

Okrugli stol: Hrvatska država i uprava – stanje i perspektive

U organizaciji Znanstvenog vijeća za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti dana 26. i 27. ožujka 2008. održan je znanstveni skup o stanju hrvatske javne uprave, njezinim problemima te perspektivama njihova postupnog rješavanja. Skup je otvorio predsjednik navedenog Akademijinog razreda akademik Jakša Barbić, napomenuvši kako je od devet okruglih stolova u organizaciji njegova vijeća ovo već treći o upravi. Tematska podjela znanstvenog skupa bila je zamišljena na način da se prvi dan okruglog stola govorilo o strateškim, a drugi dan o strukturnim zadaćama hrvatske javne uprave. Uvodni izlagači prvog dana skupa, akademik Eugen Pusić i prof. dr. sc. Ivan Koprić s Pravnog fakulteta u Zagrebu, jednim su općim analitičkim pregledom trenutnog stanja hrvatske uprave pružili dobar temelj za kasnija izlaganja koja su se koncentrirala na konkretnije probleme i mjere njihova rješavanja.

Akademik Pusić smjestio je razvoj hrvatske uprave u kontekst širih društvenih promjena i tendencija u razvoju suvremenog društva kao systemske upravne okoline. Praćenje tih promjena te poznavanje modaliteta njihova utjecaja na razvoj kompleksnog državnog upravnog sustava označio je kao najvažnije pitanje ovog znanstvenog skupa, ali i cjelokupnog razvoja i prilagodbe državne uprave izazovima suvremenog svijeta.

Profesor Koprić koncipirao je svoje izlaganje oko tri grupe osnovnih problema hrvatske uprave, na prijedlozima njihova rješavanja te na tipičnim zabudama koje prate površne i nestručne planove za njihovo rješavanje. Nedovoljan kapacitet za strateško planiranje, nekvalitetno oblikovanje javnih politika i propisa označio je kao probleme *orijentacije*. U grupu problema *motivacije* svrstao je politizaciju, manjak stručnosti i adekvatnog obrazovanja te stanje opće društvene i upravne kulture. Problemi *implementacije*, prema profesoru Kopriću, jesu problem zakonitosti propisa i postupaka,

zaštite građanskih prava, problem korupcije, kao i problemi birokratskih, ali i menadžerskih devijacija u svakodnevnoj interakciji uprave i građana.

Akademik Zvonko Posavec referirao je o problemu očuvanja sigurnosti kao jednoj od temeljnih i najvažnijih zadaća države. Analizirajući pojavu globalizacije, posebice gospodarske globalizacije, akademik Posavec dotaknuo je i probleme pravne sigurnosti te učinkovitosti u sustavima državnih uprava. Globalizacija kao niz mnogobrojnih društvenih promjena i međuovisnosti negativno djeluje na sposobnost pravovremene i učinkovite upravne, odnosno državne reakcije.

Prof. dr. sc. Jasna Omejec, sutkinja Ustavnog Suda Republike Hrvatske, održala je izlaganje pod naslovom *Pravnost hrvatske države*. Sutkinja je svoje izlaganje formulirala kao oštru, no argumentiranu kritiku stanja vladavine prava i pravne kulture u Republici Hrvatskoj u ovom trenutku. Istaknula je negativan utjecaj razdoblja II. Jugoslavije na razinu poštovanja propisa i umijeća njihova pisanja. Pravni se poredak u tom razdoblju odmaknuo od civilizacijskih dostignuća zemalja zapadne i srednje Europe na koje je Hrvatska tradicionalno bila oslonjena. Istaknuto je da Hrvatska nije nikada bila kreator pravnosti države, nego samo receptor tuđih ideja i koncepata, što se očituje i u prepisivanju pravnog korpusa Europske unije bez nužne prilagodbe pojedinih instituta i procedura koji su neprikladni za hrvatski pravni sustav. Hrvatski je pravni sustav okarakterizirala kao pabirak raznih pravnih korpusa (socijalističkog, tranzicijskog, komunitarnog ...).

Prof. dr. sc. Ivan Šimonović, prorektor Sveučilišta u Zagrebu, izlagao je o rizicima kašnjenja Republike Hrvatske u euroatlantske integracije, posebice u Europsku uniju. Upozorio je na pogrešnost raširenog mnijenja kako je ulazak u EU cilj sam po sebi. Suprotno tome, proces pridruživanja, smatra Šimonović, treba prvenstveno uzeti kao šansu za stabilizaciju institucija te pravnog sustava, kao i onih demokratskih i pravnih vrijednosti na kojima je utemeljena Europska unija. Istaknuo je da svako politički motivirano odugovlačenje pridruživanja loše djeluje na razinu spremnosti da se u reforme upustimo zbog samih sebe.

