

**POVELJE JAVNIH SLUŽBI: POKUŠAJ PODIZANJA
KVALITETE JAVNE UPRAVE I JAČANJA
ULOGE GRAĐANA**

Vedran Đulabić*

UDK 342.7

35.07

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: lipanj 2005.

U radu se analizira specifična inicijativa uvođenja javnih povelja kao posebno područje u sklopu menadžerskih reformi javne uprave koje se provode u zadnjem kvartalu 20. stoljeća. Ta je inicijativa dovela do razvoja povelja javnih službi kao posebnog instrumenta koji treba poslužiti podizanju kvalitete javne uprave i jačanju uloge građana. U radu se posebno analiziraju pitanja promijenjene uloge građanina koji se promatra kao potrošač usluga javne uprave, definiranja kvalitete javne uprave, razlike između javnog i privatnog sektora te pitanje pravne naravi javnih povelja. Također, poseban naglasak stavlja se na službe od općeg interesa koji je izgrađen u okviru Europske unije. Drugi dio rada razmatra mogućnost uvođenja povelja javnih službi u upravni sustav Republike Hrvatske, analizira prepreke i mogućnosti takve inicijative te posebno razmatra ulogu politički odgovornog vrha uprave u procesu uvođenja takvih dokumenata u hrvatski upravni sustav.

Ključne riječi: javna uprava, povelje javnih službi, javni menadžment, upravne reforme, službe od općeg interesa, hrvatska uprava

I. UVOD - MENADŽERSKE REFORME JAVNE UPRAVE

Kvaliteta službi koje obavljaju tijela javne uprave u novije se vrijeme sve snažnije postavlja kao imperativ pred upravne sustave demokratskih država. Politički funkcionari i građani nastoje javnu upravu promatrati kao "servis" kojeg je temeljna zadaća pružanje usluga građanima i cjelokupnoj javnosti.

* Vedran Đulabić, dipl. iur., asistent Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg maršala Tita 14, Zagreb

Vremena u kojima je uprava nastupala isključivo s pozicija nositelja političke vlasti prevladana su u promišljanjima o položaju i ulozi državne i javne uprave. Porastom demokratskog potencijala društva i, paralelno s tim, porastom raznorodnih interesa i zahtjeva građana koji se artikuliraju kao javni interesi pred upravu se postavljaju novi zadaci. Dolazi do sve snažnije izražene diferencijacije upravne djelatnosti, a pritom se javne službe znatno brže diferenciraju nego klasični upravni resori. Državni upravni aparat nalazi se donekle na ravnopravnoj nozi s građanima koji žele da uprava služi općim interesima, a javni se poslovi trebaju obavljati tako da se ponajprije pred očima imaju krajnji korisnici javnih službi, tj. građani. Tako bi trebala izgledati idealna slika sustava javne uprave u suvremenim demokratskim društvima. No, realnost se ponekad nalazi u suprotnosti s idealnom slikom javne uprave. Umjesto da služi građanima, obavlja javne poslove i štiti javni interes, često se zna dogoditi upravo obrnuto. Građani se pred upravom nalaze nemoćni, bez dovoljne mjere utjecaja na rad tijela javne uprave, a kvaliteta pojedinih javnih službi i usluga koje uprava pruža građanima nije na očekivanoj razini usprkos tome što građani nizom poreza i drugih fiskalnih instrumenata sudjeluju u financiranju organa državne i javne uprave. Poznato je da su u trokutu vlast-uprava-građani upravo građani najslabija komponenta koja je bez dovoljno učinkovitih mehanizama za postizanje zadovoljavajuće razine utjecaja.¹

Nadalje, vrlo značajan izvor nezadovoljstva građana radom uprave je vremenski faktor. Od podnošenja zahtjeva za obavljanjem neke službe, traženja potrebne potvrde ili drugog sličnog dokumenta ponekad prođe dosta vremena. Sporost u radu uprave javlja se kao jednako značajan problem i staje uz bok niskoj razini kvalitete. Uprava koja sporo reagira na društvene promjene i zahtjeve građana jednako je jak i stalan izvor nezadovoljstva kao i ona uprava koja ne obavlja službu na očekivanoj razini kvalitete.

Neki su od tih problema doveli do potrebe reforme javne uprave kako bi se kvalitetom obavljanja poslova, brzinom reagiranja na sveopće društvene promjene približila željno očekivanom idealu brze, kvalitetne i demokratske javne uprave koja interese građana stavlja visoko na ljestvicu svojih prioriteta.

Inspiracije za takve ideje (brzina usluge, očekivana razina kvalitete, itd.) o djelovanju državne uprave često izvire iz gledanja na subjekte privatnog sektora. Smatra se da bi privatni sektor mogao poslužiti kao uzor subjektima javnog

¹ O tome vidi: Pusić, Eugen, *Hrvatska središnja državna uprava i usporedni upravni sustavi*, Zagreb, Školska knjiga, 1997.

sektora. Takve su ideje nadahnule reforme javne uprave poznate pod nazivom novi javni menadžment.²

Osnovne ideje reformskog pokreta javne uprave temeljenog na menadžerskim principima mogu se sažeti po sljedećim ključnim područjima:³

- *Reforma sustava javnih financija.* Glavne su karakteristike i ciljevi tog područja reformi smanjenje proračunskih sredstava namijenjenih poslovima javne uprave, veća transparentnost u raspodjeli proračunskih sredstava te potpuno ukidanje pojedinih proračunskih stavaka. Naime, upravne organizacije u sve većem postotku sudjeluju u bruto društvenom proizvodu pojedinih zemalja, pa se kao nuždan uvjet javlja potreba za smanjenjem troškova javne uprave. U tom procesu pokušaja smanjenja troškova uprave velika su očekivanja od mehanizama privatnog sektora pa se pristupa privatizaciji dijelova poslova javne uprave, vanjskom ugovaranju, smanjenju troškova države u sferi socijalne politike, posebno u mirovinskom i zdravstvenom sustavu,

