

Reforma hrvatske državne uprave – okrugli stol

HAZU, Zagreb, 31. siječnja 2006.

*

Reforma državne uprave kontinuirana je zadaća koja treba pridonijeti kvalitetnijem i boljem obavljanju poslova državnog upravnog aparata. Upravo je ta ideja bila vodilja Znanstvenog vijeća Razreda za društvene znanosti Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti (HAZU) za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava (Znanstveno vijeće) pri organizaciji okruglog stola posvećenog pitanjima reforme hrvatske državne i javne uprave. Neposredan povod organiziranju tog događanja dalo je nekoliko dokumenata. To su radni tekst nacрта *Strategije reforme državne uprave* i *Izvješće o poduzetim mjerama u reformi državne uprave*, oba dokumenta izrađena pri Središnjem državnom uredu za upravu. Treba spomenuti i izvješće Europske komisije o napretku Hrvatske na putu približavanja Europskoj uniji (*Croatia 2005 Progress Report [COM (2005) 561 final]*) te pet izvješća izrađenih u okviru zajedničke inicijative OECD i EU (*SIGMA – Support for Improvement in Governance and Management*) koji analiziraju različite aspekte organizacije i djelovanja javne uprave u Republici Hrvatskoj, a objavljena su sredinom prosinca 2005.¹

* *

Uvodničari u stručni dio rasprave bili su akademik Eugen Pusić, prof. dr. sc. Ivan Koprić s Pravnog fakulteta u Zagrebu, obojica članovi

¹ Sva su izvješća dostupna u elektroničkom obliku na: <http://www.sigmaxweb.org>

Znanstvenog vijeća, te gđa Anke Freibert, direktorica jednog od programa inicijative SIGMA, koja je neposredno sudjelovala u izradi nekoliko izvještaja koji se odnose na Republiku Hrvatsku. Skup je svojim izlaganjem otvorio predsjednik Vlade Republike Hrvatske dr. sc. Ivo Sanader, a predsjedao je akademik Jakša Barbić, predsjednik Znanstvenog vijeća.

Premijer Ivo Sanader u kratkim je crtama izložio temeljne ideje sadržane u nacrtu Strategije posebno ističući potrebu prilagodbe europskim standardima i njihovo prihvaćanje ponajprije zbog kvalitete i opravdanosti, a ne zbog ispunjenja formalnih zahtjeva za članstvom u Europskoj uniji. Svoje je izlaganje uglavnom koncentrirao na djelatnosti svoje vlade u sferi državne i javne uprave koje bi trebale pridonijeti podizanju kvalitete državne i javne uprave. Posebno je istaknuo nekoliko projekata, kao što su početak reformiranja službeničkog zakonodavstva, primjena informatičke tehnologije u djelovanju tijela državne uprave (Hitro.hr, zemljišne knjige i katastar u elektroničkom obliku, prijava poreza na dodanu vrijednost elektroničkim putem), inicijativa i promišljanje fiskalne decentralizacije, poticanje ravnomjernijeg razvitka Republike Hrvatske u prvom redu kroz mjere porezne politike, kao što je plaćanje poreza na dobit u jedinicama lokalne samouprave na području kojih je dobit ostvarena, a ne u onim jedinicama u kojima porezni obveznici (npr. veliki državni gospodarski subjekti) imaju registrirano sjedište. Općenito, premijer je istaknuo potrebu razvijanja shvaćanja da državna uprava i njezini službenici trebaju njegovati kulturu služenja građanima.

Nakon toga, uvodne referate predstavili su najavljeni govornici. *Akademik Eugen Pusić* u svojem je izlaganju pokušao dati odgovor na nekoliko bitnih pitanja. Odakle počinjemo s reformama, u čemu su temeljni problemi hrvatske državne uprave i, na kraju, što učiniti kako bi se oni prevladali? Moderna se država razvila na europskom kontinentu tijekom 17. i 18. stoljeća kada dolazi do postupne izgradnje demokratskog političkog poretka i uvođenja načela vladavine prava u djelovanje središnjih upravnih resora. Tijekom 19. i 20. stoljeća postupno se razvija mreža javnih službi, dimenzija regulacije dodaje se u prvoj polovici, a koncept socijalne države u drugoj polovici 20. stoljeća. Kraj stoljeća obilježila su reformska nastojanja usmjerena prema brzini, učinkovitosti i prilagodljivosti državnog aparata. U usporedbi s tim, Hrvatska

je imala relativno malo vremena da se prilagodi promijenjenim okolnostima. Demokratski politički sustav oblikovan je 1990., javne službe razvile su se tek tijekom druge polovice 20. stoljeća, tržišna ekonomija tek 1990-ih, ali bez dovoljnog iskustva u pogledu regulacije gospodarskih aktivnosti, socijalna država dugo se vremena razvijala u okviru komunističkog sustava. Sve je to uzrokovalo da uprava nema dovoljno snažnu i jasnu ulogu u poticanju sveopćeg razvoja društva. U takvim se okolnostima nameće nekoliko problema s kojima se treba suočiti sustav državne i javne uprave. Među njima, posebnu pažnju treba posvetiti pitanjima pretjerane politizacije državne uprave, nedovoljnog stručnog i savjetodavnog kapaciteta javne uprave te uklanjanju principa nomenklature iz sustava državne uprave. Za rješavanje spomenutih problema naglasak treba staviti na nekoliko najznačajnijih aktivnosti. Obrazovanje je općenito najbitniji element za poticanje razvoja, a u tome obrazovanje za rad u državnoj upravi ima posebno mjesto. Također, primjena suvremenih dostignuća informatičke tehnologije može polučiti značajne rezultate u radu državne uprave. Na kraju, istaknut je smjer kojim Hrvatska treba krenuti i u kojem ima priliku sudjelovati. To je jedinstveni projekt izgradnje Europske unije koji može imati pozitivne implikacije i na sustav hrvatske državne uprave. Na kraju, založio se za formiranje stalnog odbora za reformu državne uprave koji bi osiguravao kontinuiranu stručnu pomoć i bio poveznica između Vlade i Središnjeg državnog ureda za upravu u promišljanju i kontinuiranom vođenju procesa reforme državne uprave.

Prof. dr. sc. Ivan Koprić u svom je izlaganju također naveo nekoliko važnih područja modernizacije hrvatske javne uprave, i to u segmentu državne uprave, lokalne samouprave, javnih službi, zaštite prava građana u odnosu prema upravi i, naposljetku, istaknuto je pitanje obrazovanja za rad u upravi. Na području državne uprave reformske mjere trebaju osigurati modernizaciju cijelog sustava, racionalniju organizaciju središnjih upravnih organa te postići iznimno značajnu prilagodbu cijelog sustava europskim standardima i praksi. Što se lokalne samouprave tiče, potrebno je postići veći stupanj demokratizacije sustava, ojačati kapacitet lokalne uprave za pružanje kvalitetnijih javnih usluga te osigurati adekvatnu ulogu jedinica lokalne samouprave u poticanju gospodarskog i društvenog razvoja. Javne službe nalaze se pred posebnim izazovima vezanim uz potrebu prilagodbe novoj europskoj regulaciji tih službi te inzistiranju na dostupnosti građanima i podiza-

nju kvalitete. Poboljšanje zaštite prava građana u odnosu prema upravi treba usmjeriti prema jačanju pravne pozicije građana, poduzetnika i drugih subjekata. Posebnu pažnju treba posvetiti reformiranju pravnog uređenja upravnog postupanja te reorganizaciji i dodatnom unapređenju upravnog sudovanja. Na kraju, potrebno je razviti i integrirati cjelokupan sustav upravnog obrazovanja, uključujući srednjoškolsko pravno obrazovanje, preddiplomsko, diplomsko i poslijediplomsko obrazovanje na području javne uprave. Trenutačno najveća praznina i nedostatak u pogledu upravnog obrazovanja postoji na diplomskoj razini gdje ne postoji adekvatan studij. U perspektivi je potrebno oblikovati adekvatan diplomski studij koji bi mogao izrasti na temelju sadašnjeg stručnog studija javne uprave. Takav studij otvorio bi priliku za daljnje poslijediplomsko usavršavanje na području javne uprave na nekom od postojećih poslijediplomskih studija javne uprave.