Prof. dr. sc. Josip Kregar, dekan Pravnog fakulteta u Zagrebu, tijekom svog izlaganja bio je više nego aktualan koristeći se rezultatima istraživanja u kojima je sudjelovao 1984. i 1987. Probleme koji su tada zamijećeni i mjere koje su preporučene zastrašujuće se podudaraju sa sadašnjim stanjem i potrebama hrvatske državne uprave. Time je na efektan način upozorio da problemi koji tako dugo traju imaju svoje dublje uzroke te ih treba rješavati postupno, stručno i realistično.

Constantino Logares Barrio, član delegacije Europske unije u Hrvatskoj, u svom je izlaganju iznio svoja nepristrana viđenja glavnih poteškoća u

reformi hrvatske uprave u svjetlu kopenhaških kriterija pravne sigurnosti, otvorenosti i transparentnosti, odgovornosti te učinkovitosti i efikasnosti. Istaknuo je manjak strateškog pristupa rješavanju problema u hrvatskoj upravi kao i nedostatnu odlučnost u borbi protiv korupcije. Europsku uniju opisao je kao organizaciju kojoj je zadaća stvoriti sigurno okruženje pogodno za realiziranje mnogostrukih identiteta kojima moderni čovjek može pripadati. EU svoj legitimitet treba crpiti na racionalan način, tj. kvalitetom svojih usluga, a ne privrženosti stanovnika ovoj ili onoj ideji.

Štefica Stažnik, zastupnica Vlade RH pred Europskim sudom za ljudska prava, izložila je stanje zaštite ljudskih prava u Hrvatskoj mjereno brojem predmeta koje se protiv RH vode pred Sudom. Pred Sudom je trenutno 345 postupaka protiv RH, od kojih se, praksa pokazuje, velik broj smatra neosnovanim. Ipak, sve je više osnovanih zahtjeva i sve je veći apsolutni iznos odšteta koje je RH dužna isplatiti svojim građanima na temelju pravomoćnih presuda Suda. Š. Stažnik je istaknula da europska doktrina i praksa sve više upozoravaju na potrebu pozitivne zaštite, odnosno aktivnog promicanja ljudskih prava, nasuprot uzdržavanju od kršenja ili ispravljanja kršenja isplatom odštete.

Mr. sc. Anamarija Musa, asistentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta u Zagrebu, u svom se izlaganju dotaknula pitanja konvergenije upravnih sustava europskih država te faktora koji to približavanje potiču ili sputavaju. Pitanje kvalitete uprave, njezine sposobnosti da odgovara na potrebe građana te da anticipativno rješava javne probleme putem kvalitetnih javnih politika okosnica je izlaganja A. Muse. Istaknula je nekoliko modela razvijenih u zemljama EU kojima se usmjeruje i ocjenjuje uprava zemalja pristupnica u pogledu kvalitete u javnoj upravi.

Mr. sc. Nikola Popović, zamjenik ravnatelja Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja, održao je izlaganje *Regulatorna tijela kao institucionalna rješenja sui generis uslijed redefinirane uloge države u tržišnom natjecanju i procesima liberalizacije mrežnih industrija*. Govorio je o dvostrukoj ulozi države u ekonomiji: s jedne strane država djeluje kao nositelj gospodarske politike koja svojim mehanizmima može presudno utjecati na položaj nacionalnog gospodarstva, dok s druge strane država kroz vlasničke udjele u raznim trgovačkim društvima djeluje i kao poduzetnik na tržištu. Tijekom svoga izlaganja, N. Popović je argumentirao *in favorem* osnivanja i djelovanja nezavisnih regulatornih tijela naglašavajući njihovu adekvatnu stručnost, specijaliziranost i multidisciplinarnost.

Posljednji izlagač prvoga dana skupa je bio prof. dr. sc. Siniša Zrinščak, redoviti profesor na Studijskom centru za socijalni rad pri Pravnom fakultetu u Zagrebu. Govoreći o stanju socijalne države u Hrvatskoj, profesor Zrinščak je

upozorio na sve veće značenje nedržavnih i subdržavnih organizacija u socijalnoj preraspodjeli društvenog proizvoda. Sve je pravilnije govoriti o *socijalnom društvu*, zbog sve veće uloge civilnog sektora, nevladinih udruga te lokalnih i regionalnih jedinica u provedbi socijalnih mjera. Istaknuo je potrebu preveniranja socijalnih potreba osiguranjem veće zaposlenosti, reformiranjem mirovinskog i zdravstvenog sustava (nužnost fiskalizacije i dogovorene privatizacije) te vođenjem jedinstvene, strategijske obiteljske politike.

