočetka. Upravu treba približiti građanima, učiniti je otvorenom, prijaznom strankama i odgovornom. Selekciju i napredovanje treba prilagoditi potrebama stabilnosti i profesionalnosti. Uprava nije skupa ako je učinkovita. Plaća mora izraziti razmjer prema odgovornosti. Strukture treba pojednostaviti i osigurati koordinaciju. Informatizacija je u tome velika pomoć.

Ovaj uvod naznaka je smjera razmišljanja o korekcijama sadašnjeg stanja, smjera svodivog na dva osnovna obilježja - demokratizaciju i decentralizaciju uprave. Prije prijedloga mjera upućujemo na osnovne naznačene probleme središnje i lokalne uprave i samouprave u Hrvatskoj.

## 1. Centralna uprava u Hrvatskoj<sup>7</sup>

Središnja državna uprava u Republici Hrvatskoj uređena je Zakonom o sustavu državne uprave (Narodne novine, 75/93), Zakonom o Vladi Republike Hrvatske (Narodne novine, 101/98 i 15/00), Zakonom o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija (Narodne novine, 48/99 i 15/00), Zakonom o državnim službenicima

<sup>7</sup> Napisano temeljem parcijalne studije T. Antića i naknadne dopune J. Kregara.



i namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti (Narodne novine, 74/94, 86/94 i 7/95) te nizom posebnih zakona i podzakonskih propisa kojima se uređuju pojedina područja djelovanja tijela državne uprave.

Sustav državne uprave obuhvaća upravna tijela i organizacije koje neposredno usmjerava i povezuje Vlada Republike Hrvatske kao najviše državno političko-upravno tijelo i koji su putem nje ili izravno vezani za najviše nositelje političke vlasti u državi - Sabor i predsjednika Republike.

Tijela državne uprave su ministarstva, državne upravne organizacije i županijski uredi te gradski uredi Grada Zagreba.

Poslovi državne uprave jesu neposredna provedba zakona i donošenje propisa za njihovu provedbu, obavljanje upravnog nadzora te drugi upravni i stručni poslovi. Poslovi državne uprave mogu se prenijeti jedinicama lokalne samouprave i pravnim osobama izvan sklopa državnog sustava koje su za to dobile javne ovlasti. Državna se uprava financira iz proračuna koji za svaku godinu donosi Sabor Republike Hrvatske.

### 1.1. Centralna uprava u Hrvatskoj: funkcije

U upravnom sustavu Republike Hrvatske, kao i u upravnim sustavima drugih država, odražavaju se tri osnovna utjecaja: vlastita tradicija, modeli drugih sustava koji su odabrani kao uzor i određeni objektivni čimbenici (stupanj društvenog razvoja i dr.).

Promatrajući današnju državnu upravu Republike Hrvatske s razine upravnih područja (resora), djelovanje državne uprave možemo klasificirati na:

1. klasične resore državne vlasti: obrana, unutarnji poslovi, vanjski poslovi, pravosuđe i uprava te financije;
2. gospodarske resore: gospodarstvo, poljoprivreda i šumarstvo, obrt, malo i srednje poduzetništvo te turizam;

3. tehničke službe: pomorstvo, promet i veze te znanost i tehnologija;
4. komunalne službe: zaštita okoliša i prostorno uređenje te javni radovi, obnova i graditeljstvo;
5. društvene službe: kultura, prosvjeta i šport, rad i socijalna skrb te zdravstvo;
6. posebne resore: briga o hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata te pridruživanje europskim integracijama.

Ovisno o pojedinom resoru, svi poslovi ili veći dio poslova koji se obavlja unutar navedenih resora poslovi su iz djelokruga državne uprave i njih obavljaju tijela državne uprave.

Poslovi državne uprave, dakle za svako tijelo državne uprave, jesu:

1. neposredna primjena zakona i drugih propisa:
  - a) rješavanje u upravnim stvarima,
  - b) vođenje propisanih očevidnika te izdavanje uvjerenja i drugih potvrda,
  - c) obavljanje drugih upravnih i stručnih poslova;
2. donošenje provedbenih propisa (pravilnika, naredbi i naputaka);
3. provedba upravnog nadzora;
4. drugi upravni i stručni poslovi:
  - a) praćenje stanja,
  - b) izrada nacрта prijedloga propisa,
  - c) drugi stručni poslovi.

Unutar navedenih resora i grupa poslova, prospektivno gledano, čitav je niz poslova koje je moguće izuzeti iz okvira poslova državne uprave i prepustiti ih djelokrugu područne i lokalne samouprave ili određenih institucija izvan državnog aparata. Osobito bi bilo značajno prepustiti im rješavanje u pojedinim upravnim stvarima (primjerice: izdavanje građevnih dozvola i sl.) te vođenje propisanih očevidnika (primjerice: matičnih knjiga). Time bi se u znatnoj mjeri određeni upravni poslovi približili građanima, a aparat državne uprave rasteretio i smanjio.

## 1.2. Centralna uprava u Hrvatskoj: strukture

Sustav državne uprave u Republici Hrvatskoj obuhvaća tijela državne uprave koje neposredno povezuje i usmjerava Vlada Republike Hrvatske kao najviše državno političko-upravno tijelo. Tijela državne uprave na razini države su ministarstva (19) i državne upravne organizacije (8). Njihovo se unutarnje ustrojstvo uređuje uredbama koje donosi Vlada i pravilnicima o unutarnjem redu koje donose njihovi čelnici. Ministarstva i državne upravne organizacije mogu na lokalnim razinama osnovati svoje područne jedinice. Tijela državne uprave na lokalnoj su razini županijski uredi te gradski uredi Grada Zagreba (9-11, ovisno o županiji). Županijski uredi mogu u pojedinim mjestima imati svoje ispostave. Županijski uredi osnivaju se uredbom Vlade.

Ministarstva su: Ministarstvo financija; Ministarstvo gospodarstva; Ministarstvo hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata; Ministarstvo kulture; Ministarstvo obrane; Ministarstvo poljoprivrede i šumarstva; Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave; Ministarstvo prosvjete i športa; Ministarstvo rada i socijalne skrbi; Ministarstvo pomorstva, prometa i veza; Ministarstvo turizma; Ministarstvo unutarnjih poslova; Ministarstvo vanjskih poslova; Ministarstvo za europske integracije; Ministarstvo za javne radove, obnovu i graditeljstvo, Ministarstvo za obrt, malo i srednje poduzetništvo, Ministarstvo za zaštitu okoliša i prostorno uređenje; Ministarstvo zdravstva, Ministarstvo znanosti i tehnologije. U sastavu ministarstava nalazi se još devet organizacija (zavodi, ravnateljstva, inspektorati, akademije). Osim toga samostalan status imaju državne upravne agencije: uprave, zavodi, direkcija (ukupno 8).

Vlada osim toga ima pet koordinacija (za borbu protiv gospodarskog kriminala; za društvene djelatnosti i ljudska prava; za gospodarstvo; za vanjsku i unutarnju politiku; za područja od posebne državne skrbi). Stalna tijela su i Administrativna komisija i Kadrovska komisija te Ured predsjednika Vlade. Pored toga uz Vladu se ustrojenu i uredi, agencije, centri i direkcije (26 takvih tijela), uz Vladu postoje i povre-

mena radna tijela (12) i povjerenstva (6), a Vlada neposredno nadzire i rad većeg broja agencija i važnijih poduzeća. Isto tako i ministri koordiniraju i nadziru rad većeg broja ustanova i poduzeća.

Već na temelju tih osnovnih podataka o organizaciji državne uprave u Republici Hrvatskoj vidi se da je riječ o snažno centraliziranom i glomaznom aparatu, koji ne može biti fleksibilan i teško se adaptira na nove uloge i zadatke koji se pred njega postavljaju.

### 1.2.1. Problem koordinacije

Ta složena organizacijska struktura stvara evidentne probleme koordinacije aktivnosti i tijela, to više što postoji izrazito intenzivna normativna djelatnost u pripremi zakonskih inicijativa i donošenju drugih akata te poteškoće operativne koordinacije u centraliziranom sustavu. Problem koordinacije naizgled se rješava smanjenjem broja ministarstava, pri čemu se onda koordinacija pretvara u unutarnji problem integriranih resora. Problem nije rješiv na generalnoj razini jer je riječ o klasičnom pitanju mjere i prilagodbe okolnostima. U tome se možemo pozvati na ranije iskustvo i nalaz koji u gotovo dvadeset godina nije izgubio na aktualnosti:

“U svjetlu opisanog razvoja strukture republičke uprave, želimo zauzeti stanovište o jednoj od osnovnih dilema u tom području: treba li nastojati republičku upravu koncentrirati u manji broj organa uprave i organizacija nego što danas postoje. I drugo, predložimo standardni model unutarnje organizacije republičkog organa uprave, za koji smatramo da bi bio u stanju povećati efikasnost i ekonomičnost u funkcioniranju.

Osnovna dilema između koncentracije republičke uprave u malom broju resora i njezine slobodne diferencijacije u veći broj organa i organizacija zahtijeva da se pažljivo odvagnu argumenti za jedno i drugo rješenje.

Za koncentraciju govori:

- očekivanje da će se na taj način republička uprava lakše smanjiti po opsegu zadataka, a onda i po broju ljudi;
- olakšana koordinacija republičke uprave u cjelini - a koordinacija je jedan od otvorenih problema - jer dio koordinacije postaje interni problem takvih velikih a heterogenih sistema.

Za diferencijaciju govori :

- lakša identifikacija poslova koji su dozreli za drugačiju načelnu organizaciju, bližu samoupravnoj organizaciji udruženog rada;
- lakša identifikacija poslova gdje se, i unutar državne uprave, može prijeći na timski način rada i gdje se mogu napustiti hijerarhijski odnosi, ubrzavajući mješovite ekipe (stručnjak, administrativni radnik, daktilograf);
- ublažavanje 'resornog imperijalizma' koji se javlja u velikim upravnim organizacijama i vrši pritisak u smjeru daljeg proširivanja, pa je u stanju nametnuti svoja stajališta i političkim organima."<sup>8</sup>

### 1.3. Centralna uprava u Hrvatskoj: ljudi u upravi

Poslove državne uprave u njezinim tijelima obavljaju državni službenici i namještenici. Državni službenici obavljaju poslove iz zakonom utvrđenog djelokruga tijela u kojem rade, a namještenici obavljaju prateće i pomoćne poslove.

Za prijam u službu potrebni su standardni uvjeti: državljanstvo, punoljetnost, zdravstvena sposobnost i stručna sprema, a posebni su uvjeti propisani za pojedino službeničko mjesto.

Klasifikacijski sustav obuhvaća zvanja i položaje državnih službenika te radna mjesta namještenika. Zvanja službenika razvrstana su u tri

<sup>8</sup> M. Ramljak, Struktura republičke uprave, u: S. Ivanišević, J. Kregar, Ž. Pavić, I. Perko-Šeparović, S. Petković, E. Pusić, M. Ramljak, I. Šimonovć, Uprava i društvo, IDIS, Zagreb, 1989,36.

vrste (prema školskoj spremi), a radna mjesta namještenika u četiri vrste prema stručnoj spremi odnosno kvalifikaciji. Zvanja i položaji službenika i radna mjesta namještenika razvrstani su, osim toga, u 26 platnih razreda.

Sustav napredovanja službenika kombinirani je automatski i slobodni, ali preteže automatsko napredovanje.

Platni sustav primjenjuje načelo plaće sastavljene od osnovne plaće i, eventualno, položajnog dodatka. Osim plaće, službenici mogu primati i različite dodatke (posebni uvjeti rada, troškovi u vezi sa službom i dr.).

U današnje vrijeme uloga osoblja u upravi iznimno je važna. Za uspješnu upravu nije više dovoljno postići samo disciplinirani rutinski rad, već treba postići angažirani kvalitetni rad. Moderni, kvalitetni, aktivni upravni aparat preduvjet je uspješne uprave. Stoga je od posebnog značenja na koji će se način primati kadrovi u upravu.

Jasno je da državna uprava u određenoj mjeri treba biti ovisna o političkim tijelima i dužnosnicima u državi, jer samo oni imaju, na temelju izbora, mandat da legitimno donose političke odluke koje uprava izvršava. No s druge strane uprava mora u svom operativnom radu biti u dovoljnoj mjeri neovisna o tim političkim tijelima i dužnosnicima kako bi mogla učinkovito djelovati kao sustav po kriterijima stručnosti i ekonomičnosti. Stoga je nužno izbjeći pogrešku da se vodeći kadrovi u upravi biraju po kriteriju političke lojalnosti, jer to izvjesno dovodi do toga da takva uprava nije u stanju nositi se s problemima koji se pred nju postavljaju.

#### 1.4. Porast uprave

Postoje različiti podaci o porastu uprave u razdoblju 1990-2001. Statistički su podaci, zbog mijenjanja definicija kategorija, problematični i neprimjereni za longitudinalne usporedbe. Drugih jedva

ima. U ovom ćemo se tekstu držati analitički prerađenih podataka o zaposlenosti u državnoj upravi.<sup>9</sup>

Godina	Državna uprava	Državna uprava- indeks	Državna uprava- indeks	Ukupno zaposlenih u RH, 1000	Državna uprava- %
1990.	53.653	100		1.529	2,84
1991.	54.343	99	96	1.365	3,98
1992.	46.856	87	86	1.589	2,95
1993.	46.779	87	100	1.117	4,19
1994.	44.507	83	95	1.065	4,18
1995.	48.046	90	107	1.035	4,64
1996.	45.516	85	94	1.027	4,43
1997.	44.183	82	97	1.004	4,40
1998.	45.659	85	103	1.006	4,54

Prema navedenim podacima izgleda da se uprava u osam godina smanjila 15%. U isto vrijeme znatno se smanjio ukupan broj zaposlenih, što pokazuje ne samo na to da je porastao relativan udio zaposlenih u državnoj upravi već i to da je državna služba sigurnija i stabilnija od drugog zaposlenja. Nažalost više od tih zaključaka, zbog oskudnosti podataka, malo se može tvrditi. Statistički podaci ne odgovaraju niti u međusobnim usporedbama - vjerujemo zbog promjena kategorija, no razlike su velike<sup>10</sup>, a i u okvirima istih izvo-

<sup>9</sup> Prerađeno prema: I.Koprić, G.Marčetić, Kriza socijalne države, reforme javne uprave i hrvatsko upravno osoblje, Hrvatska javna uprava, 1, 2000, 25 -82.

<sup>10</sup> Na primjer, za istu kategoriju (tijela državne vlasti i lokalne samouprave) razlike su znatne za 1993. (104.356; Statistički ljetopis 1993, 82) i 1995. (105.821, Statistički ljetopis, 1995, 82), iako se temelje na popisu u 1991. kada je u sličnoj kategoriji bilo 94.745 osoba (Statistički ljetopis 1991,105), a i podaci ne odgovaraju izvoru koji smo mi uvažili (1998, državna uprava = 45.659, a onda pak 3.997 slobodne profesije (!?) (Statistički ljetopis 1999, 113). Mjesečna statistička izvješća ne iskazuju broj zaposlenih, ali "aktivnih *pravih osoba*" u kategoriji državne uprave i obveznog osiguranja navode 438, što je manje od broja lokalnih jedinica.

ra<sup>11</sup> postoje razlike. Nepouzdanost podataka dijelom kompenziramo time što navodimo iste izvore, ali svaka detaljnija analiza zahtijeva samostalno istraživanje i prikupljanje podataka. To nas onemogućuje da usporedimo promjene u kategorijama kao što su obrazovanje, radno iskustvo, fluktuacija, odnos muškaraca i žena, popunjenost radnih mjesta, prethodno zaposlenje, pravni status i sl.

## 2. Lokalna uprava u Hrvatskoj<sup>12</sup>

Hrvatska je u prošlosti naslijedila sustav jake decentralizacije i tradiciju otpora prema centralizaciji. U devedesetim godinama takva je tradicija napuštana. Nastojanje da se u uvjetima priprema za rat i rata osigura jedinstvena kontrola političko-upravnog sustava i prevlada fragmentacija sistema na autarkične općine urodila je odabirom druge krajnosti. Pretjerana decentralizacija zamijenjena je pretjeranom centralizacijom. Lokalna samouprava lišena je nadležnosti, samostalnosti i financijskih sredstava za samostalne akcije. Općine i gradovi dovedeni su u klijentelistički odnos prema centralnim fondovima. Došlo je do bitnog pomaka nadležnosti prema državnim i centraliziranim ministarstvima. Reforma je bila skupa i neuspješna. Osobito zabrinjava položaj gradova: velikih gradova kojima nedostaje samostalnosti i sredstava za rješavanje problema infrastrukture, prometa, socijalnih službi; srednjih gradova kojima nedostaju sredstva za poticanje poduzetništva, razvoj lokalnih komunalnih službi.

Najvažnije od svega, centralizirana su sredstva i odlučivanje o njihovoj raspodjeli, a lokalne jedinice ostavljene su bez izdašnih izvora prihoda. Kritična je situacija u zdravstvu i školstvu, djelatnostima koje obično razvija lokalna samouprava, a koje su centralizirane.