² O novom je javnom menadžmentu dosta napisano u inozemnoj, a i u domaćoj literaturi koja se bavi javnom upravom. Detaljnije o tome: Byong-Man Ahn, Halligan, John, Wilks, Stephen (eds.), *Reforming Public and Corporate Governance*, Cheltenham, Edward Elgar, 2002.; McCourt, Willy, Minogue, Martin, *The Internationalization of Public Management*, Cheltenham; Edward Elgar, 2001.; Barzelay, Michael, *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, New York, Russell Sage Foundation, University of California Press, 2001.; Kettl, Donald F.: *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*. Washington, Brookings Institution Press, 2000.; Wollmann, Hellmut (ed.), *Evaluation in Public-Sector Reform: Concepts and Practice in International perspective*, Cheltenham, Edward Elgar, 2003.; Perko-Šeparović, Inge, Novi javni menadžment - britanski model, *Politička misao*, vol. XXXIX., br. 4, 2002., str. 31-43; Perko-Šeparović, Inge, Globalisation and Democracy: the Paradoxes of New Public Management, *Politička misao*, vol. XXXIX., br. 5., 2002., str. 97-106; Koprić, Ivan, Marčetić, Gordana, Kriza socijalne države, reforme javne uprave i hrvatsko upravno osoblje, *Hrvatska javna uprava*, 2(1), str. 25-82; Koprić, Ivan, Marčetić, Gordana, Obrazovanje upravnog osoblja: iskustva i izazovi, u: Koprić, Ivan (ur.): *Modernizacija hrvatske uprave*, Društveno veleučilište u Zagrebu, 2003., str. 195-197; Brünner, Christian, Novi javni menadžment: suvremene upravne reforme u Austriji, u: Koprić, Ivan (ur.), *Modernizacija hrvatske uprave*, Društveno veleučilište u Zagrebu, 2003., str. 37-48; Wollmann, Hellmut, Suvremene upravne reforme u Njemačkoj, u: Koprić, Ivan (ur.), *Modernizacija hrvatske uprave*, Društveno veleučilište u Zagrebu, 2003., str. 23-36.

³ Takva je podjela osnovnih područja novog javnog menadžmenta djelomično utemeljena na: Knox, Colin, Public service reform, *Northern Ireland Executive-Briefing paper*, 2002., web: www.rpani.gov.uk/pservicereform.

itd. Građani sve češće moraju plaćati za pojedinu javnu uslugu čak i u onim sektorima u kojima su to do sada činili instrumenti socijalne države (npr. mirovinski, zdravstveni te drugi dijelovi socijalnog sektora). To se postiže različitim oblicima participiranja građana u podmirenju dijela troškova tih sektora kako bi se smanjio njihov direktan pritisak na državni proračun.

- *Mijenjanje organizacijske strukture javne uprave.* Pod utjecajem menadžerskih ideja koje su usmjerene prema postizanju rezultata u radu upravnih tijela, donekle se mijenja i organizacijska struktura upravnog sustava. To se, uvelike, očituje kroz različite nove oblike organizacije državne i javne uprave. Polazište za mijenjanje organizacijske strukture unutar upravnog sustava nalazi svoje uporište u kritici tradicionalnih upravnih organizacija, njihove veličine, neučinkovitosti, birokratiziranosti, itd. Mnoge zemlje reorganiziraju svoje upravne sustave koji su najvećim dijelom utemeljeni sukladno birokratsko-monokratskom shvaćanju upravnih organizacija weberovskog tipa. Te zemlje uvode nova, fleksibilnija organizacijska rješenja u sustav javne uprave. Vrste tih tijela, njihov pravni položaj i odnos prema tradicionalnim središnjim upravnim resorima uvelike varira tako da je moguće pronaći tijela središnje razine koja se razlikuju od tradicionalno ustrojenih ministarstava te djeluju pod režimom javnog ili privatnog prava.⁴ Takva tijela zapošljavaju velik broj javnih službenika, a *ratio* je njihova osnivanja usmjerenost uprave k učinkovitosti javnih službi, poboljšanju sustava upravljanja unutar uprave te razdvajanju poslova vezanih uz generalno određene smjera javne politike i poslova njezine neposredne provedbe.⁵ Također, u pojedinim upravnim sustavima značajno je povećan broj nezavisnih regulatornih tijela u određenim područjima. Riječ je o tijelima koja uređuju djelovanje velikih grana

⁴ Takva tijela moguće je naći pod različitim imenima u komparativnim upravnim sustavima kao što su *établissements publics administratifs* u Francuskoj, *non departmental public bodies* u Velikoj Britaniji, *crown entities* na Novom Zelandu, *long-standing agencies* u Švedskoj, *indirect public administration (Mittelbare Bundesverwaltung)* u Njemačkoj, itd. Vidi: OECD: Public Sector Modernisation: Changing Organisational Structures, *OECD Observer*, September, 2004., str. 5; Jann, Werner, The Governance of Public Agencies and Authorities in Germany, *OECD Country Report Germany*, Universitat Posdam, OECD, Bratislava, 2001.

⁵ U Velikoj Britaniji osnovano je do 1998. preko 138 izvršnih agencija koje su ostale vezane za središnje upravne resore. Zapošljavaju preko 75% ukupnog broja upravnog osoblja (386 000); u Nizozemskoj se procjenjuje da će u 2004. godini preko 80% svih javnih službenika biti zaposleno u izvršnim agencijama. Vidi: OECD: Changing Organisational Structures..., str. 5.

javnog sektora kao što su telekomunikacije, zaštita tržišnog natjecanja, opskrba energentima (plinom, električnom energijom, itd.).⁶

- *Uvođenje tržišnih mehanizama u javnu upravu.* Kroz taj set reformskih mjera upravu se nastoji značajnije približiti načelima djelovanja privatnog sektora. To se najvećim dijelom očituje u povećavanju menadžerske autonomije u javnim agencijama, uvođenju natjecanja/konkurencije u rad državnih tijela i drugim sličnim metodama. Temeljno pitanje kojim se vode reforme jest: koje poslove treba obavljati država, a koje poslove treba prepustiti mehanizmima tržišta?⁷ Smanjenje troškova državnog upravnog aparata moguće je proizvesti na razne načine, kao što su smanjenje opsega javnih poslova, prepuštanje njihova izvršenja privatnim subjektima i/ili različitim oblicima privatizacije pojedinih skupina javnih poslova (npr. privatizacija dijelova mirovinskog, zdravstvenog sustava, dijelova komunalnih službi, transportnih usluga, telekomunikacijskih usluga, itd.).⁸
- *Podizanje učinkovitosti i djelotvornosti javne uprave.* Temelji se, između ostalog, na uvođenju menadžerskog duha u državnu upravu. Taj aspekt reformi

⁶ OECD: *Changing Organisational Structures...*, str. 5.