U raspravi koju su inspirirala zanimljiva izlaganja koja su joj prethodila sudjelovali su akademik Zvonimir Baletić, prof. dr. Ivan Koprić, doc. dr. Gordana Marčetić s Pravnog fakulteta u Zagrebu, mr. sc. Anamarija Musa te mr. sc. Vedran Đulabić.

Drugi dan okruglog stola posvećen je uglavnom strukturnim zadaćama hrvatske države i uprave.

Prof. dr. sc. Zdravko Petak, profesor Fakulteta političkih znanosti, govorio je o temi *Policy pristup u hrvatskoj upravi*. Naglasio je iznimnu potrebu uvođenja *policy* analize u hrvatsku upravu, rada na tome da uprava ne bude samo sredstvo provođenja političkih odluka, već sukreator javnih politika. Ujedno je istaknuo probleme na koje se pritom nailazi u Republici Hrvatskoj, a to su ponajprije nedostatak educiranih *policy* analitičara, kao i nepostojanje adekvatnih programa njihova obrazovanja.

Nives Kopajtich Škrlec iz Udruge gradova RH govorila je o temi *Decentralizacija između želja i mogućnosti*. Kritički se osvrnula na zakonsku regulativu koja se tiče lokalne samouprave od osamostaljenja Republike Hrvatske do danas. Naglasivši praktične probleme koji su se javili kao rezultat proširenja samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave, kao što su nedostatak educiranih stručnjaka i pretrpanost pojedinih jedinica velikim brojem predmeta, istaknula je problem velikih gradova te probleme financiranja s kojima su suočene mnoge općine. Upozorila je na diskrepanciju između želja i stvarnih mogućnosti njihove realizacije.

Mr. sc. Vedran Đulabić, asistent Pravnog fakulteta u Zagrebu, izlagao je na temu *Moderna regionalna politika u Hrvatskoj: stanje i šanse*. Ponajprije je govorio o ulozi javne uprave i društvenom razvoju na regionalnoj razini te se osvrnuo na regionalnu politiku u Europskoj uniji i njezine specifičnosti. Posebno je upozorio na velike razvojne razlike među pojedinim dijelovima Republike Hrvatske koje upućuju na potrebu razvoja koherentne regionalne politike koju bi vodila središnja država. Istaknuo je, također, rascjepkanost institucionalnog okvira, nepostojanje sustavnog pravnog okvira regionalne politike i dovoljne razine političke potpore toj politici kao glavne prepreke uspješnog regionalnog razvoja.

Usljedilo je izlaganje prof. dr. sc. Nevena Vrčeka, profesora Fakulteta organizacije i informatike u Varažinu, pod nazivom *Uloga informacijsko-komunikacijske tehnologije u suvremenoj upravi*. Profesor se ponajprije osvrnuo na relevantne dokumente usvojene u okviru Europske unije te prikazao tamošnje stanje u primjeni IKT. Upozorio je na probleme s kojima se Republika Hrvatska suočava zbog nepostojanja uvjeta za primjenu IKT u upravi, što dovodi do očigledne neučinkovitosti, te je posebno naglasio potrebu mijenjanja postojećih poslovnih procesa u upravi, osiguranja sigurnosti transakcija, a sve to unutar normativnog okvira koji je u Republici Hrvatskoj u tim pitanjima tek u nastajanju i na kojem, stoga, treba uvelike poraditi.

Mr. sc. Zoran Pičuljan, zamjenik državnog tajnika u Središnjem državnom uredu za upravu, u svojem je izlaganju na temu *Oblikovanje modernog službeničkog zakonodavstva* istaknuo rascjepkanost i neintegralnost zakonske regulative u Republici Hrvatskoj koja uređuje službeničko zakonodavstvo. Naglasio je da proces oblikovanja službeničkog zakonodavstva do kojeg u Republici Hrvatskoj dolazi pod pritiskom Europske unije posebno upozorava na imperfektност zakonske regulative u području napredovanja i ocjenjivanja državnih službenika, kao i na nedostatak potrebnih stručnjaka u upravi koji bi uspješno implementirali europska rješenja.