<sup>11</sup> Na primjer, navodi se: "Tako se za 1998. može prema službenim statističkim podacima utvrditi da je u vojsci i policiji bila zaposlena čak 72.421 osoba, što čini čak 7,20% svih zaposlenih" (str.65), a četiri stranice prije ukupan broj zaposlenih u državnoj upravi RH iskazuje se kao 45.659. I. Koprić, G. Marčetić, Kriza socijalne države, reforme javne uprave i hrvatsko upravno osoblje, Hrvatska javna uprava, 1, 2000, 25 -82.

<sup>12</sup> Napisano temeljem parcijalne studije T. Antića i naknadne dopune J.Kregara.



Europska politika harmoničnog razvitka regija i uvažavanja regionalnih specifičnosti nije samo politička platforma regionalizacije, već je i stvarno relevantna za tehničko djelovanje sustava upravljanja.

Postojeći sustav lokalne samouprave ustrojen je 1992. godine donošenjem Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi (Narodne novine, 90/92), nakon čega su 1993. godine održani i prvi lokalni izbori po novom ustroju. Godine 1997. održani su drugi redovni lokalni izbori za tijela lokalne samouprave.

Republika Hrvatska ratificirala je Europsku povelju o lokalnoj samoupravi te prihvatila određen broj njezinih odredbi (Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi, Narodne novine - Međunarodni ugovori, 14/97).

Međutim, ustrojeni sustav lokalne samouprave u osnovi je koncipiran tako da se njime omogući i osigura centralističko upravljanje javnim poslovima.

S jedne strane, neracionalno velik broj jedinica lokalne samouprave i zaposlenika u njezinim različitim upravnim tijelima utječe na razinu javne potrošnje, dok s druge strane centralizacija mnogih upravnih djelatnosti sprečava učinkovitost rada tijela lokalne samouprave. Istovremeno, postojeći sustav financiranja jedinica lokalne samouprave izrazito je neprimjeren. On onemogućava razvitak učinkovite komunalne infrastrukture i nije kadar odgovoriti na osnovne potrebe građana na području zdravstvene zaštite, socijalne skrbi, zapošljavanja, obrazovanja, kulture i zaštite okoliša.

Stoga se kao jedna od zadaća u području unutarnje politike Republike Hrvatske nužno nameće reforma sustava lokalne i regionalne samouprave s osnovnim ciljem njihova jačanja.

Lokalna samouprava treba istovremeno biti zamjena za djelovanje središnje državne vlasti i protuteža središnjoj državnoj vlasti. To znači da lokalnu samoupravu treba postaviti tako da se priznaje i uvažava postojanje legitimnih lokalnih interesa, koji ponekad mogu biti i različiti od državnih, da se omogući približavanje građana procesu odlučivanja i njihova veća participacija, kao i bolja identifikacija

problema, bolje zadovoljenje potreba te preuzimanje odgovornosti građana u upravljanju javnim poslovima, što sve treba dovesti do smanjenja koncentracije političke moći u središnjoj državnoj vlasti.

## 2.1. Ocjena stanja: kriza sustava samouprave i nužnost reforme

Hrvatski sustav lokalne samouprave u dubokoj je financijskoj, upravnoj i političkoj krizi. Upravo je usvojen nov zakonski okvir djelovanja lokalne samouprave, no zadatak decentralizacije time se ne iscrpljuje. Razlikovanje nadležnosti između državnih i samoupravnih poslova, utvrđenje i stabilizacija institucija političkog predstavljanja u lokalnoj samoupravi, izvršni sloj u lokalnoj samoupravi i drugi problemi moraju se sagledati u trenutnoj i dugoročnoj perspektivi.

## 2.2. Dva koraka reforme

Politička i tehničko-normativna priprema reforme lokalne samouprave već je daleko odmaknula. Usvojene su izmjene zakona i donesen nov Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi te Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Samouprava je važno političko pitanje i nije se moglo oklijevati u predlaganju takvih promjena, iako za temeljitu reformu lokalne samouprave nisu postojale sve važne pretpostavke. Uostalom, svake dvije, tri godine i do sada su se poduzimale reforme, pa je vjerojatno "sazrela situacija za još jednu". Zbog toga je odlučeno da se sustavna reforma provede u dva koraka: najprije da se provedu minimalni zahvati u institucijama i izbornom sustavu, a da se u drugom koraku poduzmu radikalnije mjere decentralizacije, oživljavanja institucija lokalne demokracije i regionalizacija.

## 2.2.1. Neposredne promjene

Obilježja predloženih promjena - "prvi korak" - jesu sljedeća:

- postupno provođenje reformi bez radikalnog zadiranja u nadležnosti i strukture regionalne i lokalne samouprave,
- indirektan pritisak lokalne samouprave prema racionalizaciji teritorijalne raspodjele kroz financijske mjere i određenje nadležnosti,
- definitivno napuštanje ideja o lokalnoj samoupravi kao opreci prijašnjem komunalnom sustavu, jer negativno određenje prema prošlosti upućuje na diskontinuitete i voluntarizam promjena koje su sebi svrha,<sup>13</sup>
- ideja vladanja neprimjerena je lokalnoj samoupravi. Sintagma upravljanje umjesto vladanja obuhvaća i ciljeve - umjesto kontrole nad podanicima (puk) traži se aktivno građansko društvo, i odnose - umjesto oponašanja centralne vlasti u načelima ("podjela vlasti", ceremonijalne aktivnosti: nagrade, simboli), razvoj predstavničkih institucija i neposredne demokracije.
- politički konsensus i kompromis kao metode političke pripreme. Utoliko predstojeće lokalne izbore treba promatrati i kao stepenicu u stvaranju uvjeta za reformu. Izborni zakon promijenjen je prema potrebama političkog trenutka, a treba prevladati i izdignuti se iznad takve političke kalkulacije podređene šansama izbornog uspjeha.
- nemogućnost da se promjene simuliraju, kvantificiraju ili utemelje na pozitivnim znanjima. Bilo da je riječ o reformi ili o površnom

<sup>13</sup> Posebno značajna okolnost 1993. godine bilo je nastojanje da se struktura lokalne vlasti prilagodi nekom od prijedloga mirnog političkog rješenja rata. Moralo se računati s mogućim situacijama eventualnog permanentnog konflikta, osobito krajnje ozbiljnih konflikta potencijalno neprijateljskih lokalnih vlasti s područja tadašnje "Krajine". Recimo, rješenje o dvostrukoj lojalnosti župana i postupak njegova potvrđivanja od Predsjednika, instrumenti rješavanja konflikta uz političku medijaciju Vlade, imenovanje povjerenika, nadzor nad upravom - izravno su rezultati strahovanja da će postojati situacije blokada lokalnog sustava upravljanja. Vlada, tada sastavljena kao vlada nacionalnog jedinstva, i sada smatram opravdano, izbjegavala je provoditi dublje reforme. Do reformi je došlo na inzistiranje F. Tudmana koji je želio ojačati utjecaj centralnih institucija i izbjeći kaos institucija nastalih u ratu (krizni štabovi i sl.).

popravljanju, tehničko-istraživačka priprema takvih strateških odluka ne postoji. Nema sustavnog praćenja ključnih statističkih podataka o troškovima, kadrovima, inicijativama. Nema istraživanja. Nema rasprave o alternativama.

- fleksibilnost predloženih rješenja o strukturi izvršnog sloja u lokalnoj upravi. Postojeće rješenje nametalo je nepotrebnu unificiranost struktura, a sadašnje predviđa razlikovanje broja zastupnika prema veličini lokalne jedinice te uspostavlja kriterij veličine i oblika izvršenog tijela prema veličini lokalne jedinice. Tu spada i poticanje mjesne samouprave koja dobiva izvjesnu samostalnost i mogućnost da samostalno pribavlja i troši sredstva ("poslovnu osobnost" - čl. 66).

- promjene nadležnosti izvršit će se i posebnim (sektorskim) zakonima. U samoupravni djelokrug spadaju poslovi koji se odnose na uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i šport, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu. Posebnim zakonima odredit će se koje konkretne poslove tog djelokruga mora organizirati lokalna zajednica te poslovi koje "jedinica lokalne samouprave može obavljati, ako je osigurala uvjete za njihovo obavljanje" (članak 19).

- određenje djelokruga je fleksibilno. Iako zbog rezistentnosti političkih interesa na lokalnoj razini nije bilo moguće propisati "generalnu klauzulu", tj. pretpostavku o supremaciji nadležnosti lokalne samouprave i supsidijaritetu kao načelu, učinjen je korak u tom smjeru. Potaknuta je inicijativa i osnažena autonomija lokalnih i regionalnih jedinica. Definiranje grada i općine, preciznije od ranijeg, nameće jasniji kriterij većeg razlikovanja i politipskog modela.

Ti će se ciljevi postići:

- stvaranjem novog teritorijalnog ustroja koji se treba zasnivati na racionalnosti te uvažavanju stvarnih specifičnosti i mogućnosti jedinica lokalne i regionalne samouprave,

- širenjem kruga poslova koje lokalne jedinice obavljaju autonom-

no, a posebice širenjem vlastitog samoupravnog djelokruga većih gradova,

- racionalnijim i lokalnim prilikama primjerenijim unutarnjim ustrojem lokalnih i regionalnih jedinica,
- uspostavom izbornog sustava u kojem će biti naglašen izbor osobe i koji će biti primjereniji pojedinim tipovima lokalnih jedinica,
- proširenjem vrsta i oblika financiranja lokalnih jedinica te jačanjem njihova financijskog kapaciteta,
- osiguranjem većeg stupnja samostalnosti u odnosu prema središnjoj vlasti i upravi, povećanjem stručnosti i profesionalnosti lokalnih službenika te uravnoteženjem njihovih osobnih primanja s primanjima državnih službenika, uključivanjem Grada Zagreba u sustav regionalne i lokalne samouprave kao njegova sastavnog dijela,
- pravilnim dimenzioniranjem nadzora državnih tijela nad lokalnim i regionalnim jedinicama.

### 2.2.2. Grad Zagreb

Grad Zagreb utvrđen je Ustavom Republike Hrvatske i posebnim zakonom kao posebna i jedinstvena teritorijalna i upravna cjelina te ima položaj županije.

To praktički znači da je Grad Zagreb izuzet iz teritorijalne strukture lokalne samouprave. U njemu je samouprava i uprava jedinstveno organizirana na razini grada kao cjeline. U tom smislu upravljanje Zagrebom slijedi obrazac centralističkog upravljanja državom. Posebnost položaja Zagreba je i u tome što je izravno podređen središnjim organima vlasti i uprave, pa tako njegova gradonačelnika treba potvrditi predsjednik Republike.

Što se tiče teritorijalnog određenja Grada Zagreba i reguliranja njegova odnosa s bližom okolicom, dosadašnji pokušaji da se taj problem riješi pripajanjem okolnog područja (1992.-1995.), dominacijom

u sklopu Zagrebačke županije (1995.-1997.) i odvajanjem od okoline uz rješavanje zajedničkih pitanja kroz paritetno sastavljeno vijeće (od 1997.) nisu se pokazali uspješnima.

U uređenju ustroja lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj položaj Grada Zagreba treba urediti na način:

- kojim će Grad Zagreb biti uključen u cjelokupni sustav lokalne samouprave, odnosno sustav gradova, uz uvažavanje određenih posebnih karakteristika,
- kojim će se Zagreb moći autonomno razvijati i izgrađivati svoju lokalnu samoupravu bez tutorstva države,
- kojim će se uspostaviti metropolitansko područje Zagreba, nalaženjem adekvatnog oblika metropolitanske uprave, koja može biti izgrađena u više razina i ne mora biti ograničena postojećom teritorijalnom podjelom, ali uz očuvanje razmjerno visokog stupnja autonomije lokalnih jedinica na izvangradskom području.

### 2.2.3. Rizici reforme

Reforma kakva je predložena i već realizirana u zakonima nosi izvjesnu dozu rizika jer se temelji na pretpostavci o spontanom djelovanju racionalnog interesa u kreiranju novih lokalnih jedinica. Naime u broj i granice lokalnih jedinica nije se diralo i ostavlja se vremenu da pokaže prednosti i nedostatke postojeće teritorijalne podjele. Relativno veće osnovne jedinice imaju svoje prednosti jer veće mogućnosti i sredstva znače i veću mogućnost održavanja upravnog aparata, bolju selekciju ljudi za rad u lokalnoj samoupravi, podupiranje lokalnih akcija. Uspjesi lokalnog vodstva su atraktivniji i vidljiviji, njegova odgovornost veća. Postoji manji pritisak na središnje fondove i proračun i druga sredstva vlasti, glavna opasnost relativno je veća udaljenost uprave od građana. Potrebno je ispraviti sasvim suprotne efekte: kroničnu nestašicu sredstava za rad lokalne samouprave, izostanak inicijativa i lokalnih akcija, a umnožili su se troškovi

infrastrukture (uređi, automobili) i plaća uprave, strmo je porastao broj zaposlenih u lokalnoj samoupravi, a sve to nije pomoglo da građani imaju nešto od samouprave, da poraste njihov utjecaj i odgovornost. Imamo tromu, nefleksibilnu i potencijalno za lokalnu demokraciju razornu strukturu. Lokalna samouprava podrazumijeva fleksibilnost i nisku diferenciranost struktura, volonterski rad i samostalnost. Trenutno je obratno. Samostalnost je ustupila mjesto ovisnosti o centralnim odlukama i pomoći. Imamo kljentilizam. Dobrovoljni rad smatra se iznimkom i često se za sve traži plaća i profesionalizacija preko ograničenja lokalnih sredstava. Svaka općina želi strukturu, broj ljudi i opremu kakvu ima neka druga. Svaki grad oponaša veće. Zdrava ekonomska računica, jednostavna skromnost i štedljivost dosta su rijetki.

Racionalni interes samih lokalnih jedinica zbog toga, kao motiv okrupnjavanja, treba uzeti s oprezom. I u dosadašnjem zakonu postojale su mogućnosti udruživanja, stvaranja zajedničkih tijela i organa za više jedinica. U praksi se to nije događalo često, štoviše izuzeci su bili uvjetovani posebnim okolnostima ili snažnim političkim razlogom (otoci, istočna Slavonija). Sama činjenica da su općine premale, da su gradovi suviše brojni i da je logika djelokruga i financiranja takva da stimulira integraciju u šire zajednice nije dovoljna. U političkom odlučivanju postoji prije svega izvjesna doza neracionalnosti (na primjer, otpori da se izgubi status grada, status grada Vukovara) koji će održati i ona rješenja koja su zapravo neoptimalna. S druge strane, postojeća institucionalna struktura stvorila je takve konstelacije interesa, grupacije i skupine kojima nije u interesu okrupnjavanje, i koje su vjerojatno orijentirane tome da se održi status quo te koje će financijski pritisak nastojati prebaciti ili na građane ili na centralne izvore financiranja.

To je moguća podloga za budući voluntarizam, jer ne ovisi sve o pukoj političkoj volji. Ono što imamo jest olako nagađanje o tome da ima previše općina (a što onda raditi s time!?), da nije dobro riješen položaj gradova (a koji spadaju u tu kategoriju?), ili pak besmislene metafore o tome da sada imamo previše centralizma te da nam treba više decentralizacije, pa da će klatno promjena time promijeniti smjer.

Kaže se i to da nedostaju sredstva, ali se ne kaže za što se ona sada troše ili za što bi se trošila. S druge strane, nekima je baš ovako dobro, i ne žele nikakve promjene.

#### 2.2.4. Dugoročni zadaci

Dugoročno, problem koji se nazire u lokalnoj samoupravi, može se definirati kroz tri osnovna dugoročna zadatka:

##### 2.2.4.1. Problem veličine

Teritorijalni ustroj Hrvatske, preciznije: političko-teritorijalna podjela, ne odgovara zahtjevima racionalnog vođenja države. Broj jedinica je prevelik a njihova distribucija ne odgovara jasnim i logičnim načelima, već je rezultat arbitrarnog tumačenja zakona i neodgovarajućih podloga za odluku. Naslijedeni problem koji se želi ispraviti reformom lokalne samouprave bio je problem veličine lokalnih jedinica te, s tim u svezi, i problem regionalnog srednjeg sloja. Nekadašnja općina, do 1993. godine, bila je jednostavno prevelika. Tadašnjih stotinjak općina imalo je u prosjeku 45.000 stanovnika i 450 kvadratnih kilometara. Kod pripreme reforme 1992. godine razmišljalo se o tome da se broj općina poveća otprilike dvostruko, ali i to da se uvede nov tip lokalne jedinice - grad. Trebalo je, dakle, biti oko 200 općina i oko 16 gradova. U radnim verzijama pojavljivao se zahtjev da grad mora imati najmanje 15.000 stanovnika, općina 10.000, a poslije i to da samo iznimno može imati manje od 4.500 (otoci, povijesni gradići). Ispalo je sasvim drukčije.

Broj općina u Hrvatskoj kretao se prema sljedećoj tablici:

Godina	Ukupno	Gradovi	Broj općina
1976.	112		112
1978.	113		113
1985.	115		115



1990.	102		102
1993.	559	70	489
1995.	499	75	424
1997.	538	122	416
1998.	543	123	420

Danas<sup>14</sup> imamo 123 grada i 420 općina, 543 lokalne jedinice, najmanje tri puta više od broja prema kojem je stvoren model institucija i nadležnosti lokalne samouprave. Prosječna veličina općine bila je 1995. godine 4.694 stanovnika, ali 76,54% općina imalo je manje od 6.000 stanovnika. Čak 59 općina već je tada imalo manje od 2.000 stanovnika. Od te statističke procjene broj gradova još se povećao te je prosjek općine pao na oko 2.400 stanovnika. Prosjek grada bio je 40.247 stanovnika, ali prosjek prikriva ekstreme: u samo četiri grada živi 48,47% stanovništva gradova, odnosno u 11 najvećih gradova živi 64,21% gradskog stanovništva Hrvatske. 1995. čak četiri grada imala su manje od 5.000 stanovnika, a taj je broj danas (prije rezultata popisa) oko 20. Prave i točne podatke dat će popis stanovništva, ali i ovako situacija je sasvim jasna.