⁷ Nekoliko je pitanja i odgovora poslužilo kao ideja vodilja britanskim ministarstvima pri odlučivanju o tome na koji način obavljati pojedine poslove iz njihove nadležnosti. To su: (1) Je li posao prijeko potreban? Ako nije, ukinite ga. (2) Mora li javna vlast biti odgovorna za njegovo obavljanje? Ako ne, privatizirajte ga. (3) Treba li javna vlast posao obavljati neposredno? Ako ne, prepustite obavljanje privatnom sektoru na temelju ugovora. (4) Ako se posao obavlja neposredno, decentralizirajte ga izvršnoj agenciji ili nekom drugom nedepartmentskom javnom tijelu. Prema podacima britanskog Kabineta, u 1993. godini na taj je način revidirano ukupno 937 aktivnosti. Od toga ih je ukinuto - 47, privatizirano - 4, prepušteno na izvršavanje subjektima privatnog sektora na temelju ugovora - 241, podvrgnuto tržišnim mehanizmima - 498 (od toga se za 153 aktivnosti natječu vanjski ponuđači usluga, a za njih 345 natječu se organizacije unutar upravnog sustava), unutarnjim restrukturiranjima podvrgnuto je 147 revidiranih aktivnosti. O tome detaljnije: Minogue, Martin, *Should flawed models of public management be exported? Issues and practices*, *Public Policy and Management Working Paper Series*, Working paper no. 15, Manchester, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, 2000., str. 10.

⁸ U gradovima u SAD do 1995. godine 50% cjelokupnog sustava sakupljanja otpada, 37% svih poslova održavanja i popravaka javnih prometnica, 42% poslova održavanja gradskih zgrada, 70% poslova osiguravanja objekata obavljali su subjekti privatnog sektora na temelju ugovora, a postotak udjela privatnog sektora u obavljanju javnih poslova sve više raste. O tome detaljnije: Bok, Derek, *The Trouble With Government*, Cambridge, London, Harvard University Press, 2001., str. 230.

očituje se u personalnim inovacijama unutar sustava javne uprave, a ponajprije u sve većem zapošljavanju menadžera privatnog sektora na vodeće položaje tijela javne uprave. Njihove plaće vrlo se često vezuju za postignute rezultate upravne organizacije kojom upravljaju, a ugovore o radu najčešće sklapaju na određeno vrijeme. Na taj se način poduzetnička ideologija privatnog, profitnog sektora nastoji uvesti u djelovanje upravnih organizacija. Nastoje se jasnije definirati kriteriji za ocjenjivanje izvršenja pojedine javne službe, a modaliteti financiranja javnih službi ponekad se vezuju za kvalitetu njihova izvršenja (*performance based budgeting*).⁹ Privatizacija nekih dijelova javne uprave ima značajne posljedice s obzirom na položaj upravnog osoblja. Postavlja se zahtjev za smanjenjem i reduciranjem broja upravnih službenika što dovodi do njihove nesigurnosti. Međutim, to ih treba potaknuti na veće zalaganje i stručno usavršavanje kako bi razvili potrebne menadžerske vještine i usmjerili se na postizanje rezultata.

- *Podizanje kvalitete usluga koje pružaju tijela javne uprave.* Mnogi su načini kojima države nastoje podići kvalitetu javnih usluga. Između ostalog, to podrazumijeva uvođenje modernih oblika komunikacijske tehnologije u javnu upravu (e-uprava, e-vlada)¹⁰, uspostavljanje jasnih standarda obavljanja službe, uspoređivanje stvarne upravne djelatnosti s uspostavljenim standardima, uvođenje jedinstvenih mjesta na kojima građani mogu obaviti sve potrebne radnje vezane za neko pitanje (*one-stop shop*), itd. Nastoji se ojačati razumijevanje uprave kao javne službe koja obavlja društveno korisne poslove

⁹ OECD: Public Sector Modernisation: Governing for Performance, *OECD Observer*, October, 2004., str. 1.

¹⁰ U tome se uočava sporost javne uprave. Naime, korištenje dostignućima moderne informacijske tehnologije odavno je prisutno u poslovanju subjekata privatnog sektora (banaka, privatnih poduzeća i tsl.). Tijela javne uprave još nisu u dovoljnoj mjeri počela prihvaćati takve moderne tehnologije koje su velikim dijelom aplicirane u privatnom sektoru. Sredstva moderne tehnologije (Internet, elektronička pošta, elektronički potpis, elektroničko glasovanje, elektronička prijava i razrez poreza, itd.) mogu polučiti brojne pozitivne rezultate u funkcioniranju javne uprave i potrebno je razmišljati o njihovu prihvaćanju u javnoj upravi. Jedno od ključnih pitanja rada javne uprave svakako treba biti brzina reagiranja na promijenjene okolnosti. O tome vidi: Pličanič, Senko, Vizija e-uprave u Sloveniji, *Hrvatska javna uprava*, god. 4, br. 2, 2002., str. 387-404; Maeder, Andreas Kellerhals, Država, informacijsko društvo, "dobra vladavina" i arhiv, u: Koprić, Ivan (ur.), *Modernizacija hrvatske uprave*, Društveno veleučilište u Zagrebu, 2003., str. 229-245.

i koja građanima stoji na usluzi (uprava kao servis građana).¹¹ U tom su smjeru nastojanja da se kod upravnih službenika jača svijest o potrebi služenja, a ne vladanja nad građanima. Pored toga, službenicima se daje mogućnost utjecanja na organizacijsku strukturu kako bi se na taj način povećala kvaliteta ustroja i samim time kvalitetnijeg djelovanja upravnih tijela, itd.