Docentica Pravnog fakulteta u Zagrebu dr. sc. Gordana Marčetić govorila je o temi *Upravljanje ljudskim potencijalima – ocjena stanja i prijedlozi za poboljšanje*. Nakon uvodnog izlaganja o problematici i različitim modelima upravljanja ljudskim potencijalima, istaknula je da u Republici Hrvatskoj još uvijek imamo upravljanje osobljem i to je potkrijepila praktičnim primjerima. Posebnu je kritiku uputila načinu normativnog reguliranja nekih pitanja opće i krucijalne važnosti, kao što su, primjerice, temeljne službeničke vrijednosti koje su regulirane tek na podzakonskoj razini. Zaključno je naglasila da obilježja hrvatskog upravnog sustava prvenstveno iziskuju uspostavu weberijanske uprave, a tek potom uvođenje ekonomskih vrijednosti u upravu kako se ne bismo suočili s negativnim aspektima menadžiranja u zemljama s nerazvijenim pravnim i demokratskim institucijama.

Slavica Banić, predstojnica Ureda za zakonodavstvo Vlade RH, govorila je o temi *Tehnike unapređenja zakonodavstva – suvremeni razvoj i Hrvatska*. Osvrnula se na tehnike koje se primjenjuju unutar Europske unije radi kvalitete propisivanja, kao i na mjere koje su poduzete u Republici Hrvatskoj, poput projekata hitro.hr i hitroreza, ali i na njihovu nedostatnost te potrebu daljnjeg unapređivanja.

U raspravi koja je uslijedila prve su kritike i sugestije upućene izmjenama Zakona o općem upravnom postupku dr. sc. I. Padjena, profesora Fakulteta političkih znanosti, a nešto kasnije i B. Gagre, suca Upravnog suda

Republike Hrvatske, koji je naglasio potrebu da se u proceduri donošenja izmjena uzmu u obzir i sugestije onih koji provode konkretan zakon. Dr. sc. I. Koprić postavio je pitanje vrijednosti u javnom sektoru te je istaknuo negativne i pozitivne posljedice koje kašnjenje zemalja kao što je Republika Hrvatska za razvijenim zemljama ima na njihove uprave. Posebnu kritiku uputio je činjenici da se centar vlade u Republici Hrvatskoj, kao tijelo koje bi trebalo biti središte pripreme politika, svodi na administrativno opsluživanje političkog tijela i da u njemu nedostaje širok spektar različitih struka, poput *policy* analitičara, pravnika, ekonomista i ostalih. Na problematiku decentralizacije osvrnuli su se mr. sc. M. Trnski, asistent Fakulteta političkih znanosti, koji je govorio o CARDS projektu decentralizacije u okviru zdravstva, školstva i socijalne skrbi, te N. Kopajtich Škrlec, koja je istaknula i mogućnosti i opasnosti decentralizacije, potrebu za stručnošću državnih službenika te za definiranošću statusa lokalnih službenika. Mr. sc. A. Musa upozorila je na teškoće uvođenja promjena u Republici Hrvatskoj zbog sukoba tradicije i novog. Posebno je istaknula prednosti e-uprave kao servisa građana koji smanjuje mogućnost korupcije i omogućuje bolju učinkovitost u pružanju usluga. Pored spomenutih, na perspektive Republike Hrvatske u Europi i probleme vezane uz to osvrnuli su se i akademik Z. Baletić, koji je upozorio na posljedice koje će uvođenje eura imati na upravljanje novčanim tokovima u zemlji, zatim dr. sc. J. Barbić, koji je istaknuo potrebu promjene postojećih, a onda i primjene novih propisa kao dijela šire cjeline i u skladu s njezinom svrhom. Mr. sc. Z. Pičuljan, dr. sc. G. Marčetić i S. Banić u raspravi su naglasili važnost ljudskog faktora u upravi, slabosti koje u tom pogledu postoje, posebno upozorivši na potrebu permanentne edukacije tamošnjih kadrova.

Jasmina Džinić* i Mihovil Škarica**

* Jasmina Džinić, znanstvena novakinja na projektu Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa Republike Hrvatske *Europeizacija hrvatske javne uprave: utjecaj na razvoj i nacionalni identitet* (scientific researcher at the project financed by the Ministry of Science, Education and Sports of the Republic of Croatia *Europeanisation of the Croatian Public Administration: Influence on Development and Identity*)

** Mihovil Škarica, asistent na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb)