

*Modernizacija hrvatske uprave -  
- povijesne odluke, aktualno stanje  
i razvojne perspektive*

*Zagreb, 25. i 26. travnja 2002.*

*Pozdravni govor Davora Krapca,  
dekana Pravnog fakulteta  
u Zagrebu*

Pozdravljajući vas u ime Fakulteta i organizatora ove konferencije, dopustite da prepričam jednu anegdotu, kako sam je neki dan čuo. Prije kratkog vremena ministar znanosti Republike Hrvatske na svečan je način otvorio novoizgrađenu zgradu Ekonomskog fakulteta u Splitu, djelo jednog od najpoznatijih hrvatskih arhitekata, velebno zdanje od nekoliko desetaka milijuna kuna, o kojem je pisao gotovo cijeli hrvatski tisak. No, kratko nakon što su se ugasila svjetla i političari zadovoljno razišli, zgrada je poplavljena vodom iz vodovoda: nakon svečanosti otvorene su slavine preko noći radi odzračivanja vodovodnih cijevi. No, prije toga se zaboravilo provjeriti jesu li kanalizacijski ispusti slobodni. A oni su bili začepljeni ostacima građevinskog materijala. Sreća je u tome što su poplavljeni podovi bili od kamena tako da se materijalna šteta svodi uglavnom na račun za vodu koji će splitski "Vodovod" ispostaviti Ekonomskom fakultetu.

Ovu anegdotu čuo sam jučer i prenosim ju kao mali *Leitmotiv* za promišljanje modernizacije hrvatske uprave. Čini mi se da u tom promišljanju moramo odgovoriti na dva izazova.

Prvi je izazov intrinzičan, okrenut prema metodologiji znanosti o upravi kao empirijske znanosti. Svi znamo koliko je važno upravu proučavati, raspravljati o njezinoj ulozi u društvu i razmatrati ju kao ljudsku djelatnost. Obično se to čini tako da korištenjem perspektive neke suvremene teorije o upravnim organizacijama teoretičari (najčešće pravници) koji dobro poznaju neki konkretni upravni sustav opisuju njegovu strukturu i procese, ponekad objašnjavajući njegov postanak i razvoj. No, taj pristup posvećuje više pozornosti ustrojstvenim i funkcionalnim aspektima uprave kakvi su zabilježeni u pravnim normama, zapravo kakve zakonodavci žele i zamišljaju. Manje se pozornosti kod nas posvećuje upravnoj praksi, premda iz empirijskih istraživanja, poglavito na području pravne sociologije, znamo da je, kako kažu Amerikanci, *law in action quite different from law in books*.

Što to znači? Ne želim nipošto umanjiti značenje ili kritizirati metodologiju i rezultate hrvatske nauke o upravi. Ona se doista može dičiti svojom tradicijom, počam još od Političko-kameralnog studija u kraljevinama Dalmaciji, Hrvatskoj i Slavoniji, utemeljenog 1769. godine s ciljem kameralnog obrazovanja činovnika za državnu upravu, pa do danas, u kojem je Fakultet, posebice njegov poslijediplomski studij iz upravno-političkih znanosti, odigrao vrlo važnu ulogu. Pogotovo ne želim osporavati potrebu za postojanjem dobre hrvatske upravno-pravne dogmatike. Tu potrebu možemo ilustrirati brojnim primjerima. Tako, kod nas se još uvijek ne zna pravi sadržaj pojma "sudska uprava". Zbog toga, kriva tumačenja u našoj općoj a i stručnoj javnosti u posljednje dvije godine, ponekad i namjerno, rasplamsavaju kontroverzije oko toga može li ministar pravosuđa postavljati i razrješavati predsjednike sudova a da time ne utječe na samostalnost i neovisnost sudbene vlasti. Ili, na primjer, česti su sporovi oko brojnih situacija u upravnim postupcima o tome kakvu pravnu zaštitu treba zajamčiti građanima i oko toga ima li mjesta upravnom sporu. Da se poslužim primjerom iz vlastite "branše": visokoškolske ustanove ponekad nisu u nas sigurne trebaju li na postupke izbora i reizbora nastavnika, pored propisa Zakona o visokim učilištima, primijeniti odredbe Zakona o općem upravnom postupku ili Zakona o radu.

No, ipak ovdje želim naglasiti da postoje prazni prostori u korpusu znanja o glavnim *praktičnim* problemima organizacije i djelovanja naše uprave. Možemo li sa sigurnošću reći koji je čimbenik zakazao pri otvaranju splitskog Ekonomskog fakulteta: okvir organizacijskog procesa u kojem je Ministarstvo znanosti i tehnologije trebalo provoditi nadzor nad kapitalnim investicijama u infrastrukturu visokoga školstva, neki od osnovnih dijelova organizacije ili možda neka od sastavnica u procesu organizacijskog povezivanja? Ili su, pak, uzbuđenja oko otvaranja nove, velebne zgrade, dovela do trenutačnih zagušenja komunikacijskih kanala zbog kojih su u organizaciji nastupile nepredvidive i načas neotklonjive promjene? Ili je možda još uvijek pravi razlog naših nedaća u dezorganizaciji i opadanju kvalitete hrvatske uprave na koje se tužio još u XVIII. stoljeću Baltazar Krčelić (kako ga citira E. Pusić u *Nauci o upravi*, Zagreb, 1996, 64):

*“Usljedi zanemarivanja dobrih i korisnih nauka držim da se to zlo rodilo. Hranili smo se metafizičkim sitnišem, a ni misliti se nije smjelo na nauke o državi, politici, vojničkim, gospodarskim prilikama i uopće o javnom pravu... Mi nećemo za konjara uzeti čovjeka koji ne pozna konje, ni za ovčara čovjeka koji ne pozna ovaca, ni za vinogradara čovjeka koji nije vidio loze, a traži se od nas da najboljim vladarima držimo one koji se nisu nikada bavili onim naukama koje nas uče kako se vlada ljudima i kako se vrše javne službe”.*

Vjerojatno pretjerujem, no želim iskazati da sam uvjeren da su teoretičari naše znanosti o upravi svjesni da oko nas postoji blago sekundarnih izvora podataka o upravnoj praksi koje valja otkriti i što više zahvatiti. Za nas je to posebice važno stoga što precizna identifikacija praktičnih problema organizacije i djelovanja državne (i druge!) uprave omogućava donošenje različitih preporuka zakonodavcu i vladi u pogledu smanjenja stupnja prisile koja se u upravi primjenjuje kao sredstvo društvene kontrole, prisile čija je legitimnost i primjerenost u zemljama u tranziciji poput naše često upitna.

Zbog toga, konferencije i skupovi, na kojima će se, poput na ovoj današnjoj, iznositi ne samo teorijski pogledi nego raspravljati o praktičnim aspektima procesa organiziranja i djelovanja uprave, doti-

ćući, uz to, različite aspekte načela pravičnosti u upravnim postupcima, imaju veliku vrijednost za stjecanje znanja koja su neposredno korisna za praktični rad u javnoj upravi i za širu društvenu korist.

Ovdje mogu ponoviti da naše današnje okolnosti, više nego prije, pred teoretičare znanosti o upravi postavljaju izazov da u nastavi osiguraju znanstvenu vrsnoću kvalitetnim prenošenjem spoznaja u brojnim disciplinama upravnopravnih znanosti, da svojoj "publici" prenesu znanja koja su neposredno korisna za praktični rad u javnoj upravi te da osiguraju društvenu korist od studija biranjem relevantnih njegovih sadržaja i rezultata za potrebe naše upravno-političke prakse.

Hrvatska, kao zemlja u tranziciji, nalazi se pred složenom zadaćom preustroja svoje državne uprave. Ta zadaća ne proizilazi samo iz potrebe prilagodbe naše prakse, inače opterećene različitim problemima i disfunkcionalnim pojavama, razvoju i diferencijaciji upravno-političkih disciplina, nego prvenstveno iz "nove revolucije", kako je pojavu masovne uporabe umreženog računala u kooperativnim sustavima upravljanja najavio u ljeto 2000. godine londonski *Economist*. "After e-commerce and e-business, the next Internet revolution will be e-government" navodi taj ugledni tjednik u specijalnom prilogu (24. VI. 2000). Vrlo pojednostavljeno rečeno, neizbježno povećanje broja osobnih priključaka na Internet otvara za državnu upravu mogućnosti, s jedne strane, pružanja sve većeg broja usluga korisnicima, a s druge strane, putem elektroničkog umrežavanja velikog broja upravnih instancija, priliku otklanjanja raznih disfunkcionalnih pojava u hijerarhijski strukturiranim procesima odlučivanja. Sve to značajno ušteduje proračunska sredstva, a možda vodi i u ne tako daleku budućnost široke političke demokracije putem Interneta.

I to je drugi izazov koji sam danas htio spomenuti. Pred upravno-političkim znanostima sada je više nego ikada prije izazov teorije informacija, kibernetike i elektroničke obrade podataka u upravi. Ako smo svjesni da brojne, ne samo visokorazvijene zemlje (kao što su npr. naše susjede Slovenija i Austrija), s jedne strane, uvode "upravne portale" kao web-adrese koje građanima daju potrebne obavijesti za pripremu njihovih zahtjeva upravnim tijelima, omogućavaju im da kroz direktnu komunikaciju rješavaju brojna statusna pitanja, pokreću

postupke izdavanja različitih dozvola, podnose porezne prijave i čitavu komunikaciju s poreznim vlastima vode preko Interneta, a s druge strane da masovnom uporabom elektroničke obrade podataka internu komunikaciju između upravnih tijela čine bržom i transparentijom, moramo se suglasiti o tome da problematika društvene izgradnje i društvene regulacije u našoj zemlji traži što brže upoznavanje studenata i praktičara sa suvremenim znanjima u ovom smislu. Njegov izostanak izložio bi nas nenadoknadivim zaostacima u važnim sektorima društvene prakse, doveo bi do diletantizma u upravi, do poplave onoga što se kolokvijalno, pejorativno naziva "snalaženjem" u državnoj upravi i svega onoga što često kritiziramo u njezinome radu.

U tom smislu, ova konferencija je trenutak za sagledavanje drugog izazova koji nam donosi "revolucija elektroničke uprave" koja je pred nama. Referati i članci ove konferencije, na kojima autorima izražavam veliku zahvalnost, neka posluže teoretičarima kao savjetnici u razvijanju koncepata znanosti o upravi i njihove evaluacije u praktičnoj primjeni a praktičarima u tijelima državne uprave i lokalne samouprave neka predstavljaju materijal s najkvalitetnijim saznanjima koja nam suvremena upravna znanost u ovom trenutku može dati.