- *Poticanje sudjelovanja građana u procesima političkog odlučivanja i jačanje odnosa između uprave i građana.* Građanima se putem različitih mehanizama nastoji omogućiti veći utjecaj na djelovanje tijela javne uprave. Nastoji ih se, što je moguće više, učiniti partnerima prilikom formuliranja i provedbe čitavog spektra javnih politika. U tom smjeru odvijaju se i nastojanja pojedinih međunarodnih organizacija da ojačaju položaj građana spram tijela javne uprave i da građane učine aktivnim subjektima u procesima političkog odlučivanja.¹² Također, komunikacija s građanima nastoji se olakšati davanjem mogućnosti da građani utječu na postupke i djelovanje upravnih organizacija, itd.¹³

Svako navedeno područje reformi javnog sektora zahtijeva koordiniranu akciju na razini cjelokupne javne uprave. Kako bi polučila željene rezultate, uobičajeno je da takvu akciju modernizacije vode i nadziru središta političke moći. U tom pristupu izmiješano je mnoštvo zahtjeva i vrijednosti na kojima bi trebala počivati uprava modernih država, a često su ti zahtjevi i vrijednosti u međusobnom sukobu. Stoga, umjesto prenaplašenosti jedne skupine vrijednosti, sustave javne uprave potrebno je graditi na balansiranoj kombinaciji mnoštva isprepletenih vrijednosti koje će imati sinergijski učinak i dovesti do jačanja sveukupnog demokratskog potencijala upravnih sustava.

Menadžerske reforme nisu prošle bez kritike. Najvećim dijelom, kritike polaze od procjene učinaka koje su takve reforme imale u zemljama u kojima su prvotno inicirane. Drugi smjer kritike polazi od upozoravanja na negativne

¹¹ Britanska inicijativa za podizanje kvalitete nosi naziv *Service first* - Služba na prvom mjestu. Više o tome *infra*.

¹² OECD: *Građani kao partneri: Informiranje, konzultiranje i participiranje javnosti u kreiranju provedbene politike*, Zagreb, Oksimoron, 2004.

¹³ U okviru britanske inicijative podizanja kvalitete ustrojen je *People's Panel* koji čini preko 5 000 građana. Konzultira ih se o različitim pitanjima kako bi se na taj način omogućilo građanima da izraze svoje mišljenje o tim pitanjima i tako izravno utječu na djelovanje uprave. Verspaandonk, Rose, *Commonwealth Government Service Charters, Research Note, No. 32*, Department of the Parliamentary Library, 2001., str. 2.

trendove i teškoće koje su nastale zbog jednostavnog kopiranja rješenja novog javnog menadžmenta izvan kruga izvornih, pretežito anglosaskih zemalja, u kojima su se takve reforme razvile u najvećoj mjeri.¹⁴

2. PODIZANJE KVALITETE I POVELJE JAVNIH SLUŽBI

Unutar dosta širokog spektra mjera koje se u okviru upravnih reformi poduzimaju u zadnjem kvartalu 20. stoljeća važna se uloga daje podizanju kvalitete pojedinih usluga javne uprave.¹⁵ Tome pridonosi podatak da većina nastojanja oko modernizacije javne uprave sadržava komponentu koja je usmjerena na podizanje kvalitete javnih službi.¹⁶ Orijehtacija na građane koji se počinju promatrati kao krajnji korisnici, potrošači odnosno kupci usluga javne uprave, nužno je dovela do potrebe povećavanja kvalitete tih usluga. Kao u privatnom sektoru krajnji potrošač usluga treba biti zadovoljan njihovom kvalitetom i unaprijed upoznat s onim što može očekivati od subjekata koji obavljaju javne usluge. Takvo je razmišljanje dovelo do potrebe definiranja tih očekivanja. Jasno postavljanje standarda rada pojedine upravne organizacije dovelo je do politike “poveljiziranja”, tj. uvođenja povelja javnih službi u sustave javne uprave pojedinih zemalja.

Povelje javnih službi (javne povelje)¹⁷ javni su dokumenti u kojima tijela javne uprave jasno određuju standarde obavljanja službe, način postupanja s

¹⁴ O tome vidi: McCourt, Minogue, op.cit.

¹⁵ “Standardi kvalitete jezgra su inicijative Povelja građanina. Nije slučajno da je u prvim godinama podnaslov inicijative bio ‘podizanje standarda’.” Schiavo Lo, Luca, Quality standards in the public sector: Differences between Italy and the UK in the Citizen’s Charter, *Public Administration*, vol. 78., no. 3., 2000., str. 680.

¹⁶ Kamarck daje pregled inicijativa usmjerenih na podizanje kvalitete u različitim zemljama. Spomenutim pregledom obuhvaćene su zemlje svih kontinenata, a pokazuje da je orijentacija na kvalitetu jedno od dominantnih područja reforme u svim zemljama koje su pristupile ozbiljnijim reformama. O tome: Kamarck, Elaine C., Government innovation around the world, *Faculty Research Working Paper Series*, RWP04-010, Harvard University, JFK School of Government, 2003.