Zakonske odredbe kojima se uređuje unutarnji ustroj jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave na jednak način ustrojavaju njihova tijela, bez obzira na tip i veličinu, te zapravo na svim razinama preslikavaju državni ustroj.

Takvo rješenje izrazito je nepraktično i neekonomično, a jedinicama prepušta slobodu odlučivanja samo o veličini, odnosno broju članova njihovih tijela unutar zadanih okvira. Stoga je u organizacijskom ustroju jedinica lokalne kao i područne (regionalne) samouprave potrebno izvršiti određene promjene kojima će se upravljačka struktura organizirati na racionalniji način i omogućiti njihovo učinkovitije djelovanje.

<sup>14</sup> Za usporedbu Hrvatska je 1886. imala 8 županija, 14 okruga, 35 kotara i 88 općina; 1941. imala je 22 županije, 141 kotar, 30 gradova i 1.006 općina; 1952. godine 89 kotareva, 7 gradova i 737 općina; 1961. godine 27 kotareva i 244 općine, da bi se struktura stabilizirala 1962. s 9 kotareva i 111 općina.

U tom cilju potrebno je postupno izvršiti određene promjene prema sljedećim smjernicama:

- smanjiti broj lokalnih tijela u manjim jedinicama (primjerice: u jedinicama do X stanovnika samo vijeće i načelnik),
- političke kriterije odrediti samo za najvišu razinu odlučivanja, a izvršne funkcije do visokog stupnja u hijerarhiji povjeriti stručnim profesionalnim kadrovima,
- lokalnim jedinicama osigurati veći stupanj slobode izbora između mogućih varijanti uređenja odnosa njihovih tijela,
- predvidjeti fleksibilniji pristup strukturi izvršnih tijela jedinica lokalne samouprave (eventualna mogućnost usvajanja sustava lokalnog menadžera u svim ili nekim tipovima lokalnih jedinica i sl.),
- razmotriti mogućnost eventualnog spuštanja izvjesne mjere ujedinjavanja na razinu regije,
- ograničiti broj zaposlenika u lokalnoj upravi ovisno o veličini jedinice,
- odijeliti dvostruku dužnost župana kao istovremeno samoupravnog i državnog dužnosnika te odrediti ga kao isključivo samoupravnog regionalnog dužnosnika i nositelja izvršne vlasti u županiji, a njegovu dosadašnju ulogu čelnika državne uprave u županiji i status državnog dužnosnika prebaciti na odgovarajućeg drugog dužnosnika državne uprave.

Povećanje veličine općina i gradova otvorit će u punoj mjeri problem županijskog ustroja Hrvatske. Decentralizacija lokalne zajednice ima jasne političke i upravne posljedice.

#### 2.2.4.2. Posljedice decentralizacije

U političkom smislu intencija je decentralizacije približavanje odlučivanja građanima, a u upravnom smislu približavanje korisnicima.

Tradicija lokalne samouprave u Hrvatskoj upućuje na mogućnost da je visoka centralizacija ostvarena u devedesetim godinama izuzetak kakav je postojao i nakon Drugog svjetskog rata, zbog sličnih problema obnove i izgradnje. Vrijednosti i percepcije o poželjnim institucionalnim aranžmanima i praksi sporo se mijenjaju. Vrijednosti kakve je simbolizirao komunalni sustav, bez obzira na tanku ideološku fasadu koja se lako odbacila, izražava čvrsto ukorijenjene stavove o potrebi jake lokalne samostalnosti, participacije i sudjelovanja u lokalnim poslovima, pa i izvjesnu autarkiju u negativnoj percepciji centralne vlasti, koja se doživljava kao udaljena i neosobna, eventualno kao potencijalni izvor sredstava i pomoći. Naglašen patriotski naboj u stvaranju nacionalne države relativno je malo promjenio u tim percepcijama. U pogledu političke distribucije utjecaja velika očekivanja ne odgovaraju stvarnim odnosima. U ranijem vremenu točke koncentracije nalazile su se u neformalnim tijelima monopolne stranke, predsjednika općine, ili poslije predsjednika izvršnog vijeća, te je postojao kontinuitet - krivog po nazivu, ali točnog prema opisu stvarnosti - predsjedničkog sustava. Nakon osamostaljenja Hrvatske namjere poticanja demokratske participacije usmjerene su prema djelovanju kroz političke stranke, pa se frazeologija bitno promijenila, ali ne i činjenica koncentracije vlasti u općinama i gradovima na usku skupinu lokalnih čelnika, bilo da je njihovo djelovanje bilo formalno usmjereno na krizne štabove, načelničku ili gradonačelničku funkciju, poseban odnos prema centrima političke vlasti ili ekonomskim centrima moći. Glavne točke političkog utjecaja takvom personalizacijom prenosile su se izvan institucija.

Ideja dinamične lokalne političke scene nije utopijske naravi. U komparativnom pregledu može se utvrditi da su razvijenije demokracije stabilizirale institucije lokalne demokracije i dale im stvarne sadržaje. Neposredno sudjelovanje građana u odlučivanju i odgovarajuće političko predstavništvo pretpostavke su racionalnog upravljanja i prevladavanja "filozofije vladanja" u lokalnoj samoupravi. Naravno, samom imitacijom struktura i institucija nije moguće postići takve efekte, ali bez institucionalne podrške ideje demokratizacije odnosa u lokalnim jedinicama ne mogu imati uspjeha. Prije svega naglašava-

nje autonomnog djelokruga, perspektivno uz prihvaćanje generalne klauzule, treba značiti i viši oblik autonomije u određenju ustrojstva institucija u lokalnim jedinicama. Ponajprije, uniformnost odnosa i struktura nije više prednost kakva je bila u stvaranju modernih nacionalnih država, već prije nedostatak kojim se plaća danak tradiciji i habitualizaciji. Viši stupanj autonomije ne znači netransparentnost struktura i odnosa, jer u vremenu globalizacije ionako se stalno djeluje u različitim institucionalnim aranžmanima, već mogućnost da se racionalizira ustroj lokalne samouprave prema lokalnoj situaciji i očekivanjima.

#### 2.2.4.3. Sustav nadzora

Zakonom o lokalnoj samoupravi i upravi propisano je da nadzor nad zakonitošću rada i općih akata predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave u njihovu samoupravnom djelokrugu obavljaju organi središnje državne uprave, svaki u svom djelokrugu.

Na prijedlog Ministarstva pravosuđa, uprave i lokalne samouprave Vlada u određenim slučajevima mora ili može raspustiti predstavničko tijelo. Opisani sustav nadzora nad lokalnom samoupravom s jedne strane koncipiran je tako da se omogući centralističko upravljanje javnim poslovima, ali je istovremeno s druge strane kompliciran i u praksi dosta neefikasan.

Nadzor mora omogućiti što slobodnije djelovanje lokalne samouprave, a istovremeno spriječiti nezakonitosti, ali i neka druga nepoželjna ponašanja (samovolju, zlouporabu ovlasti i sl.).

U tom pravcu sustav nadzora treba postaviti tako da se njime štiti lokalna samouprava od neopravdane intervencije državnih organa i istovremeno da se njime štite i prava građana u odnosu na lokalna tijela.

Radi ostvarenja navedenih ciljeva potrebno je ovo područje urediti u skladu sa sljedećim načelima:

- upravni nadzor akata lokalnih jedinica donijetih u njihovu vlastitom djelokrugu može obuhvaćati samo nadzor nad zakonitošću; jedino u slučajevima kada je riječ o obavljanju ovlasti koje su prenesene na lokalne jedinice nadzor može obuhvaćati i svrsishodnost,
- ovlasti tijela središnje državne uprave u nadzoru nad lokalnom samoupravom te mjere koje mogu poduzimati moraju biti jasno određene,
- mogućnost raspuštanja predstavničkog tijela od strane Vlade treba biti svedena na najmanju moguću mjeru uz precizno definiranje uvjeta i razloga za raspuštanje.

#### 2.2.4.4. Globalizacija

Globalizacija je donekle proturječan proces u odnosu prema lokalnoj samoupravi. Globalizacija se ne tiče samo onih aspekata koje možemo mjeriti, pratiti i jasno izraziti. Globalizacija nije ubrzavanje razmjene ili svjetsko tržište. "Globalizacija je intenzifikacija ljudskih odnosa u svjetskim razmjerima, i to tako da zbivanja i pojedinačni događaji na različitim udaljenim lokacijama međusobno utječu jedni na druge. To je proces redukcije zemljopisnih, prostornih i vremenskih faktora koji su ograničenja djelovanja društava. To sve rezultira povišenom percepcijom svijeta kao cjelinite prilagodavanjem društvenog mišljenja i akcije preko nacionalnih okvira i prema međunarodnim i globalnim sferama".<sup>15</sup> Rast i nepredak informatizacije i telekomunikacija centralni je poticaj globalizaciji: informacije - bez obzira na to što je njihov sadržaj - teku slobodnije i brže i u ubrzanom ritmu nastaje stvarna globalna perspektiva. "Globalno društvo je kozmopolitsko, a njegovo nastajanje izvire iz mješavine ekonomskih, tehnoloških i kulturnih imperativa. Institucije, kao što

<sup>15</sup> <http://www.lse.ac.uk/Giddens/2000/FAQs.htm>

su nacija, obitelj, posao, tradicija, priroda, čine se naizgled kao ranije, međutim iako vanjska ljuska ostaje, unutar nje sve je drukčije i postaje 'ljuštura institucije'. Moramo rekonstruirati institucije koje imamo, ili kreirati nove, na način koji odgovara dobu globalizacije."<sup>16</sup>

Lokalne zajednice, gradovi i regije više nužno ne trebaju posredovanje nacionalnih država. Neki gradovi sami po sebi mnogo su veći od nacionalnih država kakva je Hrvatska. Gradovi kao Tokyo s 28 milijuna stanovnika, Mexico City 18,1; Sao Paulo 17,7; New York 16,6<sup>17</sup> samo su najava trenda u kojem će za deset godina čak 22 grada imati više od 10 milijuna stanovnika. Regionalni identiteti i europska integracija idu paralelno. U sasvim novom svjetlu pojavljuju se pitanja određenja zadataka lokalnih jedinica, identifikacije lokalne zajednice i institucija koje nastoje povezivati sasvim različite razine djelovanja. Kako navodi Pusić: "Države u razvijenim zemljama sve od reda vode računa o novoj situaciji nastaloj procesom globalizacije i nastoje svoje strukture i metode tome prilagoditi... Smjernice za budući razvitak javne uprave obuhvaćaju ograničenje ukupnog opsega javnog sektora, daljnju privatizaciju, daljnju komercijalizaciju (pretvaranje javnih organa u društva načelno izjednačena s gospodarskim organizacijama), daljnje prenošenje ovlasti na regionalne i lokalne institucije, uvođenje mehanizama tržišnog tipa u javnu upravu, suženu ulogu središnjih organa državne uprave, uvođenje sustavnog planiranja i razvijanje programa u politici, sustavnu kontrolu uspješnosti, restrukturiranje financija i politike osoblja, nova načela i metode donošenja podzakonskih akata, poboljšanje odnosa s građanima i poduzećima, puno iskorištenje informatičke tehnologije."<sup>18</sup>

<sup>16</sup> <http://www.lse.ac.uk/Giddens/2000/FAQs.htm>

<sup>17</sup> <http://www.prb.org>

<sup>18</sup> E. Pusić, *Država i državna uprava*, Pravni fakultet, Zagreb, 1999., 273.

## 2.2.5. Regionalni sloj u sustavu upravljanja

Posebno je pitanje regionalizacije Hrvatske. Hrvatska ima jasno identificirane regije, kulturalnu identifikaciju s regijom, pa i političke regionalne pokrete. Crtanje županijskih granica nije vodilo računa o takvim zahtjevima. Broj županija veći je od broja makroregija. Regionalne različitosti nisu samo rezultat prošlosti i kulturalnih identifikacija, već i sasvim realnih razlika u interesima, strukturi gospodarstva i stupnju razvijenosti.

## III. CIVILNO DRUŠTVO<sup>19</sup>

Civilno društvo je pojam koji referira na postojanje sfere dobrovoljnih organizacija i udruga, na neformalnu mrežu organiziranih pojedinaca angažiranih u javnim poslovima. Od klasične države civilno društvo razlikuje se time što se u načelu temelji na dobrovoljnosti, a od privatnih aktivnosti razlikuje ga to što se na tržištu stvari i ideja interesi ne formuliraju prema privatnim interesima, već prema javnom dobru, interesu zajednice. Ideja civilnog društva jest da država, koja više nije samo prisila, porez i jamstvo reda, postane ne samo država javnih službi već da u interesu efikasnosti, demokratske kontrole, dopusti da država nestaje i da se nadomješta složenim strukturama civilnog društva. Civilno društvo nastaje gdje prestaje hijerarhija i birokracija, cvjeta gdje moral daje sadržaj zakona ili, sasvim bez patetike, ondje gdje zakazuje logika etatizma. Civilno društvo uključuje sve vrste dobrovoljnih udruga: socijalne pokrete, crkve, sindikate, profesionalna udruženja, lokalne zajednice, humanitarne zajednice, interesne grupe. U sferu civilnog društva spadat će sveučilišta, ali i komunalne ustanove, društva prijatelja, ali i asocijacije zadruga i gospodarska uduženja.

<sup>19</sup> Napisano na temelju parcijalne studije G. Bežovana.

## 1. Važnost civilnog društva

Razvoj civilnog društva (neprofini sektor, nevladine organizacije, udruge, zaklade) sve se više u modernim društvima postavlja kao okvir za rješavanje brojnih problema. Činjenica je da civilne - nevladine inicijative omogućuju nove oblike razvoja zajednice i predstavljaju povratak oblicima lokalne domokracije. One promoviraju načelo supsidijarnosti kao pravedne autonomije. Civilno društvo igra posredničku ulogu pa je važno za poticanje procesa socijalne integracije i kohezije. To omogućava razvoj partnerskih odnosa i ponovnu izgradnju lokalne zajednice na sasvim nov način, drugačiji od dosadašnjih iskustava. Osim tržišta i javne vlasti postoji i domena izvan njih, "treći sektor", socijalna sfera izvan tržišne logike i logike vlasti, koja je nakad, prije etatizma i industrijalizma, bila jak oslonac društava. To znači da se nastoji da javno ne bude sinonim za prisilno ili birokratsko te da dobrovoljno ne bude sinonim za privatizirano i komercijalizirano. Etatizam i kapitalizam potisnuli su područja obiteljskog života i zajednice, slobodnog udruživanja prema nematerijalnim motivima i radi zajedničkog dobra, udruživanja u kojima temelj nije bio racionalni proračun dobitka ili poslušnost prema zakonu.

Uloga države kakvu se ovdje zamišlja drukčija je od klasične: ona se ne doživljava kao izvorište birokratske regulacije (zakona i akata), već više kao faktor koji olakšava i povezuje elemente civilnog društva. Takva država potiče oblike udruživanja kojima se postižu interesi koji nisu ni potrošački niti interesi građanina - stranke u postupku. Partnerstvo države i civilnog društva snaži i osvježava demokraciju, sprječava rizik totalitarizma i karizmatičkih eksperimenata, ponovno otkriva korist decentralizacije i lokalne zajednice, stimulira socijalno poduzetništvo i samozapošljavanje.

Istraživanja su pokazala da razvijeni civilni sektor djeluje kao iznimno važan čimbenik učinkovitosti državne uprave, osobito na lokalnoj razini. Razvoj civilnog društva znači samoorganizaciju društva odozdo. To je dodatna mobilizacija lokalnih resursa.



## 2. Civilno društvo u Hrvatskoj

U Hrvatskoj postoji relativno velik broj, nešto više od 20.000, organizacija civilnog društva (udruga, zaklada i privatnih ustanova). Civilno društvo u proteklih deset godina razvijalo se uz veliku dozu političkog nepovjerenja te uz restriktivan zakonski i porezni okvir. U takom okviru stavovi u organizacijama civilnog društva razvijani su djelovanjem "protiv". Stoga civilno društvo i njegove akcije prosječni građani ne razlikuju od političkih stranka. Civilno društvo treba se iskazati u djelovanju "za". Usvojeni Program suradnje Vlade RH i nevladinog-neprofitnog sektora u Republici Hrvatskoj mogao bi dati nove poticaje za razvoj civilnog društva te time i bolju suradnju s državnom upravom. U nekim programskim dokumentima (zaštita okoliša, zapošljavanje, borba protiv korupcije, socijalna skrb) koje je usvojio Hrvatski sabor spominje se važnost civilnog društva - nevladinih organizacija te se na taj način potiče njihov razvoj.