Anke Freibert ukratko je predstavila temeljne pravce djelatosti inicijative SIGMA i istaknula nekoliko opservacija o problemima hrvatskog sustava državne uprave. Naglašeno je da su upravo službenici ključni faktor reforme državne uprave te da kod viših upravnih službenika nije u dovoljnoj mjeri razvijen kapacitet za pripremanje i savjetovanje državnih dužnosnika o pojedinim javnim odlukama, mogućim alternativama i posljedicama takvih odluka. Razlog takvom stanju treba potražiti u sveprisutnom problemu politizacije državne uprave koji je još uvijek značajno prisutan u tijelima državne i javne uprave. Politizacija ima brojne negativne posljedice jer, između ostalog, dovodi i do umanjivanja institucionalne memorije pojedine upravne organizacije, gubitka neutralnosti javnih službenika, itd. U pogledu upravno-pravnog okvira treba konstatirati postojanje brojnih specijalnih upravnih postupaka koji odstupaju od rješenja predviđenih općim upravnim postupkom. Takvo stanje dovodi do nepreglednosti, zbunjenosti i onemogućuje kvalitetnu zaštitu prava građana u kontaktima s upravom. Staregije za određeno područje nisu magična rješenja problema, pa je potrebno osigurati vrlo važnu komponentu praćenja provedbe strateških dokumenata koja će omogućiti da oni uistinu budu i provedeni. Zaključno, cijeli je sustav potrebno prilagoditi standardima i praksi Europske unije, osigurati snažan profesionalni i stručni kontinuitet uprave zbog promjene vlasti i osigurati nepristranost upravnih službenika.

U raspravi koja je uslijedila sudjelovao je velik broj prisutnih, svi odreda poznavatelji nekog aspekta stanja u hrvatskoj državnoj i javnoj

upravi ili pak davatelji prijedloga o tome kakvo bi to stanje trebalo biti da bismo se približili željenim i prihvatljivim upravnim standardima. O kvaliteti rasprave govori to da je trajala puna dva sata te da je u njoj sudjelovao velik broj prisutnih. Sva izlaganja, prilozi raspravi i ideje koje su iznesene bit će dostupni široj javnosti jer će biti objavljeni u posebnom izdanju HAZU.²

Ako se po broju prisutnih, kvaliteti izlaganja, trajanju cijelog događaja te angažmanu velikog broja sudionika u raspravi i kvaliteti njihovih zapazanja ocjenjuje uspješnost nekog događanja, okrugli stol o reformi državne uprave pokazao se kao pun pogodak. Nazočili su mu članovi Znanstvenog vijeća, članovi šire akademske zajednice koja se bavi javnom upravom iz različitih dijelova i sveučilišta Hrvatske (iz Splita, Osijeka, Rijeke i Zagreba), suci Upravnog i Ustavnog suda Republike Hrvatske, predstavnici delegacije Europske komisije u RH, dužnosnici i službenici iz lokalnih jedinica, voditelji i konzultanti na europskim projektima reforme raznih područja javne uprave, predstavnici sindikata državnih i lokalnih službenika i državni službenici organa državne uprave i lokalne samouprave. Svi su oni sudjelovali u raspravi, promišljali stanje hrvatske državne i javne uprave i davali konkretna rješenja za poboljšanje stanja. Požaliti je jedino što se nije dovoljno raspravljalo o samom nacrtu teksta Strategije reforme državne uprave te što nije bilo značajnije prisutnosti vladajućih i opozicijskih političkih aktera koji bi na takvom i sličnim skupovima mogli čuti komparativna iskustva i stručne argumente kojim smjerom treba krenuti s reformama državne i javne uprave. Tada se vjerojatno ne bi dogodilo da se kao značajno postignuće na području reforme državne uprave ističe reorganizacija središnjih tijela državne uprave na početku mandata neke vlade čime se pored smanjenja apsolutnog broja središnjih ministarstava u djelo-

² Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti već je publicirala prvu knjigu posvećenu pitanjima reforme pravosudnog sustava Republike Hrvatske. U njoj su publicirana izlaganja i rezultati rasprave okruglog stola o reformi pravosudnog sustava te *Strategija reforme pravosudnog sustava i Croatia 2005 Progress Report* (COM/2005 561 final) u dijelu koji se odnosi na pravosudni sustav. V. Barbić, Jakša (ur.): *Strategija reforme pravosudnog sustava, Okrugli stol održan 12. prosinca 2005. u palači HAZU u Zagrebu*, HAZU, Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosude i vladavinu prava, 2006.

vanju državne uprave naprosto ništa ne mijenja. Vjerojatno se ne bi dogodilo niti da se poduzimaju neki parcijalni reformski zahvati bez sustavnog promišljanja i kontinuiranog strateškog djelovanja na području reforme i podizanja kvalitete javne uprave, niti da se odgađa s primjenom zakonskih rješenja koja trebaju podići i promovirati profesionalnost upravnih službenika i zaustaviti daljnju politizaciju državne uprave, itd. Ali to su već misli koje nas vraćaju u surovu hrvatsku upravnu realnost koja pokazuje da doista treba i ubuduće organizirati takve i slične okrugle stolove.

*Vedran Đulabić**

* Vedran Đulabić, dipl. iur., asistent Pravnog fakulteta u Zagrebu.