¹⁷ U radu se naizmjenično koriste termini povelje javnih službi i javne povelje, a ne termin Povelja građanina jer potonji označuje programsko usmjerenje britanske vlade koje je rezultiralo donošenjem mnoštva javnih povelja različitih naziva i za različita područja, a ne jedan jedinstveni dokument.

građanima, postupke pritužbi i eventualne naknade, kao i druga pitanja značajna za odnos s građanima, s ciljem dodatnog jačanja položaja građanina i povećanja sveukupne kvalitete upravnih službi.¹⁸

Iz takvog određenja proizlaze temeljne karakteristike i razlozi donošenja spomenutih dokumenata. Na jednoj su strani jasni standardi koje postavlja uprava, a na drugoj činjenica da građani bivaju unaprijed informirani o tim standardima, što bi im trebalo pružiti jači položaj u odnosu prema tijelima javne uprave. Građani se unaprijed točno informiraju o tome što mogu očekivati od konkretne upravne organizacije s kojom ostvaruju kontakt u pogledu određene službe. Pitanja koja se nameću iz takvog pristupa su mnogobrojna. Među temeljnima su koliko objektivno i visoko uprava postavlja svoje standarde te kakva je mogućnost građana da se zaštite ako ti standardi nisu postignuti. Kolika je mogućnost da građani utječu na formiranje standarda upravne službe kako bi na taj način u potpunosti došle do izražaja njihove preferencije i stajališta? Na temelju čega uprava postavlja standarde službe? Kako se definira kvaliteta u javnom sektoru? Kakva je pravna narav tih javnih dokumenata i kolika je pri tome uloga upravno-pravne tradicije pojedine zemlje? U kojoj mjeri postavljanje standarda kvalitete od strane tijela javne uprave proizvodi pravnu obvezu za ta tijela? Itd.¹⁹

3. NASTANAK I RAZVOJ IDEJE JAVNIH POVELJA

Suvremene reforme javne uprave duboko su prožete idejama novog javnog menadžmenta i zahvatile su mnoga područja javnog sektora. Uvođenje javnih povelja sastavni je dio reforme javne uprave u nekim zemljama. Među najpo-

¹⁸ Verspaandonk određuje povelje javnih službi kao "... javne dokumente koji određuju standarde službe koje klijenti mogu očekivati od organizacije, kao i postupke davanja pritužbi. Treba ih izrađivati u suradnji s klijentima, osobljem i drugim zainteresiranim stranama. Namjera je ... osigurati da se organizacije usmjere na obavljanje službe, da mjere i procjenjuju obavljanje i iniciraju poboljšanje obavljanja." Verspaandonk, op. cit., str. 1.

¹⁹ Slična se pitanja postavljaju i u drugim europskim zemljama koje pripadaju drukčijem, kontinentalnoeuropskom, pravnom krugu, a ne zemljama *common law* tradicije. To je značajna dvojba i može dovesti do neželjenih učinaka u javnoj upravi kao što je zbunjenost građana, pa i samih javnopravnih tijela. Za iskustva u Italiji vidi: Schiavo, op. cit., str. 679-698.

znatijim je inicijativama uvođenja javnih povelja britanska inicijativa poznata pod nazivom Povelja građanina (*Citizen's Charter*). U sklopu šire reforme britanske javne uprave, vlada Johna Majora inicirala je 1991. program "poveljiziranja" javnog sektora (*Citizen's Charter Programme*) s ciljem da ga učini fleksibilnijim i, što je moguće više, približi privatnom sektoru. Prema tom konceptu građanin se najvećim dijelom promatra kao potrošač/korisnik/klijent/kupac usluga javnog sektora pa bi zbog toga trebao biti u središtu pozornosti. Nadalje, tijela javne uprave potiču se da pišu i objavljuju povelje u kojima određuju standarde kvalitete obavljanja službe i aktivno rade kako bi je obavljali u skladu s tako određenom razinom kvalitete.²⁰ Britanska je vlada tim programom potaknula izvršne agencije i druga javnopravna tijela u javnom sektoru da donose i objavljuju takve dokumente. U njima bi trebali što je moguće jasnije odrediti što građani mogu očekivati od pojedine organizacije. Također, kroz te je dokumente potrebno poboljšati mehanizme pritužbi građana na rad uprave i uspostaviti oblike mjerenja izvršenja upravnih zadaća. Na taj su način prava građana trebala biti jasnija jer građani mogu točno znati što očekivati od javne uprave, a upravne su organizacije dužne javnosti podastrijeti izvještaj o tome koliko su postavljeni standardi ispunjeni.²¹

Različitim programskim dokumentima britanske vlade dodatno je razrađivan koncept donošenja javnih povelja. Nastojala su se uspostaviti načela javne službe koja bi poslužila središnjim ministarstvima i izvršnim agencijama prilikom obavljanja službe i donošenja vlastitih povelja.²² Prvotni program (*Citizen's Charter*) postavio je šest temeljnih načela koja trebaju obilježavati djelatnost javne uprave s obzirom na podizanje kvalitete. To su: (i) jasno uspostavljanje standarda, (ii) otvorenost uprave prema javnosti i informiranje građana o radu upravnih organizacija, (iii) omogućivanje izbora gdje god je to moguće i konzultiranje građana, (iv) uljudnost i uslužnost uprave radi lakše dostupnosti službe, (v) nastojanje ispravljanja pogrešaka s ciljem eliminacije diskriminacije i (vi) osiguravanje vrijednosti za novac (*value for money*) kako bi se povećala

²⁰ Minogue, op. cit., str. 16.

²¹ Falconer, Peter K., Ross, Kathleen, *Citizen's Charters and public service provision: lessons from the UK experience*, *International Review of Administrative Sciences*, vol. 65, no. 3, 1999., str. 340; Barzelay, op.cit., str. 24-32.

²² Doneseno je niz takvih programskih dokumenata koji su uspostavljali, proširivali i nadopunjavali načela javne službe. Vidi: Falconer, Ross, op. cit.

ekonomičnost, učinkovitost i zadovoljstvo građana.²³ Kasniji programski dokumenti ta su prvotna načela izmjenjivali i dopunjivali, a program uvođenja javnih povelja preuzela je i sljedeća vlada.

Novi laburisti Tonyja Blaira preuzeli su i nastavili program Povelje građanina, dajući mu nov naziv *Služba na prvom mjestu (Service First)*. Povelje javnih službi bile su značajan dio tog programa, a devet je načela obilježilo taj programski dokument. Oni dopunjuju i u nekim dijelovima proširuju načela postavljena u prethodnim dokumentima. Prema tom programu uprava bi se trebala voditi s nekoliko temeljnih načela prilikom obavljanja javnih poslova i sustavnih kontakata s građanima i cjelokupnom javnosti. Ta su načela sljedeća:

- uspostaviti jasne standarde javne službe,
- osigurati otvorenost i mogućnost informiranja građana,
- konzultirati građane i uključiti ih u rad uprave,
- osigurati pristup i promovirati mogućnost izbora gdje god je to moguće,
- postupati jednako i *fair* sa svima, posebno vodeći računa o skupinama s posebnim potrebama,
- uložiti napor kako bi se ispravilo ono što krene krivim putem,
- učinkovito se koristiti dodijeljenim izvorima sredstava, tj. osigurati vrijednost za novac (*value for money*),
- nastojati poboljšati i inovirati obavljanje službe gdje god se za to pruži prilika, te
- uspostaviti suradnju s drugim javnim subjektima koji obavljaju javnu službu.²⁴

Također, u strategiji reforme i modernizacije britanske javne uprave *Modernising Government* iz 1999. znatan dio posvećen je podizanju kvalitete uprave i definiranju standarda javne službe. Uvedeni su novi mehanizmi kojima se nastoji podići kvaliteta javnih službi postavljanjem jasnih standarda koje organizacije nastoje postići.²⁵

Javne su povelje dosta široko prihvaćeni dokumenti u britanskoj javnoj upravi. U okviru svoje nadležnosti, donose ih središnja ministarstva, njihove

²³ Younis, Tahib, Bailey, Stephen J., Davidson, Carolyn, The application of total quality management to the public sector, *International Review of Administrative Sciences*, vol. 62, 1996., str. 369; Falconer, Ross, op. cit., str. 340.

²⁴ Navedeno prema: Falconer, Ross, op.cit, str. 348. Također, vidi web: <http://archive.cabinetoffice.gov.uk/servicefirst/1998/introduc/nine.htm>.

²⁵ Cabinet Office, *Modernising Government*, poglavlje 4, 1999., web: <http://www.archive.officialdocuments.co.uk>.

izvršne agencije, autonomna i kvaziautonomna tijela javne uprave (*non departmental public bodies*). Takve dokumente donose i jedinice lokalne samouprave. Podaci pokazuju da je doneseno mnoštvo tih dokumenata koji su imali cilj snaženje položaja građanina u odnosu prema upravi i poboljšanje kvalitete upravne djelatnosti tako da danas na mnogim područjima postoje povelje javnih službi koje uređuju pojedina pitanja specifična upravo za taj upravni resor. Do kraja 1990-ih donesene su ukupno 42 povelje na nacionalnoj razini (između ostalih to su: Povelja putnika, Povelja poreznog obveznika, Povelja pacijenta, Povelja roditelja, Studentska povelja, itd.). Također, doneseno je oko 10 000 lokalnih povelja javnih službi koje uređuju djelovanje javne uprave u različitim resorima (policija, vatrogasna služba, škole, bolnice, povelje doktorâ, itd.).

Kao središnje tijelo za provedbu i nadzor inicijative uvođenja javnih povelja u okviru Kabineta osnovan je poseban upravni organ (*Citizen's Charter Unit*). Ta je jedinica bila sastavni dio kabinetskog Ureda za javnu službu i znanost, a imala je ovlast krovnog tijela u upravnom sustavu s mogućnošću veta na nacrt pojedinih javnih povelja koje u okviru svoje nadležnosti donose različita upravna tijela.²⁶

Uz javne povelje uspostavljeni su dodatni mehanizmi podizanja kvalitete usluga javne uprave, kao što su nagrađivanje pojedinih izvršnih agencija za kvalitetno obavljanje službe i inovativnost (*Charter Mark Award*), formiranje tablica s usporednim rezultatima drugih javnih subjekata koji obavljaju službu u istom upravnom području (osobito značajno za škole, bolnice, dječje vrtiće i njima slične javne ustanove).²⁷ Sve u svemu, ideja uvođenja javnih povelja uspjela je preživjeti promjenu vlasti i nadvladati ideološke razlike koje postoje između vodećih političkih stranaka. Pokazala se kao dosta uspješna inicijativa koja je polučila pozitivne rezultate, dovela do poboljšanja učinkovitosti javne uprave i proizvela promjene upravne kulture britanske javne uprave.²⁸

Povelje javnih službi široko su prihvaćene, a britanski je primjer potaknuo inicijative donošenja sličnih dokumenata u mnogim zemljama. Programe donošenja javnih povelja pokrenule su pod različitim nazivima Francuska (*Chartes des Services Publics*, 1992.), Belgija (*Charte de l'Utilisateur des Services*

²⁶ Pollit, Christopher, *Managerialism and the Public Services*, Oxford: Blackwell Publishers, second edition, 1996., str. 10.

²⁷ Minogue, op. cit., str. 16, 17.

²⁸ Duggett, Michael, Citizen's Charter: people's charter in the UK, *International Review of Administrative Sciences*, vol. 64, no. 2, 1998., str. 329.

Publics, 1992.), Portugal (*Carta para a qualidade nos serviços públicos*, 1993.), Španjolska (*Quality Observatory*, 1992.), Italija (*Carta dei servizi*, 1993.), Kanada (*Service Standard Initiative*, 1995.), Australija (*Service Charter Initiative*, 1997.), Indija (*Citizen's Charter*, 1997.), Malezija (*Client Charter*, 1993.), Novi Zeland, Danska, Irska, Hongkong, itd.²⁹ Pored toga, internacionalizacija ideja novog javnog menadžmenta dovela je do toga da mnoge zemlje prihvaćaju menadžerske reforme javne uprave u većoj ili manjoj mjeri. U tom procesu iskristaliziralo se nekoliko reformskih modela koji kombiniraju različite aspekte modernizacije javnog sektora, ali brojna rješenja unutar tih modela imaju isti nazivnik.³⁰ Pod utjecajem moćnih međunarodnih financijskih institucija reforme inspirirane idejama novog javnog menadžmenta nameću se kao dominantan reformski obrazac u mnogim tranzicijskim i slabije razvijenim zemljama.³¹

4. SPECIFIČNA PITANJA POVEZANA S UVOĐENJEM POVELJA JAVNIH SLUŽBI

Povelje javnih službi otvorile su nekoliko pitanja koja su zaokupila znanstvene i stručne krugove i potaknula živu akademsku raspravu. To su pitanja promijenjenog odnosa građana i uprave koji proizlazi iz cjelokupne menadžerske ideo-

²⁹ Pollit, Christopher, Bouckaert, Geert (ed.), *Quality Improvement in European Public Services*, London, Sage publications, 1995., str. 8; Scharma, Alok, Agnihotri, Vivek K., *The Citizen's Charter: the Indian Experience*, *International Review of Administrative Sciences*, vol. 67, no. 4, 2001., str. 733; Schiavo, op. cit., str. 682, 683; Verspaandonk, op. cit., str. 2.

³⁰ Kettl navodi nekoliko temeljnih karakteristika koje su obilježile reformska nastojanja većine zemalja koje su reformirale svoje sustave javne uprave. To su: zahtjev za povećanjem *produktivnosti* javnog sektora uz istodobno smanjenje poreznih prihoda; *marketizacija* javnog sektora koja se očituje u prihvaćanju brojnih tržišnih mehanizama i labavljenju tradicionalnih birokratskih struktura; *orijentacija na službu* i uključivanje građana u kreiranje državnih programa uz istodobno poticanje izbora između više ponuđača u javnom sektoru po uzoru na tržišne mehanizme; *decentralizacija* upravnih programa kako bi se uprava učinila odazivnijom i bližom građanima; formulacija *javnih politika* nastoji se razdvojiti od njezine provedbe kako bi se, što je moguće više, poboljšala konačna kvaliteta obavljanja službe; *sustav odgovornosti* javne uprave temelji se na postignutim rezultatima, a ne na striktnom vezivanju za pravila i procedure. Kettl, op. cit., str. 1-3.

³¹ O britanskom modelu reforme javne uprave i njezinoj internacionalizaciji vidi kritiku kod Perko-Šeparović, *Novi javni menadžment...*, op. cit.; ista, *Globalisation and Democracy...*, op. cit.

logije koja stoji u pozadini donošenja takvih dokumenata, pravna narav javnih povelja u različitim upravnim sustavima, a ponovo je otvorena rasprava oko pokušaja određivanja kvalitete u javnoj upravi. Na kraju, s obzirom na sve izraženiju ulogu Europske unije na nacionalne upravne sustave, značajno je razmatranje koncepcije javnih službi u nekim dokumentima Unije.

4.1. Odnosi građana i uprave

Menadžerske su reforme javne uprave dovele do drukčijeg promatranja odnosa između građana i uprave te su velikim dijelom promijenile koncept građanstva poznat većini demokratskih političkih poredaka. Dosadašnja uloga građanina, koji je bio izvor legitimiteta vlasti i njezin kontrolor putem demokratskih procedura, velikim se dijelom mijenja kroz menadžerske reforme javnog sektora. Na građanina se sve više gleda kao na korisnika/klijenta/potrošača usluga javne uprave. Takvo usko shvaćanje građanstva svedenoga na promatranje isključivo kroz prizmu ekonomskih vrijednosti nije prošlo bez kritike. Naime, koncept građanina kao potrošača javnih službi je preuzak i ne odgovara konceptu građanstva modernih liberalnih demokracija. Građani modernih demokracija nisu samo konzumenti usluga javne uprave, već aktivni članovi političke zajednice sa specifičnim građanskim pravima i obvezama. Ta se prava velikim dijelom odnose naspram tijela javne uprave, prema kojoj građani postavljaju zahtjeve koje bi uprava trebala poštovati i uvažavati.³² Koncepcija građanstva ima konotaciju aktivnosti i stoji nasuprot donekle pasivnom konzumentu, tj. potrošaču neke usluge privatnog sektora. Dok građanstvo podrazumijeva kolektivnu akciju pojedinaca kako bi se ostvario neki zajednički cilj, dotle je koncept potro-

³² "... treba prihvatiti to da je moderna država puno više od samog nastojanja oko njezine efikasnosti; ona se također treba baviti i pitanjima odgovornosti države prema ljudima; ljudi se ne mogu tretirati kao potrošači ili kupci (kao u pristupu novog javnog menadžmenta), nego kao građani koji imaju pravo tražiti od vlasti polaganje računa za akcije koje poduzima ili propušta poduzeti. Građani žele učinkovite javne službe i (idealno) niske poreze, ali oni istodobno žele zaštitu svojih prava, žele da se njihov glas čuje, a vrijednosti i preferencije poštuju. Pitanja polaganja računa, kontrole i reagiranja na potrebe građana; transparentnosti i participacije su zbog toga u najmanju ruku barem jednako važna pitanja kao ekonomičnost i efikasnost." Perko-Šeparović: *Novi javni menadžment...*, op. cit., str. 34.

šača u velikoj mjeri individualan. Potrošač traži djelotvornost i učinkovitost, zainteresiran je za tržišno natjecanje koje smanjuje cijenu pojedinog proizvoda ili usluge, i tsl. Naprotiv, građanin je zainteresiran za vrijednosti kao što su društvena pravednost, predstavništvo različitih društvenih skupina, sudjelovanje građana u procesima političkog odlučivanja, nepristranost javne uprave, jednake mogućnosti za različite društvene skupine, odgovornost uprave pred demokratskom javnosti i druge, ovima slične, vrijednosti.³³

Kritika koja se upućuje menadžerskoj ideologiji u javnom sektoru upućuje se i poveljama javnih službi. Ti se dokumenti, kroz svoje odredbe, obraćaju različitim korisnicima javnih službi (nazivajući ih simultano klijenti, potrošači, putnici, roditelji, nezaposleni, itd.). Ističe se kako je naziv britanske inicijative (Povelja građanina - Citizen's Charter) koncept koji uvelike navodi na krivi zaključak jer se u tim dokumentima najmanje spominje građanin.³⁴ Nadalje, Pollit zaključuje: "... potrošači nisu građani. Biti potrošač znači imati specifičan položaj u mreži tržišnih odnosa. Biti građanin znači biti pripadnik političke zajednice, a to je koncept koji je mnogo bogatiji i obuhvaća mnogo širi krug potencijalnih odnosa."³⁵ Također, ističe da je građanin "... dio društvenog ugovora, dok je klijent dio tržišnog ugovora" te da je klijent samo dio koncepta građanina kojem je podređen.³⁶