Prema rezultatima provedenog istraživanja gradovi u Hrvatskoj najviše financiraju udruge u području sporta, potom kulture, socijalne skrbi (ponajviše Crveni križ te udruge stradalnika Domovinskog rata) te, na kraju, vatrogasce, veterane i dragovoljce. Ostalih područja gotovo da i nema među iznosima najviših dotacija. Ograničenja za razvoj civilnog društva povezanu su s niskom razinom participacije građana i materijalnim problemima srednjih slojeva. Civilno društvo nije moguće razviti bez razvijenost građanskog društva. Građani nemaju iskustva samoorganizacije i utjecanja na donošenje odluka. Državna uprava je nepovjerljiva prema civilnim inicijativama. Civilno društvo nije adekvatno prezentirano u medijima. Preko Saveza gradova i općina RH većim gradovima treba savjetovati da raspisuju natječaj za dodjelu novčanih potpora civilnim organizacijama. Gradovi bi trebali razviti svoju politiku podupiranja ciljane skupine udruga kao i partnerstva s njima. Sredstva za programe udruga treba predvidjeti u proračunima.

Potencijali razvoja civilnog društva u Hrvatskoj i moguće suradnje s državnom upravom veoma su značajni u aspektima: socijalnog

kapitala, socijalnog poduzetništva, razvoja socijalnih inovacija, razvoja kombiniranog modela socijalne politike, razvoja nove socijalne infrastrukture te participacije građana.

Sustav davanja dotacija udrugama iz državnog proračuna te proračuna jedinica lokalne uprave i samouprave treba temeljito preispitati. Neprofitnim se organizacijama treba dati veća mogućnost za sudjelovanje u procesima izrade programa, naročito lokalnih politika u različitim područjima, te za sudjelovanje u odlučivanju. U značajnijoj mjeri nevladine organizacije trebale bi sklapati ugovore s lokalnim vlastima za pružanje posebnih usluga ili provođenje posebnih programa. Sustav socijalne skrbi treba decentralizirati te jedinicama lokalne samouprave dati značajniju ulogu. U tom slučaju jedinice lokalne samouprave imale bi veći interes za suradnju s nevladinim organizacijama u pružanju javnih usluga (socijalno poduzetništvo). Potrebno je izmijeniti i dopuniti Zakon o zakladama i fundacijama<sup>20</sup>. I u tom kontekstu potrebno je posvetiti više pažnje razvoju zaklada lokalne zajednice.

Značajan broj civilnih organizacija djeluje na volonterskoj osnovi, a njihovi su programi usmjereni na zagovaranje posebnih vrednota ili interesa društvenih skupina. Jedinice lokalne samouprave trebaju biti otvorene kako bi te organizacije mogle potaknuti rješavanje problema u zajednici. Taj oblik suradnje povezan je s participacijom građana u društvenim i političkim procesima.

Civilno društvo u Hrvatskoj još je uvijek u ranoj fazi razvoja. Obilježava ga nizak stupanj civilnosti: članstvo građana u civilnim organizacijama te volontiranje i davanje u općekorisne svrhe. Civilno društvo nema tradiciju u hrvatskom društvu te u tom smislu u pitanje dolazi i njegov legitimitet. Uprava i civilne organizacije relativno slabo surađuju. Uprava je nepovjerljiva prema civilnim inicijativama. Postojeći odnos povezan je pretežito s davanjem financijskih sredsta-

<sup>20</sup> Hrvatska među srednjoeuropskim tranzicijskim zemljama ima najmanji broj osnovanih zaklada.

va udrugama. Partnerstvo javnih službi i civilnih organizacija još je uvijek velika napoznanica za naše društvo. Mješovita tijela upravljanja, civilno-javna, relativna su nepoznanica. Ohrabruju činjenice da u sve većem broju povjerenstava o važnim društvenim pitanjima susrećemo predstavnike civilnog društva.

### 3. Perspektiva civilnog društva u Hrvatskoj

Treba istaknuti osnovne prospektivne zahtjeve prema akterima promjena radi poticanja uloge civilnog društva. To su:

- Rizik u razvoju civilnog društva može biti prevelika uloga države, razvoj civilnog društva odozgo (analogno tome problem je i uloga inozemnih organizacija). Velik je rizik krenuti u programe partnerstva razvoja civilnog društva s nerealnom pretpostavkom o njegovoj razvijenosti u Hrvatskoj.
- Potrebno je iskoristiti sve veću sklonost i okrenutost, posebno jedinica lokalne samouprave, prema civilnim organizacijama, posebno u procesu donošenja odluka. U tom smislu naročito treba posvetiti pažnju pružanju javnih usluga na lokalnoj razini. Valja izgraditi partnerstvo civilnog sektora, državne uprave i poduzeća.
- Civilno društvo igra veoma važnu ulogu u izgradnji odgovornih i učinkovitih institucija, u ovom slučaju uprave, i važno je u borbi protiv korumpiranosti tih institucija.
- Treba izraditi transparentni zakonski okvir, posebno *policy* okvir, za razvoj civilnog društva, osnažiti ideje utjecanja na donošenje odluka odozdo te izraditi transparentan sustav davanja dotacija civilnim organizacijama.
- Valja iskoristiti nadolazeći program CARD kako bi se učilo iz inozemnog iskustva te dobila materijalna i tehnička pomoć. Za predstavnike državne uprave treba organizirati prikladna obučavanja u ovom području.

- U programskim dokumentima Vlade za pojedina područja: socijalna skrb, zaštita okoliša, odgoj i obrazovanje, zapošljavanje, itd., treba uvijek naglašavati potrebu partnerstva civilnih organizacija i državne uprave.
- Teba poticati razvoj civilne kulture kao pluralističke kulture utemeljene na komunikaciji i uvjeravanju, kulture konsenzusa i raznolikosti.

Poticanje snažnog civilnog društva dio je strategije oslanjanja na inventivnost i samostalnost pojedinaca. Tisuće organizacija agregiraju i reprezentiraju interese posebnih skupina i na sebe preuzimaju teret posla za opću dobrobit (*non for profit organizations, organizations for public benefit, nongovernmental organizations*). "Dominantno je shvaćanje da moderno vladanje zahtijeva nove oblike kooperacije između političkog sustava i civilnog društva, drugim riječima novu podjelu rada između države i drugih socijalnih aktera. U sve većoj mjeri vlada postaje partner društvenih aktera, djelujući poticajno kao nabavljač, motivator, potičući ili nadzirući (*acting as a broker, facilitating, inspiring and monitoring*). Devolucija vlasti u izvjesnoj mjeri čini se funkcionalnom nužnošću u današnjem kompleksnom postindustrijskom društvu".<sup>21</sup>

#### IV. FINANCIRANJE JAVNE UPRAVE<sup>22</sup>

Dobra financijska politika, uređena i učinkovita financijska administracija osnovna su pretpostavka razvoja svake zemlje. Hrvatska ima BDP u visini od oko 20.2 milijarde dolara ili 4.843 po glavi stanovnika godišnje te spada u red srednje razvijenih zemalja. Država u razvoju treba dobro razvijene proračunske institucije koje vode kompetentni pojedinci koji se rukovode ispravnim poticajima. Ciljevi pojedinaca

<sup>21</sup> T. Meyer, *The Third Way at the Crossroads*, Internationale Politik und Gesellschaft, 3, 1999, 299.

<sup>22</sup> Izrađeno na temelju parcijalne studije H. Arbutine.

koji upravljaju javnim institucijama ne smiju se razlikovati od ciljeva institucija, koji moraju biti u skladu s javnim interesom. Takve institucije ne nastaju preko noći. One se moraju stvarati i konstantno reformirati.

Makroekonomska stabilnost i odgovarajuća ekonomska politika pretpostavke su za funkcioniranje gospodarstva i održivi razvoj, za programe, osobito dugoročne programe razvoja zemlje. Kada se radi o financiranju, riječi o potrebi modernizacije imaju sasvim opipljive praktične posljedice. Država istina treba obavljati svoje osnovne funkcije: sigurnost i administriranje pravde, obrazovanje, zdravstvena zaštita, treba stvarati socijalne programe, poticati strukturne reforme i kapitalnu izgradnju te sve drugo, ali te funkcije mora obavljati i uz optimum materijalnog troška. Ekonomske analize upozoravaju da je porezno opterećenje države preveliko. Ovdje nas prvenstveno zanima problem financiranja s gledišta javne uprave, dakle: koliki je trošak uprave, koriste li se sredstva racionalno, jesu li odluke o sredstvima transparentne, kako ocijeniti sustav upravljanja javnim prihodima i rashodima?

## 1. Reforme sustava financiranja

Pokušaji reforma i reforme sustava financiranja brojni su koliko i reforme javne uprave. U razdoblju od osamostaljenja Republike Hrvatske izvršena je značajna centralizacija proračunskih sredstava. Ta je promjena vezana uz opću centralizaciju države, što se može promatrati i kao reakcija na prethodni postojeći visok stupanj decentralizacije tijekom socijalizma. Lokalne jedinice imale su tada visok stupanj samostalnosti, tj. relativno široka ovlaštenja i izvore financiranja. Velik dio novca za javne potrebe, i državne i lokalne, tada se osiguravao kroz izvanproračunske institucije - samoupravne interesne zajednice. U novom sustavu decentralizirane razine izgubile su na važnosti, a ojačana je uloga središnje države, pa time i središnjeg proračuna. Uzroke tome treba svakako potražiti i u izvanrednim

okolnostima (rat i njegove posljedice) u kojima se Hrvatska našla. Glavni razlog međutim jest tip i obilježja vlasti kakva se razvila u devedesetim godinama. Za političku elitu tog razdoblja državni proračun i državne financije bile su glavni mehanizam redistribucije sredstava prema ideji snažne i velike države s jakim obrambenim (i represivnim) aparatom, jasnim ciljevima socijalnog mira te podrške (i privilegiranja) društvenim slojevima i područjima na koje se oslanjala vlast.

Zakon o državnom proračunu donesen je 1994. i izmijenjen nekoliko puta, posljednji put 2000. godine. To je vrlo složen zakon usvojen prema IMF modelu. Pored toga financiranje lokalne samouprave uređeno je i posebnim zakonom. Vrlo je velik broj podzakonskih akata kojima se uređuju pitanja izvršenja proračuna, evidencije i kontrole, kriterija korištenja, izvještavanja o korištenju i sl. Opća karakteristika financiranja jest utemeljenost financiranja na gotovinskim plaćanjima i paralelni neusklađeni sustavi ("decentralizirani" proračunski novac u ministarstvima) izvršenja i kontrole. U tijeku je reforma cijelog sustava u pokušaju njegove korekcije.

Osnovne točke osporavanja jesu:

- veličina državnog proračuna prelazi razinu primjerenu snazi gospodarstva,
- unutarnja struktura raspodjele sredstava nije odgovarajuća,
- pristup stvaranju proračuna nije se promijenio, nedostaje **transparentnost**,
- nema odgovarajućeg sustava **financijske kontrole** i stupanj sive ekonomije je prevelik,
- nema odgovarajuće unutrašnje kontrole i upravljanja sredstvima,
- nema jasnih mjerila koja bi bila pokazatelj uspješnosti programa i troškova,
- mala je uloga stručnih financijskih institucija nezavisnih od Ministarstva financija i participacija stručnjaka i građana,
- visok je stupanj centralizacije prihoda i **redistribucije** prema lokalnim jedinicama,
- **nestabilnost** jer popunjavanje proračuna zavisí u posljednjim godinama od vanjskog zaduženja, prodaje javnih poduzeća i sl.

## 1.1. Veličina javne potrošnje

Javna potrošnja u Hrvatskoj izražena u odnosu prema bruto društvenom proizvodu je prevelika. Još važnije, pokazuje tendenciju stalnog porasta. U odnosu na društveni brutoproizvod od 134.500.000.000 to je 74.941.000.000 ili 55,71%.<sup>23</sup> I u drugim zemljama javna potrošnja je visoka (Švedska 63,3; Finska 56,1; Francuska 53,6; Belgija 53,6; Austrija 50,7; Njemačka 49,5%), što izražava političko nastojanje socijalizacije socijalnih rizika i visoku razinu socijalnih prava u tim zemljama. U odnosu prema BDP-u tendencija je sve većeg proračunskog udjela.

Tablica: Udio javnih izdataka i javnih prihoda u BDP-u<sup>24</sup>

	1994.	1995.	1996.	1997.	1998.
Društveni proizvod	87.441	98.382	107.255	119.053	134.500
Javni prihodi	40.194	48.140	54.385	59.560	74.941
Javni prihodi	100	120	135	148	187
Javni prihodi/ BDP	45,97	48,22	50,71	50,04	55,71
Državni proračun/BDP	26,47	28,34	29,25	28,43	32,17

Bez obzira na dvojbe o preciznosti i točnosti statističkog iskaza BDP-a, jasno je da se državni proračun neprestano povećava. Ukupni proračunski prihodi neprekidno rastu. Ako pogledamo samo službene podatke usporedbe (plan 1999./plan 1998.), tada se rast i ne čini pretjerano velikim, samo 9,98%. Ako, međutim, usporedimo ostvarenje 1997. s planovima za 1998. i 1999, tada je rast znatno ozbiljniji: 31,76% (1998./97.) i 44,91% (1999./97.).

<sup>23</sup> J.Šimović. Neka obilježja sustava financiranja javnih potreba u Republici Hrvatskoj, Hrvatska javna uprava, 1, 1999., 3, 417.

<sup>24</sup> Ibidem.

## 1.2. Problem strukture rashoda

Unutrašnja struktura raspodjele sredstva ne zadovoljava u potpunosti jer nije u jasnoj vezi s mjerama ekonomske politike i projekcijama. Inicijativa Vlade da za temelj proračunskih vrijednosti uzme trogodišnju projekciju evidentan je napor da se takve disfunkcionalnosti isprave. Tekući izdaci su najveća stavka. Prema podacima IJF oni čine 84,49% ukupnih izdataka 1997., 79,94% 1998. i 79,96% 1999<sup>25</sup>. Prema godinama, štoviše, upravo u kategoriji tekućih izdataka porast je velik, na primjer u usporedbi porast je bio 1997. i 1999. punih 32,60%. Tekuće izdatke čine uglavnom izdaci za zaposlene, dakle plaće, naknade troškova, naknade za zastupnike i članstva u tijelima te pomoći. Takvi su izdaci 1997. godine iznosili 11.000.000.000 ili 31,54 % državnog proračuna. To je četiri puta više od ukupnih sredstava lokalne samouprave. U sljedećim godinama porast se nastavio: 1998. iznos je bio gotovo 13 milijardi kuna (28,9%), a 1999. godine 14 milijardi kuna - 29,94%. Vanjski izdaci čine 19,6% ukupnih izdataka 1997., 17,99% 1998. i 12,17% 1999. To su otplate kamata i dospjelih obveza inozemnih dugova i troškovi platnog prometa. 1997. i 1998. više od 50% proračuna odlazilo je na otplate duga i opće javne usluge. U 1999. i 2000. taj postotak neznatno je manji (46%).

Visoka je koncentracija troškova. Prema korisnicima, samo 12 korisnika prima i troši više od 90% svih proračunskih izdataka. Preostala 32 korisnika primaju manje od 10% proračunskih izdataka. Kroz tri ministarstva izravno ili neizravno prolazi oko 37% sredstava. To su Ministarstvo financija, Ministarstvo obrane i Ministarstvo unutarnjih poslova. Oko 20% svih izdataka prolazi kroz Ministarstvo financija. Velik udio Ministarstva financija u proračunu posljedica je

<sup>25</sup> Financijski analitičari upozoravaju da postoji nepovoljan odnos između tekućih i kapitalnih izdataka. Na tekuće proračunske izdatke koristi se i 85% proračuna, a na kapitalne izdatke - i to u dugim razdobljima - od 8,5% do 14% proračuna (1994. - 8,50; 1995. - 10,39; 1997. - 13,76). Izostanak kapitalnih izdataka znači i to da je u troškovima javne uprave sasvim malen dio predviđen za nabavu opreme, održavanje i slično, a najveći dio odlazi za plaće i slične troškove.



činjenice da ono obavlja sve poslove u vezi s javnim dugom, otplatom kamata na zaduživanje, zatim transfere lokalnoj samoupravi i slično. Funkcionalno (prema funkcionalnoj klasifikaciji) najveća su stavka izdaci za poslove obrane (34,81% - 1995.; 20,33% - 1997.) i javnog reda i sigurnosti (12,12%). Dok troškovi obrane opadaju otprilike 15% godišnje, troškovi sigurnosti ostaju na približno istoj razini.

Svi izdaci koji se troše preko Ministarstva rada i socijalne skrbi, Ministarstva prosvjete i športa, Ministarstva zdravstva, Državnog ureda za zaštitu obitelji, materinstva i mladeži te Ministarstva hrvatskih branitelja imaju izravnu ili neizravnu **socijalnu komponentu**, a iznose oko 31% proračuna. Tome treba dodati visoke izdatke za različite programe socijalne skrbi (obnova, žrtve rata, i sl.) te izgradnju prometne infrastrukture, koja sama čini 10% proračuna. Tu bi se mogli dodati više nego skromni iznosi za turizam i obnovu industrije (Ministarstvo gospodarstva u proračunu sudjeluje sa 0,95%!). Stavke poput kulture predstavljaju samo 1,04%, znanosti 0,40% proračuna, dok su, primjerice, sredstva namijenjena zaštiti okoliša (0,09% proračuna) simbolična.

### 1.3. Problem netransparentnosti

Iskazivanje proračuna u prijedlogu koji ide u vladine i saborske procedure temelji se na računskom planu odnosno prema korisnicima proračuna, a ne i po analitički vrednijoj funkcionalnoj klasifikaciji. Na taj način nije transparentno na koje se zapravo stavke odnose troškovi, pa tako Ministarstvo obrane financira i šport ili snimanje filmova, ima značajne socijalne izdatke i sl. Istina, postoji u dokumentima Ministarstva financija i funkcionalna klasifikacija državne financijske statistike (*government financial statistics - GFS*), ali i takva statistička klasifikacija nedovoljno je precizna u kategorijama.<sup>26</sup> 2001. učinjen je važan napor da se javnosti predoči struktura proračuna s uputama.

<sup>26</sup> Statistički ljetopis, Statistički zavod RH.

Nema odgovarajuće unutrašnje kontrole i upravljanja sredstvima. U izvješćima međunarodnih institucija upozorava se na problem discipline u korištenju sredstava i neodgovarajuće unutrašnje kontrole trošenja sredstava. Takva je mjera nužan zahvat jer je nova vlada naišla na potpuni nered u državnim financijama i izvjesno vrijeme nije imala mogućnost uvida u stvarno stanje sredstava države u poslovnim bankama. "Dosadašnja praksa državnih financija pokazala je slabosti u analizi fiskalne politike, nedostatak kontrole rashoda, slaboga (ili nepostojećeg) upravljanja gotovinom te neučinkovitoga nadzornog i informacijskog sustava za fiskalne operacije države. Takvo stanje utječe na nesigurnost u donošenju odluka o alokaciji državnih sredstava."<sup>27</sup> Neredu je pridonosilo i postojanje paralelnih institucija uz Ministarstvo (ZAP, NBH i sl.) i činjenica da se stalno odgađalo pripremano uvođenje Državne riznice koja bi trebala obavljati plaćanja s jedinstvenog računa uz odgovarajuću informacijsku podršku.

#### 1.4. Problem redistribucije sredstava

Kao što je već opisano, visok je stupanj centralizacije uprave, pa onda prihoda i redistribucije prema lokalnim jedinicama. Hrvatska spada u red zemalja s vrlo niskim relativnim udjelom troškova lokalne samouprave prema javnoj potrošnji ili BDP-u. U usporedbi veličine treba imati na umu da na statistički izraz velik utjecaj ima činjenica postojanja Zagreba čiji je proračun od oko 4.000.000.000 gotovo polovica ukupnih izdataka sve lokalne samouprave.

<sup>27</sup> A. Bajo, Newsletter, 6. travnja 2001.

Tablica: Lokalne financije - proračuni lokalnih jedinica u postotku

	1994.	1995.	1996.	1997.	1998.
Lokalna samouprava/BDP %	3,88	4,44	5,71	6,37	6,93
LS/javna potrošnja %	8,80	9,10	11,20	12,40	12,40
Lokalna samouprava	100,00	128,00	180,00	219,00	275,00

Treba voditi računa i o činjenici da se u statistici ne iskazuje financijsko poslovanje lokalnih javnih i komunalnih poduzeća, što nije mala i nezanemariva stavka.

Tendencija porasta tih troškova je spora, ali zamjetna, bez većih reformi u sustavu nadležnosti, pa je vjerojatno izraz velikog pritiska na lokalne jedinice da rješavaju komunalna i slična pitanja (javni radovi su stavka od 30,64% lokalnih proračuna). U strukturi troškova situacija je u drugome slična prije opisanoj: četvrtina proračuna odlazi za administrativne izdatke.

Ovi podaci upućuje na to da je uprava skupa, ali na to se ne može odgovoriti bez analize rada te uprave. Nama je važnije pitanje je li uprava dobra. Ima li razloga za zadovoljstvo njezinim radom? Ako je odgovor pozitivan, njezina skupoća postaje u određenoj mjeri relativna - drugim riječima, troškove treba smanjivati, ali oprezno da to ne bi dovelo do narušavanja ustanovljene kvalitete državne uprave. Ako je odgovor na temeljno pitanje negativan, onda je svaka takva (dakle loša) uprava preskupa, bez obzira na to koliko jeftina bila. Pitanje ja kako i koliko je moguće reducirati troškove javne uprave, jer premda je namjera smanjiti troškove i opseg države kao aparata, treba ujedno razvijati i institucije primjerene tržišnom gospodarstvu i socijalnoj državi. U tijeku je izmjena zakona i sustava financiranja i postupak fiskalne decentralizacije te se na lokalne jedinice prenose nadležnosti i predviđa viša autonomija u prikupljanju prihoda.

Treba imati jasnu predodžbu o strategiji i programu javnih investicija. Za analitičke svrhe i radi povećane transparentnosti treba poboljšati

statistiku javnog sektora (funkcionalna klasifikacija) i u iskaze uključiti i one državne agencije koje su do sada izostajale iz takvih podataka (npr. Fond za privatizaciju, Agencija za sanaciju banaka). Na nepredvidivost troškova utjecala je i činjenica da su se potrebe pokrivala visokim vanjskim zaduženjima, i još više indirektno, izdavanjem jamstava, što je zapravo politika prebacivanja odgovornosti i problema na buduće vlade.

## 2. Smjer reforme

Konkretno, dugoročno bi trebalo utvrditi fiskalni kapacitet Hrvatske i na temelju toga razmjerno egzaktno izračunati koliko bi javnih sredstava moglo biti preusmjereno za financiranje državne uprave. Tek takav podatak, uz projekcije budućih realizacija proračunskih sredstava, omogućio bi konkretiziranje 1) cijene reforme državne uprave, i 2) cijene održavanja stanja postignutog takvom reformom. Bez tih pokazatelja svi, pa i najbolji reformski koncepti upitnog su utemeljenja. Porezne prihode ne treba smanjivati prije smanjenja državnih rashoda, ali perspektivno treba ići na oporezivanje potrošnje, a ne štednje i investicija, te treba izbjeći pristranost poreznog sustava izraženu velikim brojem povlastica i izuzetaka. U pogledu javne uprave i financiranja njezine djelatnosti, općenito govoreći, moguće je sustav postaviti na različite načine sa sličnim efektima te nema općeg modela.

Polazi se od uvjerenja da država treba obuzdati instrumente javnog financiranja, kako na prihodnoj tako i na rashodnoj strani, i da se treba rukovoditi načelom da privatnom sektoru treba ostaviti što je moguće više sredstava na raspolaganju, dakle da država treba neprestano nadzirati i obuzdavati svoju redistributivnu funkciju. Troškove treba svakako smanjivati. Taj je načelni stav, međutim, nepodoban za nepopustljivu, apsolutnu primjenu. Mora biti kontekstualiziran osnovnim smjerom reforme državne uprave. Financiranje reforme državne uprave je logistika reforme; stoga treba neprestano

voditi računa o njezinoj cijeni i o izvorima namirenja te cijene (*cost-benefit* analiza). Stati na stajalište smanjenja udjela državne uprave u javnoj potrošnji znači opredijeliti se za pristup koji jest trend; budući da polazi od općeg pozitivnog valoriziranja štednje u javnom sektoru, on je relativno gospodarstvu prihvatljiv. No s time su povezani rizici: slabo plaćena, poslovima opterećena uprava ima razloge i opravdanja za slab rad. U takvom okruženju teško je ostvariva reforma kojoj je cilj motivirana i učinkovita državna uprava. To su rizici brzih ušteda pod svaku cijenu, i to je još jedan argument za promišljenu reformu financiranja uprave, koja će se provoditi u kontekstu opće reforme uprave.

Poticanje decentralizacije znači jako povećanje autonomije lokalne samouprave u korištenju izvora i visine fiskalnih sredstava prikupljanja prihoda, što bi proračune lokalnih jedinica uskladilo s delegacijom ovlaštenja, ali porast autonomije mora odgovarati povećanoj transparentnosti, racionalnosti korištenja sredstava i odgovornosti. Kontrola zakonitosti lokalnih financija vrlo je urgentna. I do sada su lokalne jedinice pokazivale veliku "umješnost" u zaduživanju (kao što i država konsolidira proračun zaduživanjem), sklonost spekulativnim ulaganjima i slabu odgovornost prema građanima. Zbog toga sustav solidarnosti i redistribucije sredstava za rad lokalne samouprave treba prilagoditi tim zahtjevima i poticati dugoročno planiranje prihoda i rashoda, što je moguće tek u uvjetima stabilizacije normativnog okvira i opće fiskalne politike.

### 3. Javni i privatni sektor

Tržišta nema bez institucija. "Temeljno načelo i osnovno polazište u reformi države treba glasiti: država ne treba preuzimati one poslove koje tržište obavlja bolje od nje, već treba intervenirati tamo gdje tržište zakazuje. Država se treba u što je moguće većoj mjeri povlačiti iz svoje poduzetničke uloge, a svojim mjerama stvoriti okruženje za daljnji razvoj privatnih poduzeća spremnih na inovacije i preuzimanje

komercijalnih rizika. Osim što treba biti manja i po vrsti institucija drugačija, država treba biti i mnogo učinkovitija. Mnoge su studije pokazale da kvaliteta državnih institucija uvelike utječe i na ekonomski rast. Državne institucije određuju okruženje u kojem tržište djeluje, pa neučinkovito institucionalno okruženje dovodi do arbitrarosti dijela državnih agencija i rentijerskog ponašanja javnih službenika".<sup>28</sup> Iza jednostavne konstrukcije formule o tome da minimalna država ne rješava socijalna pitanja, a da država blagostanja nije uspješna i da je skupa, postoji sukob idejnih i političkih čimbenika.

Smatra se da je odgovor na to privatizacija javnog sektora i promjena u načinu percepcije odgovornosti pojedinca. Privatizacija kao proces u devedesetim u Hrvatskoj nije osobito uspio, niti u privatizaciji stanova, niti u privatizaciju poduzeća, osobito velikih sistema, niti u privatizaciji javnog sektora. **Privatizacija nije panacea za probleme skupe, inertne i neučinkovite javne uprave, ali je svakako naznaka smjera kretanja.** Njena primjena međutim ne daje uvijek iste rezultate. Istraživanja Svjetske banke<sup>29</sup> pokazuju da dva čimbenika utječu na vjerojatnost uspjeha: osobine tržišta i opće društveno stanje. Naime ako je tržište kompetativno i ako postoje jaki mehanizmi regulacije ponašanja na njemu, tada je preporuka da treba poduzeti brzu i radikalnu privatizaciju, uz uvjet stabilnih institucija, kontrole i društvenih institucija. U društvima koja imaju ekonomske teškoće, nizak stupanj investiranja i tržišta kapitala, koja nemaju kompetativne aktore na tržištu, najprije treba osigurati odgovarajuću regulativu (*regulatory enviromet*), razmisliti o mogućnostima privatizacije upravljanja, a tek onda prodaje radi privatizacije. Hrvatsko tržište kapitala je skromno, štednja nedovoljna da se usmjeri na privatizaciju javnog sektora, navike građana su štednja u devizama, a ne ulaganja u dionice. Dakle potencijalni partneri u privatizaciji, osobito privatizaciji javne uprave, prvenstveno su stranci.

<sup>28</sup> K. Ott i dr., Uloga države u hrvatskom gospodarstvu, Newsletter 1, www.ijf.hr

<sup>29</sup> Privatization: Principles and Practice, IFC, 1995., 52.

Privatizacija kompanija u vlasništvu države u proteklim godinama bila je ponajprije motivirana budžetskim razlozima. Na dugi rok takvi razlozi su pogibeljni, kao i nerazumna prodaja i privatizacija javnih službi. Druga je stvar činjenica što je država neuspješan vlasnik i gospodar svojih sredstava. Privatizacija nekadašnjih društvenih poduzeća ne samo da nije isključena već je i poželjna. Međutim nije svejedno tko će takvo vlasništvo dobiti ili kupiti, i nije nevažno po kojem postupku i uz kakvu javnu transparentnost procedura i interesa. Država izrazito slabo gospodari i upravlja svojim vlasništvom u obliku nekretnina, deponiranog novca i drugih sredstava. Nedostaju registri, usklađenost izmjene informacija, planovi korištenja, a rasipanje i neracionalnost u korištenju takvih sredstava su pravilo. Prema ocjenama međunarodnih eksperata<sup>30</sup> upravljanje budžetskim sredstvima, kontrola korištenja sredstava ispod je očekivane razine. Sustav javnih nabavaka robe i usluga netransparentan je i neučinkovit, štoviše jedan je od glavnih uzroka neracionalnog korištenja sredstava i malverzacija. Privatizacija nije rješenje za takve probleme, već, suprotno, uredno poslovanje i vođenje sredstava pretpostavka je privatizacije. Osobito je osjetljiva situacija privatizacija komunalnih poduzeća, komunikacija, infrastrukture i energetike. U tim područjima način upravljanja i kontrole službi i njihove učinkovitosti bila je klasična etatiistička logika (preslikana i na lokalnoj razini) u kojoj se više brige posvećivalo političkim elementima odlučivanja (depresija cijena, reduciranje razvojnih programa, čak nužnog održavanja i amortizacije). U popularnoj predodžbi takav sustav donosi kumulaciju zaduženja i kumulaciju svakovrsnih naknada, ali problem nije tako jednostavan: mnogo važnija od sinekure jest kumulacija moći i mogućnost zloupotrebe takvih položaja. Mješovito vlasništvo tek je dio mogućeg rješenja (strateški partneri, ulagači, odgovornost za profitabilnost), ali rješenje svakako treba podvrći jasnoj regulaciji i transparentnim postupcima te ocjeni svrhovitosti u svakom konkretnom slučaju. Pitanje privatizacije nije ni rješenje za neučinkovitost i

<sup>30</sup> SPAI Report 2001, IV Pillar

skupu upravu, ali nije ni ideološki proskribirano. Tehnički elementi racionalnosti u konkretnom slučaju su presudni, a ne općenit stav prema privatizaciji.

U stvarnosti danas su u svijetu tržišta i države u izmiješanom odnosu javnog i privatnog sektora: razlikuju se prema stupnju u kojem je "nevidljiva ruka tržišta" u stisku s "vidljivom rukom javnog dužnosnika". Država treba brinuti za stvaranje uvjeta tržišnog natjecanja, smanjenje "transakcijskih troškova" (pribavljanje informacija, pravni i ugovorni okviri, rješavanje sukoba), osigurati stabilnost pravnog i političkog sustava. Posebno je značajno striktno razdvajanje obavljanja funkcija vlasti od osobnog poduzetničkog interesa. Zagovara se stvaranje nove poduzetničke kulture, jer se rizik životnog i radnog neuspjeha želi staviti na teret pojedinca, a ne u zadatak državi. Sloboda pojedinca, ne samo politička, znači i to da on sam snosi odgovornost za sebe. Pojedinaac, bez obzira na svoje obrazovanje, porijeklo, socijalnu poziciju mora sebe doživjeti kao pokretača djelatnosti i poduzetnika, snositi težinu rizika promjena na globalnom tržištu. Svatko treba snositi rizik, a ne opravdavati se trenutnom društvenom strukturom, pravima koja ima i očekivanjima koje podržava. Svatko ima zadatak postati najbolji, gledati unaprijed i usporediti se s najnaprednijim konkurentima u globalnoj utakmici.

## V. SUDSKA VLAST I ZAŠTITA LJUDSKIH PRAVA<sup>31</sup>

Jako i učinkovito sudstvo znači uspješnu demokratsku vladavinu. Ono je isto tako presudno u gospodarskom razvoju tržišno usmjerenog ekonomskog sustava. Da bi se poslovanje uspješno ostvarivalo, trebaju se poštovati ugovori i vlasnička prava, te je jednako potrebno očuvati stabilno društveno, ekonomsko i političko okruženje. Bez

<sup>31</sup> Napisano na temelju parcijalne studije M. Dike.



suda kao institucije zakon je neodređen, nesiguran i podložan nemjerljivim promjenama. Sudski postupak i praksa povećavaju temeljno povjerenje i sigurnost, a ta je rutiniranost postupka od najvećeg značenja u povezivanju privremenih obilježja ljudskih, političkih i ekonomskih međuodnosa. Sudstvo u Hrvatskoj, u skladu s ustavnim načelima razdvajanja vlasti, neovisno je i samostalno. Sudačka dužnost je stalna, suci imaju imunitet kako bi se zaštitila njihova samostalnost.

## 1. Strukture sudske vlasti

Općinski i županijski sudovi provode sudbenu vlast. U državi sada postoje četiri vrste sudova - sudovi opće nadležnosti (općinski, županijski, Vrhovni sud), trgovački (trgovački sudovi i Visoki trgovački sud), Upravni sud i sudovi za prekršaje. U okviru općinskih i trgovačkih sudova postoje sudovi smanjene i proširene nadležnosti.

Postoji 114 općinskih i 21 županijski sud. Nadležnost općinskih sudova usmjerena je na tužbe vezane uz ugovore i imovinska prava, zbog smetanja posjeda, o uzdržavanju, iz najamnih, zakupnih i stambenih odnosa, iz radnih odnosa, za zaštitu od nezakonite radnje, bračnih i obiteljskih odnosa (o postojanju ili nepostojanju braka, o poništenju braka ili razvodu braka, o utvrđivanju ili osporavanju očinstva ili materinstva, o čuvanju i odgajanju djece), kao i na razno-  
vrne druge građanskopravne zahtjeve. U kaznenim predmetima općinski sudovi sude u prvom stupnju za kaznena djela za koja je propisana kazna zatvora do deset godina. U ostalim predmetima općinski sudovi rješavaju izvanparnične i izvršne predmete, ostavinske predmete, zemljišnoknjižne stvari i vode zemljišne knjige i slično.

U građanskopravnim zahtjevima županijski sudovi načelno odlučuju o žalbama protiv odluka općinskih sudova (i vojnih sudova) donesenih u prvom stupnju. Županijski sudovi sude u prvom stupnju za kaznena djela za koja je propisana kazna zatvora preko 10 godina. Županijski sudovi provode postupak za izručenje okrivljenika i osude-

nika, provode izvršenje strane kaznene odluke te obavljaju i druge poslove određene zakonom. Županijski sudovi rješavaju o sukobu nadležnosti između općinskih sudova. Oni imaju nadzornu ulogu i provode istražni javnobilježnički disciplinski postupak zbog disciplinskih prijestupa.

Vrhovni sud, u skladu s člankom 116. Ustava RH, osigurava jedinstvenu primjenu zakona i ravnopravnost građana. To je najviši sud u Hrvatskoj koji osigurava jedinstvenu primjenu zakona i ravnopravnost građana te jednakost svih pred zakonom. Odlučuje o žalbama protiv odluka županijskih sudova donesenih u prvom stupnju i o žalbama protiv odluka vojnog suda donesenog u prvom stupnju.<sup>32</sup> Vrhovni sud RH odlučuje o žalbama protiv odluka Visokog trgovačkog suda RH i Upravnog suda RH, rješava o sukobu nadležnosti između sudova na području RH te odlučuje o izvanrednim pravnim lijekovima protiv pravomoćnih odluka sudova.

S ciljem osiguranja jedinstvene primjene zakona (i ravnopravnosti građana te jednakosti svih pred zakonom - članak 22. Zakona o sudovima), Vrhovni sud RH razmatra aktualna pitanja sudske prakse, ima pravo drugim sudovima dati primjedbe na nedostatke i upute te izvršiti neposredan uvid nad općinskim i županijskim sudovima u pogledu jedinstvene primjene zakona, ali "ne smije ni na koji način utjecati na neovisnost i slobodu suda nižeg stupnja u donošenju odluke u pojedinom slučaju" (članak 23. Zakona o sudovima). Vrhovni sud izdaje posebne publikacije u kojima je sistematizirana sudska praksa. Na inicijativu sudova koji smatraju da pojedini zakon nije suglasan Ustavu, Vrhovni sud podnosi Ustavnom sudu RH zahtjev za ocjenu ustavnosti zakona.

Samostalna pozicija u strukturi sudstva pripada trgovačkim i upravnim sudovima. Trgovački sudovi odlučuju u prvom stupnju u sporovima što proizlaze iz trgovačkih ugovora, koji se odnose na zaštitu i

<sup>32</sup> Vojni sudovi uvedeni su tijekom rata odlukom Predsjednika, a raspušteni su s određenim kašnjenjem krajem 1996.

uporabu izuma, znakova razlikovanja i tehničkih unapređenja, prava na uporabu tvrtke i u sporovima iz autorskog prava, u povodu neloyalne utakmice, u povodu osnivanja, rada i prestanka trgovačkog društva, vode sudske registre te provode postupak likvidacije i stečaja pravnih osoba. Postoji 13 trgovačkih sudova i Visoki trgovački sud RH koji odlučuje o žalbama protiv odluka trgovačkih sudova donesenih u prvom stupnju i odlučuje o sukobu mjesne nadležnosti između trgovačkih sudova. Opunomoćenost upravnih sudova odnosi se na tužbe protiv konačnih upravnih akata (upravni sporovi) državne uprave i javnih službi. Nadalje, postoji 113 prekršajnih sudova i Visoki prekršajni sud koji sude za manje prekršaje (javni red, promet itd.). Popis elemenata i temeljnih odredbi o postupku pomaže za pobliže uobičajeno i formalno opisivanje sustava, ali malo govori o tome kako sustav stvarno djeluje.

U Hrvatskoj ima 1.555 planiranih (sistematiziranih) sudačkih mjesta. Sada je imenovano 1.211 sudaca (77,9 posto), a postupak još nije završio za 344 (22,1 posto) mjesta. U općinskim sudovima u Hrvatskoj sistematizirano je 946 sudačkih mjesta, izabrano je 755 sudaca, a suci još nisu imenovani za 191 (20,2 posto) mjesto. Slično je stanje u županijskim sudovima gdje je od 343 sistematizirana mjesta imenovanjem sudaca popunjeno 288 mjesta. Ujedno, suci su relativno mladi<sup>33</sup>. U općinskim sudovima 11,4 posto sudaca mlade je od 30, a 27,3 posto ima manje od 35 godina života.

## 2. Akutni problemi sudovanja

Hrvatska je dobar primjer kako sustav pravosuđa ne ostvaruje podršku poslovanju i može postati opasna prijetnja podrivanju demokracije.

<sup>33</sup> Jedno od najvažnijih obilježja strukture sudaca jest da oni nemaju dovoljno životnog i profesionalnog iskustva. U općinskim sudovima 61,5 posto svih sudaca ima manje od 6 godina radnog iskustva u sudu. Među sucima imenovanim krajem studenog 1998. godine gotovo 40% su mladi i bez neposrednog sudačkog iskustva (oni nisu uključeni u našu statistiku). U općinskom sudu u Splitu 35,7 posto sudaca ima manje od dvije, 48,2 posto manje od četiri godine radnog iskustva, a 83,9 posto sudaca ima manje od 6 godina iskustva. U Zagrebu 62,6 posto i u Rijeci 75 posto imenovanih sudaca ima manje od 6 godina rada u sudstvu.

Stanje u sudstvu nije zadovoljavajuće. Suci su **preopterećeni**, zagušeni poslom, ne raspolažu zadovoljavajućim tehničkim pomagalima, prostor u kome rade nije adekvatan, loše su ekipirani, razina educiranosti/pripremljenosti za posao nije zadovoljavajuća. Problem su svakako i **motiviranost za rad, profesionalna etika**

Postojeći problemi mogu se kratko karakterizirati kao **neučinkovitost, nestabilnost, nedostatak uvjeta za rad, neodgovarajuće upravljanje i nedostatno permanentno i profesionalno obrazovanje.**

- **Neučinkovitost.** Pravni sporovi, čiji se broj dramatično povećao, vuku se godinama po sudu bez donošenja odluke, povećavaju troškove poslovanja i stvaraju nesigurnost za ulagače. Umjesto da rješava probleme, pravni sustav ih odlaže. Istodobno, sustav kaznenog pravosuđa postao je neučinkovit, pa se kriminalci, i *profinjeni "bijelih okovratnika"*, i nasilnici, malo plaše učinkovitog kažnjavanja. Jedan od pokazatelja<sup>34</sup> neučinkovitosti jest pojačano povećanje broja neriješenih slučajeva. Posebno je složeno stanje u novom sustavu zemljišnih knjiga, koje je gotovo kaotično. Treba naglasiti da se do sada u izvjesnom smislu manipuliralo podacima iz sudske statistike, osobito s ukupnim brojem predmeta. Velik broj tzv. sudskih zaostataka čine zapravo neriješeni zemljišnoknjižni i registarski predmeti, predmeti koje u pravilu mogu rješavati sudski službenici bez svojstva suca.

- **Stalna ekonomska i politička nestabilnost**, pa onda i nestabilnost sustava pravosuđenja, u Hrvatskoj isto je pridonijela povećanju opsega sudskih slučajeva. Svaka od niza ekonomskih reformi koje je provodila Vlada potpuno je promijenila pravila. Posljedica zbunjujućih usvojenih odredba bila je ogroman broj sudskih sporova među

<sup>34</sup> U službenom izvještaju Ministarstva pravosuđa neučinkovitost je navedena kao najveći problem pravosuđa. Broj novih slučajeva povećava se svake godine - od 1.171.273 u 1996. do 1.292.838 u 1997. Broj neriješenih slučajeva u godinu dana povećao se za 110.742 (gotovo 20 posto) - od 586.668 u 1996. na 697.410 u 1997. Prema prihvaćenim normativima to znači 23.247 mjeseci rada sudaca ili bi 100 sudaca trebalo raditi 20 godina. To nije posve ispravan statistički podatak, ali pokazuje složenost problema. Najveće su teškoće u općinskim sudovima u Zagrebu, Splitu i Rijeci. Općinski sud u Zagrebu trebao bi raditi na starim slučajevima - a da ne zaprimi nijedan novi - sljedećih pet godina.

strankama koje su različito shvaćale kako se prilagoditi određenoj obvezi.

- *Rukovođenje* sustavom pravosuđa vrlo je slabo ili neučinkovito. Sudovi još nisu odredili i primijenili jedinstvenu politiku i sustav unutaršnjeg rukovođenja koji bi jamčili najučinkovitije rezultate. Kriza rukovođenja također utječe na kazneno pravosuđe i na sustav tužilaštva, koji su bili posebno neučinkoviti u sudbenom progonu i kažnjavanju onih koji su počinili zločin. S obzirom na kazneno pravosuđe, opseg slučajeva nadmašio je mogućnosti, a nadzor nad sucima i sudačkim službenicima, ako i postoji, vrlo je slab. Slijedom toga, pravosudni postupci su spori i ponekad nekorisni.

- *Uvjeti za rad* - prostorije, komunikacija, računala i registri - u potpunosti su neodgovarajući.<sup>35</sup> Informatizacijska tehnologija je rutina samo na trgovačkim sudovima, dok na svim drugim sudovima prevladavaju klasični pisaci strojevi. Nije rijedak slučaj da se suci koriste vlastitim računalima.<sup>36</sup>

- Neodgovarajuće permanentno obrazovanje, zajedno s malim plaćama i lošim uvjetima rada rezultira neučinkovitim sustavom.

Za potrebe naše analize koncentrirati ćemo se na dva osnovna problema:

- a) sudske registre - zbog praktičnih gospodarskih konzekvencija, i
- b) reorganizaciju sudova i postupaka.

## 2.1. Evidencijska infrastruktura

Pod evidencijskom infrastrukturom pravnoga poretka razumijem osnovne pravne evidencije (u materijalnom, organizacijskom, kompetencijskom i funkcionalnom smislu) koje se vode ili se trebaju

<sup>35</sup> Gotovo je ironično da je jedna od investicija uvođenje nove ceremonijalne odjeće.

<sup>36</sup> Ministarstvo je 1997. uložilo u informatičku tehnologiju 10.000.000 kuna, ponajviše u registre trgovačkih sudova.

voditi u nekoj državi da bi ona mogla uredno ispunjavati svoje složene funkcije.

Sudovi vode zemljišne knjige (općinski), sudski registar (trgovački), imaju određene nadležnosti u vezi s evidencijama brodova i zrakoplova. Stanje zemljišnih knjiga ne zadovoljava, u nekim je dijelovima države i zabrinjavajuće loše. Posljedice toga stanja višestruko su negativne, jer se:

- generira visoka razina pravne nesigurnosti (nepotpunost, nepouzdanost itd.),
- onemogućava stvaranje jasnoga uvida u imovinskopravni položaj potencijalnih poreznih obveznika, omogućava zapravo prikrivanje stvarne imovine, izbjegavanje poreznih obveza itd.,
- onemogućava vjerovnicima utvrđivanje imovine njihovih dužnika i prisilno ostvarivanje tražbina,
- smanjuje kreditna sposobnost vlasnika zbog teškoća u dokazivanje vlasništva i razine opterećenosti nekretnina, povećava cijena kredita zbog povećanih rizika dobivanja kredita,
- destimuliraju investicije, osobito strane, jer nije moguće jasno i određeno prikazati vrijednost (imovinu) koja se hoće prodati, odnosno imovinu tvrtke u koju bi se trebalo investirati; s time povezano ono otežava i privatizaciju,
- pretrpavaju zemljišnoknjižne službe, više se godina čeka na obične upise itd., što je izvor, po prirodi stvari, korupcije koja refleksno kontaminira i ostale segmente rada sudstva, itd.

Mjera neposrednog poboljšanja bila bi snimiti stanje tako da se dobiju elementarni pokazatelji o stupnju ažurnosti, aktualiziranosti stanja, osobito s aspekta načela jedinstvenosti nekretnine (uspostava jedinstva zemljišta i zgrada, etažiranosti) itd., stanje ekipiranosti zemljišnoknjižnih službi, razine obrazovanosti (pripremljenosti) službenika za obavljanje poslova koje rade, prostornoga i tehničko-tehnološkoga stanja itd. Prethodno bi trebalo vidjeti tko bi to trebao voditi i koordinirati u Ministarstvu. Jer ako osoba koja bi to trebala raditi

nije za to pripremljena, teško se može očekivati uspjeh cijele akcije. Treba pritom:

- razraditi kratkoročni plan aktivnosti - različito za različita područja države. Težište bi pri definiranju mjera i sređivanju stanja trebalo staviti na one dijelove zemlje u kojima se očekuju povećane investicije, u kojima je povećan promet nekretnina, koje su fiskalno i gospodarski najinteresantnije. U obzir dolazi obalni pojas, veliki gradovi, osobito Zagreb, Split, Rijeka, Osijek. Tako bi trebalo koncentrirano nastojati, u suradnji s jedinicama lokalne uprave i samouprave, koje su često svjesne toga problema te voljne i kadre financijski participirati u sređivanju stanja (npr. u Istarskoj županiji), segmentarno prevladavati eventualne probleme.
- formirati nekoliko timova eksperata (pravnik/sudac, sudski savjetnik, arhitekt ili građevinar, geodet - "središnja služba") za zemljišno-knjižno pravo koji bi obavili ili pomogli u obavljanju poslova u pojedinim zemljišnoknjižnim uredima (obnova, ažuriranje, osobito etažiranje, itd.),
- povećati broj zaposlenika u zemljišnim knjigama, makar na određeno vrijeme, ili iz središnje zemljišnoknjižne službe slati privremeno na teren eksperte itd.,
- uvesti dodatnu (ne osobito visoku) pristojbu na zemljišnoknjižne transakcije koja bi ostajala sudovima radi rješavanja problema zemljišnih knjiga. Time bi se motivirali sudovi da pravilno odmjeravaju i naplaćuju pristojbe za te transakcije. Opća razina naplate time bi se drastično povećala. To bi na koncu trebalo općenito učiniti s naplatom sudskih pristojbi.
- organizirati seriju radionica s osobama koje rade u zemljišnim knjigama radi provjere njihova znanja i njihova osposobljavanja, itd.,
- sudske registre trebalo bi reformirati analogno zemljišnim knjigama. Kada je o sudskom registru riječ, trebalo bi preispitati rješenja iz Zakona o trgovačkim društvima po kojima se naknadne transakcije udjelima u trgovačkim društvima ne registriraju u tim registrima. Upis u registar morao bi postati konstitutivan. Samo tako mogle bi se

sprečiti nepravilnosti u praksi i uspostaviti kontrola nad važnim segmentom imovine potencijalnih poreznih obveznika, ali i dužnika.

- istražiti ulogu Središnje depozitne agencije u vođenju dionica i proširiti sadržaj i funkciju evidencija koje ona vodi. To bi se moglo postići s nekoliko manjih intervencija u nekoliko zakona.

- konačno prevladati pat-poziciju u kojoj su se našli Ministarstvo pravosuđa i javni bilježnici glede cijene priključka na sudske registre. Zbog neshvatljivoga natezanja oko toga, već duže od dvije godine elektronička baza podataka sudskoga registra praktično nema korisnika, nije iskorišten potencijal da javni bilježnici daju izvratke iz registra i tako oslobode toga posla sudske službenika, koji bi se mogli posvetiti rješavanju zaostataka. Čak ni sudovi niti druge državne institucije namaju priključke na tu evidenciju.

- uvesti registar (u početnoj fazi pripremiti pravni okvir) založnih itd. prava na pokretninama i pravima. Time bi se bitno povećala pravna sigurnost, kreditna sposobnost imatelja takve imovine, transparentnost opterećenja itd. Takve registre zahtijevaju međunarodne financijske institucije (Svjetska banka, Europska banka itd.).

U ovom specifičnom aspektu glavna dugoročna mjera bila bi srediti stanje u svim evidencijama - zemljišnim knjigama, sudskom registru, registru založnih prava na pokretninama. Valja uspostaviti *on line* vezu između javnobilježničkih ureda i svih evidencija. Dugoročno to bi dovelo do relativnoga smanjenja broja zaposlenih u evidencijama zbog smanjenja potrebe da stranke idu po izvratke iz evidencija u evidencijske urede - dobivali bi ih kod javnih bilježnika, povećalo bi opću pravnu sigurnost, smanjilo troškove i vrijeme dobivanja kredita, pripreme investicija, transakcija itd.

## 2.2. Reorganizacija sudstva

Europska konvencija o ljudskim pravima (EK) zahtijeva da u tzv. kaznenim i građanskim stvarima mora biti osigurana nadležnost sudova kao sudova pune jurisdikcije. Time je otvoren problem vraća-



nja čitavog niza pravnih stvari iz nadležnosti upravnih tijela u nadležnost sudova - nekih obiteljskih, socijalnih itd. sporova. Već su donesene i prve odluke Ustavnoga suda u tom smislu. Tako će o naknadi za izvlaštenu imovinu morati odlučivati sud, a ne upravno tijelo.

Opcija s kojom je s time u vezi suočena Hrvatska jest sljedeća: ili ustrojiti posebne upravne sudove prvoga stupnja kao sudove pune jurisdikcije koji bi zadovoljavali zahtjeve čl. 6. EK, ili osnovati posebne sudove za pojedine vrste predmeta koji se sada rješavaju u upravnom postupku. Otvara se i pitanje treba li osnovati posebne obiteljske sudove, posebne sudove za radne i socijalne sporove, itd.

Jedan od ozbiljnih razloga ugroženosti prava građana, ali i visoke razine pravne nesigurnosti, jest postojeći sustav kontrole pravilnosti i zakonitosti odluka donesenih u pravnom postupku. O tužbama protiv konačnih upravnih akata odlučuje Upravni sud. Time se bitno povećava pravna nesigurnost, smanjuje mogućnost planiranja, djelovanja, investiranja itd. Nedostatak je i to što Upravni sud rješava o svim mogućim vrstama upravnih sporova, čime je otežana specijalizacija, pa time i kvalitetniji rad.

Upravni sud u upravnom sporu gotovo nikada ne izdaje privremene mjere, što zapravo onemogućava zaštitu od nepravilnih i nezakonitih upravnih akata sve do konačnoga rješenja spora. Zato se postavlja pitanje treba li uvesti prvostupanjske upravne sudove kao sudove pune jurisdikcije, o žalbama protiv čijih bi odluka odlučivao drugostupanjski Upravni sud. Osnivanje takvih sudova omogućilo bi ne samo kontrolu zakonitosti već i pravilnosti utvrđivanja činjeničnoga stanja, dakle potpunu kontrolu odluka upravnih tijela. To bi dovelo do općeg poboljšanja rada upravnih tijela, ali i do povećanja razine zaštite prava građana. Postavlja se i pitanje treba li osnovati i posebne računске sudove, ili poseban takav sud na razini države.

Za sve navedene reorganizacijske zahvate u strukturu upravnoga sudstva postoje uspješni kompartivni primjeri.

U Hrvatskoj postoje četiri velika trgovačka suda - u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku. Ostali takvi sudovi imaju bitno manje posla i broj

sudaca. Postojala je i tendencija da se trgovački sudovi osnuju u svakoj županiji. S obzirom na moderne komunikacije i specifičnost trgovačkoga sudovanja, nema razloga da se mreža trgovačkih sudova radikalno ne reducira na četiri navedena suda. U pojedinim bi centrima u kojima sada postoje trgovački sudovi bilo moguće stvoriti isturene administrativne odjele, u kojima bi postojali sudski dani. Za obavljanje hitnih poslova mogla bi se predvidjeti nadležnost općinskih sudova.

Nema razloga da se ne revidira broj općinskih sudova. Postojeća disperzija tih sudova onemogućava koncentraciju, specijalizaciju, stvaranje potrebne kadrovske kritične mase za obavljanje niza poslova. Zapravo bi trebalo uvesti kategoriju mirovnog suca, koji bi kao sudac pojedinac uredovao u hitnim stvarima i stvarima manjega značenja, dok bi se sve važnije stvari koncentrirale kod prvostupanijskih sudova proširene nadležnosti.

Trebalo bi revidirati i broj županijskih sudova. Neki su od njih osnovani iz političkih razloga, premda zapravo nemaju potrebnoga posla. Trebalo bi preispitati treba li iz županijskih sudova izdvojiti drugostupanijsku nadležnost i koncentrirati je u četiri apelacijska suda ili samo u jedan veliki apelacijski sud na razini države. Možda bi se mogao ustrojiti jedan apelacijski kazneni sud, jedan apelacijski civilni sud, kao što sada postoji samo jedan apelacijski trgovački sud. Prvostupanijska kaznena nadležnost sadašnjih županijskih sudova mogla bi se spojiti s važnijom prvostupanijskom nadležnošću općinskih sudova. U građanskim stvarima sada i onako nema prvostupanijske nadležnosti županijskih sudova. Tim su putem krenule Francuska i Italija.

Nejasnoće glede granica nadležnosti između trgovačkih i općinskih sudova (u civilnim stvarima), između općinskih i županijskih sudova (u kaznenim stvarima) izazivaju nepotrebe sukobe o nadležnosti. Stoga bi propise o tome trebalo urediti tako da se ti sukobi reduciraju na minimum, da se izbjegne nepotrebno lutanje predmeta, oglašavanje nenadležnim, vraćanje itd. Tome bi trebalo prilagoditi i procesne propise. Između ostaloga, povrede pravila o nadležnosti trebalo bi, osobito u civilnim stvarima, izuzeti iz razloga zbog kojih se pazi nakon određenog stadija postupka po službenoj dužnosti i razloga zbog kojih se mogu izjavljivati pravni lijekovi.

Trebalo bi u civilnim stvarima dosljedno uvesti u prvom stupnju monokratsko suđenje. U povodu žalbe protiv procesnih odluka i u sporovima male vrijednosti općenito bi trebalo uvesti pravilo da o žalbi odlučuje sudac pojedinac.

Trebalo bi pojačati koncentraciju u postupanju, ograničiti pravo na iznošenje novota, ojačati procesnu disciplinu. Glede prava na reviziju trebalo bi razdvojiti razloge u kojima bi postojalo pravo na reviziju od slučajeva u kojima bi revizijski sud ocjenjivao zaslužuje li konkretni predmet da ga uzme u razmatranje Vrhovni sud.

Ovršnu bi funkciju bilo moguće bitno rasteretiti uvođenjem, analogno kao što je to javno bilježništvo, posebne privatne službe, s javnim ovlastima, koja bi obavljala određene poslove u vezi s prisilnim ostvarenjem tražbina.

### 3. Neposredne mjere poboljšanja

Kratkoročne i neposredne mjere popravljivanja situacije bile bi:

- Na temelju raspoloživih statističkih podataka trebalo bi snimiti stanje stvari u sudovima, osobito s aspekta broja sudaca, pa čak i poimenično, koji rade na određenim poslovima, koji im je učinak, koliko im je odluka ukinuta, koliko im traju postupci. Takav bi snimak omogućio da se dobije slika ne samo o pojedinim sudovima već i o pojedinim sucima.
- Na temelju snimka bit će moguće, treba pretpostaviti, donijeti i odluke o prenošenju određenih poslova ili vrsta ili pojedinačno određenih predmeta s nekih na druge sudove - svrsishodna delegacija, čemu bi mogla pomoći i prilagodba propisa o tzv. delegaciji nadležnosti. Bilo bi moguće odrediti i privremeni ili trajni raspored nekih sudaca u druge sudove.
- Nužno je utvrditi i razgraničiti poslove u sudovima koji su "pravosudni" i koji zahtijevaju angažman sudaca od poslova koji su "sudski", ali koji nisu pravosudni i koji ne zahtijevaju da ih obavljaju suci, već

se mogu povjeriti i osobama s visokom (pravnom) ili višom stručnom spremom. U Njemačkoj i Austriji velik su uspjeh polučili s institucijom *Rechtspfleger*, osoba koje nisu suci, ali kojima se povjераava obavljanje nekih sudskih poslova.

- Suci se imenuju pod posebnim uvjetima i njima se jamči poseban status. Osobama koje nisu suci nije potrebno to jamčiti, one su manje plaćene i može ih se angažirati čak i na određeno vrijeme, odnosno lakše im je otkazati ugovor o radu. Paralelno s time trebalo bi pripremiti zakon o hrvatskim "pravoskrbnicima" (*Rechtspfleger*).

- Dakle, umjesto da se veliki zaostaci u sudovima (u pravilu) rješavaju (samo) angažiranjem novih sudaca, bilo bi puno učinkovitije i jednostavnije značajno povećati broj njihovih suradnika, kojima bi se povjerali određeni poslovi koje bi obavljali samostalno ili uz nadzor suca. Određenih iskustava u tom smislu ima.

- Velik broj predmeta kojim su sudovi opterećeni zapravo su poslovi čije bi se rješavanje moglo povjeriti osobama bez svojstva suca: zemljišne knjige, sudski registar, obavljanje određenih radnji u izvršnom i izvanparničnom postupku, obračun troškova itd.

- Na temelju snimka općega stanja u pojedinim sudovima te standarda za razgraničenje između pravosudnih i ostalih sudskih poslova moglo bi se velik dio zaostataka početi prevladavati angažiranjem određenog broja suradnika, savjetnika, osoba s višom ili srednjom stručnom spremom.

#### 4. Dugoročne mjere poboljšanja

U dugoročne mjere poboljšanja svakako spadaju navedene mjere reorganizacije, ali i uporno i dosljedno ponavljanje onih aktivnosti koje su po prirodi stvari naznačene kao hitne i neposredne. Jedan od nedostataka svih dosadašnjih pokušaja da se sanira i poboljša stanje u sudovima bio je neselektivan pristup, pristup koji nije polazio od određenih prethodno promišljeno utvrđenih prioriteta.

Stoga bi bilo potrebno utvrditi prioritete u intervencijama - s obzirom na vrste predmeta kojima bi trebalo dati prednost, ali i sudova u kojima bi stanje trebalo popraviti. Tako bi trebalo utvrditi koji su za ukupno stanje u državi, a osobito u gospodarstvu, najvažniji sudovi i nastojati u njima popraviti stanje stvari - angažiranjem dodatnih sudaca, sudskih suradnika itd.

Po našem mišljenju kratkoročna mjera velikog neposrednog pozitivnog učinka za gospodarstvo trebalo bi biti intenziviranje rada u ovršnim odjelima sudova. Zbog relativne neekipiranosti, pretrpanosti itd. tih odjela usporeno je rješavanje tih pravnih stvari, pa se time ne ostvaruju nesporno utvrđene tražbine velikog broja vjerovnika, čak i u onim slučajevima kad je to moguće, npr. zato što dužnici imaju imovine.

- Brzom intervencijom u neke propise organizacijskoga i procesnoga karaktera dalo bi se olakšati rješavanje nagomilanih zaostataka. Tako je sada u pripremi novela ZPP-a, koja će, treba se nadati, olakšati vođenje parničnoga postupka. Ipak pozitivni bi se efekti te novele mogli očekivati tek za dvije do pet godina.
- Velik je problem prisilno ostvarivanje tražbina, osobito na pokretinama, nepostojanje aukcijskih kuća kojima bi se povjeravalo čuvanje i prodaja zaplijenjenih pokretnina. U velikom se broju slučajeva radnje sudskih tijela iscrpljuju u provedbi radnji bez učinka. Postojanje tih kuća omogućilo bi stvaranje timova eksperata, ali i koncentraciju zaplijenjenih predmeta koji bi se prodavali anonimno, nakon stručne procjene, po cijenama koje bi bile povoljnije i za vjerovnike i za dužnike. Iskustva nekih susjednih zemalja u tom su pogledu vrlo povoljna.
- Relativno jednostavnim zakonskim intervencijama mogla bi se postići visoka transparentnost u pogledu dioničarske i udioničarske strukture u pojedinim tvrtkama. To bi bitno olakšalo otkrivanje imovine dužnika i namirenje vjerovnika.
- Specijalizacija je provedena samo u nekim sudovima. Prema Sudskom poslovníku u mnogim sudovima poslovi se dijele tako da svi

suci rješavaju sve vrste predmeta. To bitno smanjuje mogućnost specijalizacije, otežava funkcionalnu organizaciju posla, dovodi do toga da se neke pravne stvari rješavaju uz primjenu pravila procedure koja za njih nisu primjerena. Tako se u stečajnim stvarima bila nametnula parnična manira vođenja ročišta, njihova odgađanja itd.

- Trebalo bi nastojati, ako je moguće, provesti specijalizaciju prema vrstama procedura koje treba primijeniti i u okviru toga prema vrstama predmeta. To se može postići relativno jednostavno.

- Nužno je hitno donijeti novi zakon o nasljeđivanju, koji je inače u pripremi, i u njemu dosta odlučno znatan broj poslova u izvanparničnoj nadležnosti sudova prenijeti na javne bilježnike. Trebalo bi općenito preispitati za koje bi sve izvanparnične poslove trebalo otvoriti alternativnu nadležnost javnih bilježnika. Takva nadležnost postoji u stvarima dobrovoljnoga založnopravnoga i fiducijarnoga osiguranja i u praksi ta osiguranja gotovo redovito obavljaju javni bilježnici.

- Konačno, trebalo bi razmotriti i mogućnost da se brakovi u nekim slučajevima razvrgavaju sklapanjem sporazuma pred javnim bilježnikom. Tako bi se u Hrvatskoj bez većih problema jednim potezom pera "oslobodilo" desetak sudaca za druge poslove.

## VI. STRATEGIJA RAZVITKA - JAVNA UPRAVA: CILJEVI, PRIJEDLOZI I MJERE

1. Želimo učinkovitu, modernu, sposobnu, u trošku svedenu u okviru realnih materijalnih mogućnosti društva javnu upravu koja prepoznaje potrebe građana i mogućnosti društva. Želimo javnu upravu prema standardima europske razine. Javnu upravu koja civilno društvo smatra partnerom. Težimo decentralizaciji i policentričnoj regionalizaciji Hrvatske. Svaka strategija sadrži takve vizije.

2. U dugoročnim promjenama vjerojatna perspektiva jest približavanje javne uprave europskim kriterijima

3. To praktički znači povećanje raznovrsnosti struktura i decentralizaciju, regionalno i globalno povezivanje i internacionalizaciju uprave, više standarde profesionalnog ponašanja i etike, promjenu metoda rada prema načelima "nove javne uprave". Takav pristup implicira drukčiju percepciju zadataka, drukčiji odnos prema građanima i civilnom društvu - odnos partnerstva i suradnje, veću samostalnost u promjenjivim političkim okolnostima, drukčija načela ustroja (timski rad, flaksibilnost statusa, plaća i radnog vremena), drukčiju percepciju profesije (permanentno obrazovanje, informatičke vještine, komunikacije, etika), depolitizaciju i lojalnost prema pozivu, a ne stranačku pripadnost, odanost zakonitosti i poštovanje ljudskih prava, društveno odgovorno djelovanje prema javnom interesu te senzibilnost prema društvenim pitanjima. Strategija približavanje modernoj Europi smatra se dugoročnim zadatkom i smjerom razvoja.

4. Kratko, današnjom situacijom ne možemo biti zadovoljni. Instrukcije su jednim dijelom urušene stalnim nedostatkom jasnih pravila i čvrstog vođenja. Ustroj i položaj institucija mijenja se u slijedu političkih i ekonomskih promjena, i nema vremena da se stabiliziraju po dimenziji ciljeva, odnosa i metoda.

5. Središnja uprava nosi se s problemima oskudice sredstava, nekontroliranog rasta, koordinacije djelovanja i političkog usmjeravanja i nadzora, lokalna s krivo sačinjenom teritorijalnom strukturom, nerazmjerom zadataka i ovlasti, ovisnošću od centralnih dotacija. Selekcija prema sposobnostima narušena je staranačkim ključevima raspodjele položaja i regresijom na osobne kriterije poslušnosti vodećim i utjecajnim osobama. Odnos prema poslu je rutinski, nedostaje motiva i odgovornosti. Metode su birokratske, nedostaje znanja, opreme i iskustva (postoji generacijski diskontinuitet), uz nepovoljne gospodarske (materijalne) prilike, uz (neutemeljeno) velika očekivanja javnosti i političkih predstavnika, u okolnostima sanacije šteta rata (osobito indirektnih i nematerijalnih) i vlasti nesklone modernizacijskim reformama. Nezadovoljstvo je povod za promjene.

6. Umjesto efektivnih ali kratkotrajnih zahvata i postupne promjene birajmo usmjerenu, kontroliranu i dugoročnu promjenu. Želimo upozoriti na loša iskustva reformi u kojima volja i namjere žure pred osmišljenim promjenama. Prije konkretnih mjera potrebno je važno upozorenje. Osnovna ideja strategije je inzistiranje na sistemskim mjerama promjene: reforme javne uprave skup su mjera sasvim različitog karaktera. Promjena zakonskog okvira ili odluka nekog tijela samo su početak, a ne jedini oblik i kraj takvog procesa.

7. Poteškoća nije formuliranje akata, već njihova implementacija. To jednostavno znači da mjere - naizgled prihvatljive i opravdane - ne daju efekta ako nisu povezane i ako nisu vremenski usklađene prema općim strateškim ciljevima. I pogreške tijekom vremena daju dobre rezultate, a isto tako s vremenom se mogu pokvariti i najbolje zamisli. Ništa ne treba razoriti - ukinuti institucije ili zamijeniti ljude - a da se ne zna razlog i način na koji se namjerava nastaviti djelovanje. Nije važno samo što se želi, već i način - kako.

8. Strategija reformu javne uprave zbog toga ne ostavlja politici i državi, već je otvara za raspravu svima koji imaju interes i znanje, otvara se civilnom društvu tražeći podršku i poticaj. Stoga uspjeh strategije ovisi o neprestanoj pozornosti prema reformi javne uprave. To podrazumijeva stvaranje određenih institucionalnih uvjeta u podržavanju političke podrške promjenama. Temu javne uprave treba razmatrati i kad nema konkretnih zakonodavnih prijedloga - kako Vladi tako i Saboru.

9. Predlažemo podržati projekte i inicijative koje se stvaraju u okvirima civilnog društva u vezi s reformama upravnog sustava (*Decentralizacija*), promjenama u pravosuđu (Hrvatska udruga sudaca, HHO), promjenama u lokalnoj i regionalnoj samoupravi (Udruga gradova i općina, Istra 2001) i slično, ne samo zbog njihove uspješnosti, već prvenstveno radi javnog otvaranja reformi javne uprave.

10. Analiza i mjere koje predlažemo usmjerene su prema trajnim promjenama institucija, na institucionalnu izgradnju. Ne smatramo da se može u svemu zanemariti ljudski faktor - osobine, sposobnosti i motivacije ljudi, štoviše, upravo u tim elementima potrebne su



neposredne akcije, ali strategija podrazumijeva vremenski horizont koji je preko neposrednih interesa i povoda. Neprestana pozornost znači zbog toga prihvaćanje orijentacije na sistemske i institucionalne mjere, otvorenost prema idejama i prijedlozima te dugoročnu perspektivu djelovanja.

11. Potrebno je na višu razinu podignuti pripremljenost, ustroj i motiviranost institucija koje prema svom položaju pripremaju, izvode i prate reforme javne uprave. Prije svega, ocjena da postojeće Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave nema preduvjete da osmisli, predloži, kontrolira i prati reforme samo je dijelom točna. Takav zadatak nije bio predviđen u njegovim ranijim rekonstrukcijama, a novi zadaci, osobito nakon potpisivanja sporazuma 14. svibnja 2001. s Europskom unijom, zahtijevaju značajne organizacijske i personalne promjene. U raspravama o formuliranju strategije, i u samom tekstu, pojavljuje se prije svega potreba prikupljanja, obrade, analize i publiciranja podataka o javnoj upravi. Pored toga izrazito opsežna zakonska inicijativa, koja će se tijekom reformi i pojačati, pretpostavlja vrlo aktivno mobiliziranje stručne javnosti, predlaže razvijanje edukativnih programa. Konačno, potrebna je koordinacija djelovanja s drugim ministarstvima (u području financija, europskih integracija, gospodarstva) i različitim institucijama (instituti, sveučilišta, zavodi i sl.). Za takve zadatke nitko nije bio spreman.

12. U slijedu takvih prilagodbi potrebno je stvoriti instituciju za koordiniranje zadataka prilagodbe europskim kriterijima uprave. Takva institucija (koordinacija) može se stvoriti u različitim oblicima, na primjer kao vladina koordinacija ili odbor, kao tijelo pri Ministarstvu, kao posebna institucija. Svako od tih rješenja ima prednosti i nedostatke. Međunarodna iskustva prednost daju posebnom izdvojenom tijelu (Slovačka), ali tradicionalno takvo je tijelo pri ministarstvu zaduženom ionako za takve aktivnosti, ili čak pri predstavničkom tijelu. Odluka o tome treba uvažiti potrebu da takvo tijelo ima značajan politički utjecaj i vezu s vladom, da povezuje različite dijelove vlade, pa i da reprezentira i stručnu multidisciplinarnu analizu. Treba obnoviti djelovanje na zadacima prikupljanja, pohrane,

prikaza i analize podataka o javnoj upravi. U prijašnjim razdobljima takve zadatke obavljao je Zavod za javnu upravu, no aktivnosti tog zavoda bile su ograničene, kako vremenom i atmosferom u kojoj je djelovao, tako i oskudnim sredstvima i opremom, neodgovarajućim metodama djelovanja. Ne bi trebalo obnavljati ono što je postojalo, ali je postojanje takve institucije funkcionalno potrebno. Jedan od najvećih problema i poteškoća ove studije je činjenica nepostojanja institucijske podrške za formuliranje odgovarajuće strategije. Na drugim područjima postoje - čak mnogobrojne - institucije (instituti, centri, udruge), dakle već postojeći podaci, ranije strategije i analize, sistematizirane pogreške i uspjesi, profesionalna i ekspertna specijalizacija, publikacije, sredstva i ljudi. Za ilustraciju: posljednja studija o reformi javne uprave izrađena je 1968. godine.

13. U području javne uprave ponovno počinjemo, s velikim zakašnjenjem, sa stvaranjem čvrstih institucionalnih djelovanja na istraživanjima, raspravama, formulacijama i programima reforme uprave. **Potrebno je nastaviti rad na operativnoj razradi i detaljiziranoj aktivnosti u realizaciji strategije, no u neposrednoj vezi sa sličnim projektima koji će se razviti kroz CARD i slične programe (Decentralizacija).** Strategija je otvoren dokument, ne samo u smislu primjedbi i nadopuna, stalne adaptacije i praćenja, već i kao aktivnost koja je stožerna točka povezivanja različitih aktivnosti.

14. U posljednjoj godini dana Vlada je usvojila niz mjera koje se tiču centralne uprave (zapošljavanje, sistematizacija, napredovanje) i lokalne samouprave (izborni sustav, decentralizacija nadležnosti, poglavito školstvo i zdravstvo, financiranje). Te mjere bile su usmjerene na neposredne učinke. Promjene treba nastaviti.

15. Unutarnji ustroj Vlade, usklađivanje rada tijela zaseban je problem razine središnje državne uprave. Nije riječ samo o broju ministarstava, već i o koordinaciji drugih tijela, i osobito o promjenama metoda djelovanja i racionalizaciji. Izdvajanje zadatka reorganizacije djelovanja same Vlade potrebno je jer se radi o tehnički i u detaljima zahtjevnom poslu te o stvaranju programa tehničke pomoći u modernizaciji unutarnjeg djelovanja Vlade, u promjeni ustroja stručnih službi.

16. Dilemu koncentracije i diferencijacije središnje uprave smatramo, u osnovi, dilemom utemeljenom na promjenjivim kriterijima mjere, dakle relativnom, a ne apsolutnom. Trenutno, prevladava potreba smanjivanja broja ministarstava i uključenje samostalnih tijela u postojeći sastav. U procjeni da je redukcija broja zaposlenih jedan od posebnih ciljeva, uz izražene probleme koordinacije, savjetujemo koncentraciju u manjem broju resora i promjene u djelovanju tijela koordinacije i stručnog praćenja djelovanja same Vlade.

17. Selekcija ljudi za rad u upravi jedan je od ključnih zadataka reforme javne uprave. Javna uprava je **predimenzionirana** glede broja uposlenika. Poticanje sustava izbora, promicanja i nagrađivanja prema sposobnostima i rezultatima (*merit*-sistem) od presudnog je utjecaja na učinkovitost javne uprave. Realnost je drukčija. Hrvatska nema profesionalizirani vrh struktura javne uprave. Kriteriji političkog i stranačkog odabira, podrijetla i osobne lojalnosti smetaju razvoju profesionalne i moderne uprave. Takvi procesi bitno utječu i na predanost pozivu, radni moral i etičnost ponašanja. U nekim dijelovima uprave postoji evidentni višak, a u nekim dijelovima manjak zaposlenih.

18. Pitanje veličine i broja zaposlenih važno je i s radnog i s financijskog gledišta. Troškove i veličinu treba smanjiti, ali to nije zadatak **mehaničke redukcije**. Prije svega, loša uprava je skupa, pa makar bila mala i ne troši puno. Potom, relokacija je bolji izbor od otpuštanja ili prikrivenog troška (rano umirovljenje). Konačno, u mnogim djelatnostima postoji kroničan nedostatak ljudi i sredstava potrebnih za djelovanje. Potrebno je ponovno razmotriti modele školovanja za upravne službe, osobito potaknuti permanentno obrazovanje i poslije-diplomsku specijalizaciju.

19. Potrebno je smanjenje zaposlenih smatrati sastavnim dijelom promjene, reforme uprave, jer se **ne radi o smanjivanju broja, već o postizanju nove kvalitete**. Problem su i male i nestimulativne plaće, nevezne za rad i rezultate, već za status i položaj. Plaća nije rasipanje, već trošak, i mora odgovarati sposobnostima i rezultatima. Slabo plaćena, poslovima opterećena uprava ima razloge i opravdanja za

slab rad. U takvom okruženju teško je ostvariva reforma kojoj je cilj motivirana i učinkovita državna uprava. To su rizici brzih ušteda pod svaku cijenu, i to je još jedan argument za promišljenu reformu financiranja uprave, koja će se provoditi u kontekstu opće reforme uprave.

20. Potrebno je razdvojiti sustave koji su tek formalno vezani i potaknuti prijenos zadataka na samostalne organizacije i institucije civilnog društva.

21. Treba inzistirati na strogom *merit*-principu odabira, statusa, pomicanja, nagrađivanja, potaknuti depolitizaciju položaja i funkcija te raditi na permanentnom stručnom i profesionalnom (etika) obrazovanju. Neodgovarajućim smatramo i sustav ispita kao temelja i obavljanja poslova te uopće sustav kriterija za zapošljavanje.

22. Upravne patologije - korupcija, nepotizam i zloupotrebe - nisu beznačajne pojave. Metode rada treba unaprijediti uz istovremenu ubranu informatizaciju - informatičko znanje treba biti sastavni dio upravnih znanja.

23. Država treba obuzdati instrumente javnog financiranja, kako na prihodnoj tako i na rashodnoj strani pozitivnog valoriziranja štednje u javnom sektoru - to je gospodarstvu relativno prihvatljivo. Kontrola zakonitosti lokalnih financija vrlo je urgentna. I sustav solidarnosti i redistribucije sredstava za rad lokalne samouprave treba prilagoditi tim zahtjevima i poticati dugoročno planiranje prihoda i rashoda, što je moguće tek u uvjetima stabilizacije normativnog okvira i opće fiskalne politike. Trošak uprave prelazi realne materijalne mogućnosti. I unutarnja struktura rashoda proračuna je nepovoljna, troškovi su pretežno troškovi redistribucije s jakom socijalnom komponentom, servisiranje dugova, administrativni izdaci. Nedostaje jasna transparentnost u stvaranju proračuna, nema odgovarajućeg sustava financijske kontrole i unutrašnje kontrole te upravljanja sredstvima, nema jasnih mjerila koja bi bila pokazatelj uspješnosti programa i troškova, mala je uloga stručnih financijskih institucija stručnjaka i građana, previsok je stupanj centralizacije prihoda i redistribucije prema lokalnim jedinicama, prisutna je nestabilnost

jer popunjavanje proračuna zavisi u posljednjim godinama od vanjskog zadužnja, prodaje javnih poduzeća i sl. Određene reforme pripremljene su već od 1998. godine.

24. Decentralizacija nije samo politički cilj. Ona podrazumijeva promjenu teritorijalnog ustroja koji je po mnogim dimenzijama neadekvatan. Struktura lokalnih jedinica nije odgovarajuća. Jedinica ima previše. Gradovima su proglašene i jedinice koje nemaju za takav status ni mogućnosti ni objektivnu potrebu.

25. Lokalni sustav demokratskog predstavnštva pasivizira građane. Nedostaje sredstava, ali i poduzetništva i odgovornosti. Uloga lokalnih jedinica u poticanju gospodarskog rasta je mala. Umjesto upravljanja imamo vladanje. Regionalna razina nije adekvatana u postojećem županijskom ustroju. Lokalni izbori došli su prije adekvatnih priprema promjene, pa su provedene reforme usmjerene prema indirektnim efektima, prema racionalizaciji teritorijalnog ustroja, fleksibilnijem sustavu vijeća i izvršnog sloja - izvjestan je pozitivan napredak, u skladu s prijedlozima ove strategije.

26. Treba pripremiti novi teritorijalni ustroj zasnovan na racionalnosti te uvažavanju stvarnih mogućnosti jedinica lokalne i regionalne samouprave, uz širenje kruga poslova koje lokalne jedinice obavljaju autonomno, uz racionalnijim i lokalnim prilikama primjerenijim unutarnjim ustrojem lokalnih i regionalnih jedinica, uspostavom izbornog sustava u kojem će biti naglašen izbor osobe, uz nadzor središnjih tijela shvaćen kao pomoć u metrijalnom i stručnom smislu i jamstvo racionalnog i zakonitog djelovanja.

27. Regionalizam nije prijetnja Hrvatskoj. Prijetnja je voluntarizam u kojem se broj, veličina i nadležnosti regije prilagođavaju trenutnim političkim okolnostima. Pripreme i stručne multidisciplinarnе podloge nisu dovoljno odmakle. Zbog toga zadatak pripreme treba povjeriti jedinstvenoj skupini za pripremu teritorijalne reorganizacije koja bi mogla izraditi virtualne modele kao racionalnu podlogu. Takva skupina treba voditi računa o povijesnim i racionalnim granicama, ali i o izraženim mišljenjima ljudi. Dakle, treba formirati stručni tim za izradu temelja novog teritorijalnog ustroja.

28. Odnos s građanima treba se temeljiti na stvarnoj predanosti vodećeg sloja i funkcionara u javnoj upravi da građanima nude informacije o djelovanju uprave - ciljevima, poteškoćama i mogućnostima - te o svome radu. Pravo je građana dobiti informaciju, no i više od toga: aktivno sudjelovanje u donošenju društvenih odluka o djelovanju uprave na svim razinama. Konzultacije građana i korisnika priprema su kvalitetnih odluka te se ne radi o rutinskoj i formalnoj akciji. Osobito je važno štiti građane u njihovoj ulozi korisnika službi. Informacija koja se daje građanima treba biti objektivna, dostupna i potpuna. Javna uprava ima obvezu ne samo načelno odgovarati za svoj rad nego i pitati i saznati mišljenje građana - korisnika o svome radu. Ocjenjivanje rada ne može se svesti na samozadovoljno izvještavanje izabranim političkim tijelima kao što su Sabor, skupštine i vijeća. Pritužbe na rad ne smiju se smatrati teškoćom, već normalnim i potrebnim usmjeravanjem djelovanja. **Potrebno je promijeniti načelan odnos prema građanima, smatrati građane i korisnike ovlaštenima da primaju informacije o djelovanju javne uprave, sudjeluju u odlučivanju i radu.**

29. **Potrebno je stalno istraživanje stavova, načelo "prijama otvorenih vrata", slobodnih telefona te, posebno važno, i promjene u institucijama koje potiču participaciju građana.**

30. Istraživanja su pokazala da razvijeni civilni sektor djeluje kao iznimno važan čimbenik učinkovitosti javne uprave, osobito na lokalnoj razini. Razvoj civilnog društva znači samoorganizaciju društva odozdo. **Partnerstvo države i civilnog društva snaži demokraciju.** Civilno društvo nema tradiciju u hrvatskom društvu. Uprava i civilne organizacije relativno slabo surađuju. Uprava je nepovjerljiva prema civilnim inicijativama. Treba poticati partnerstvo javnih službi i civilnih organizacija.

31. Treba izraditi suvremeniji i sadržajniji zakonski okvir za razvoj civilnog društva i transparentan sustav davanja dotacija civilnim organizacijama. Možemo iskoristiti program CARD kako bi se učilo iz inozemnog iskustva te dobila druga materijalna i tehnička pomoć. Za predstavnike javne uprave treba organizirati prikladno obučavanje u ovom području.

32. Konačno, u našem prijedlogu razrađujemo i promjene u ustroju pravosudnog sustava, ali ne kao sustavni plan, nego kao komplementarni prilog. Odgovarajuće mjere koje tamo predlažemo, usmjerene prema učinkovitosti i nezavisnosti pravosuda, nadovezuju se na reforme javne uprave. Reforma pravosuda, kako predložene izravne mjere, tako i uporne sustavne promjene, pretpostavka su zaštite ljudskih i drugih prava građana.

33. Strategija reforme javne uprave jest europeizacija i modernizacija uprave. U ovom programu sadržan je niz pretpostavki i mjera koje treba provesti. Kroz dugi niz godina takve su reforme izostale te kasnimo. Kasnimo jer je stvoren sustav u kojem nepostojanje jasnih ciljeva i razvojnih planova odlučivanje svodi na rutinske poslove održanja položaja, vlasti i administriranje. Cijeli niz institucijskih promjena tijekom posljednjih desetak, čak i više: tridesetak godina nije uspio te je zadovoljstvo postojećim potpuno neopravdano. Perspektiva modernizacije pretpostavlja ne samo promjenu metoda rada, informatizaciju i otvorenost, već puno više od toga: promjenu shvaćanja o tome kako, koliko i s koliko sredstava javna uprava djeluje. Ova strategija zato je tek početak.

34. Na polju reformi javne uprave ne postoje važne pretpostavke: sistematizirano znanje, brojni i motivirani stručnjaci, mobilizirana stručna i opća javnost, tako da kada se usporedimo s drugim sferama društva - birokratizacija, etatizacija i voluntarizam, zatvorenost prema korisnicima - otkrivamo da su propuštene brojne prilike da se javnoj upravi i njezinoj reformi pokaže potrebna pozornost.

35. Uspjeti prevlatati takve trendove, modernizirati upravu i približiti je europskim standardima i normama djelovanja skup je, dugotrajan, u osnovi i prema poteškoćama nepredvidiv pothvat. U poslovima reforme države i javne uprave izraz "pohvat" podrazumijeva odlučnu političku volju, stalno fokusiranje pozornosti, svekoliku pomoć, korištenje znanja, iskustava i suradnje.