Podizanje kvalitete javne uprave koja se javlja kao nužna pretpostavka zadovoljstva građana njezinim radom zahtijeva aktivno građanstvo koje će biti kadro koristiti se različitim, formalnim i neformalnim mehanizmima pritiska (putem medija, građanskih inicijativa, peticija, javnih tribina, itd.) kako bi utjecalo na podizanje kvalitete javne uprave. Suprotno tome, klijenta privatnog sektora ne zanima pretjerano zalaganje za kvalitetu usluga pojedinih privrednih organizacija jer je to zadatak koji umjesto njega obavlja mehanizam tržišta. U tržišnoj konkurenciji kvaliteta proizvoda i usluge prijeko je potreban preduvjet koji se sam po sebi nameće kao nužnost za opstanak nekog gospodarskog subjekta. Klijent koji nije zadovoljan kvalitetom jednog ponuđača uvijek ima

³³ Haque, Shamsul M., Relationship between citizenship and public administration: a reconfiguration, *International Review of Administrative Sciences*, vol. 65, no. 3, 1999., str. 314; Pollit, *Managerialism and the Public Services...*, op. cit., str. 129.

³⁴ Schiavo, op. cit., str. 681.

³⁵ Pollit, Christopher, The Citizen's Charter: A Preliminary Analysis, *Public Money & Management*, vol. 14, no. 2, 1994., str. 12.

³⁶ Pollit, Bouckaert, op. cit., str. 6.

mogućnost zamjene tog ponuđača pojedinih usluga sve dok ne bude zadovoljan kvalitetom proizvoda i usluga koje konzumira. Situacija u javnom sektoru nešto je drukčija. U velikoj mjeri odnosi građana i uprave kompleksniji su od odnosa klijenta i ponuđača usluga privatnog sektora. Uprava se još uvijek može služiti prisilom, a neke su javne službe obvezne za sve građane (cijepljenje, osnovno školovanje, vojna obveza, izdavanje osobnih dokumenata, plaćanje poreza, itd.). S druge strane, velika većina građana, posebno u postkomunističkim, tranzicijskim, zemljama, nema mogućnost izbora privatnih škola, zdravstvene zaštite i tsl. jer ekonomska situacija tih zemalja velikoj većini građana još uvijek ne dopušta kupovinu javnih usluga.³⁷ Stoga su građani u tim zemljama najvećim dijelom oslonjeni na tijela javne uprave i trebali bi biti zainteresirani za kvalitetu njezinih usluga. Iz svega je moguće zaključiti kako građani trebaju biti aktivno zainteresirani za usluge javne uprave i putem različitih mehanizama utjecati na poboljšanje i podizanje kvalitete usluga javnog sektora. Sve to traži demokratski aktivno građanstvo koje shvaća svoju ulogu različito od pukog konzumenta, tj. potrošača. Za razliku od individualističkog pristupa, ono zahtijeva kolektivnu akciju i organiziranost građana u političkim procesima. Zbog svega, pojedine menadžerske ideje ne treba slijepo prihvaćati u svim dijelovima javnog sektora, već je potrebno prethodno ispitati dugotrajnije posljedice takvih rješenja i postupno ih dozirati.

Sljedeće područje kritike je utjecaj građana na određivanje kvalitete. Inicijativa uvođenja povelja javnih službi imala je kao jedan od glavnih ciljeva snaženje uloge građanina u odnosu prema tijelima javne uprave. Jasno određivanje standarda kvalitete usluga javne uprave i lako razumljivi postupci pritužbi trebali su postići te ciljeve. Međutim, čini se da je utjecaj građana pri njihovu formuliranju minoriziran. Želje građana filtriraju se kroz prizmu javnih menadžera koji nastoje kroz različite oblike ispitivanja javnog mnijenja zaključiti što građani žele. Građani se konzultiraju na različite načine o svojim željama i preferencijama i tu njihova uloga prestaje. Iako povelje određuju standarde javnih službi, njih određuju javni menadžeri, a uloga građana svedena je na konzultiranje. Oni su isključeni iz aktivnog procesa formuliranja tih standarda, a njihova je uloga velikim dijelom reaktivna. To je jednim dijelom rezultat menadžerskog razmišljanja prema kojemu se ispituju preferencije, želje i mi-

³⁷ Neke je od tih razloga iznio Pollit, *Managerialism and the Public Services...*, op. cit., str. 126, 127.

šljenje potrošača, ali se oni aktivno ne uključuju u proces definiranja standarda službe.³⁸

Još uvijek znatan dio građana u zemljama koje su donijele povelje javnih službi nije upoznat s njihovim postojanjem ni s njihovim sadržajem, a dosta je bilo i onih koji su ih smatrali političkim trikom vladajuće stranke. Primjerice, čak 66% ispitanika u anketi koju je 1994. proveo britanski list *Guardian* smatralo je inicijativu uvođenja povelja javnih službi političkim trikom.³⁹ Suprotno tome, prema podacima britanske vlade, ističe se kako je sedam od deset ljudi čulo za politiku uvođenja javnih povelja i pozdravilo takvu inicijativu.⁴⁰ Indijska iskustva pokazuju da su na uvođenje povelja javnih službi sa skepsom gledali i građani i upravni službenici.⁴¹ U Italiji, istraživanja javnog mnijenja provedena 1998. koja se odnose na poznavanje inicijative donošenja javnih povelja donose donekle porazne rezultate. Svega 10% intervjuiranih građana upoznato je s poveljom Nacionalne zdravstvene službe, 7,4% poznaje povelje različitih škola, 9,5% poznaje povelje koje donose javne ustanove za opskrbu električnom energijom, 9,6% poznaje povelje nacionalne plinare, a svega 6% ispitanika upoznato je s poveljom poštanske službe.⁴² Ti i slični pokazatelji daju plodno tlo za zaključak da građani u dovoljnoj mjeri nisu upoznati s inicijativom uvođenja javnih povelja ili da pokazuju izvjesnu dozu skeptičnosti prema tim dokumentima. To u znatnoj mjeri umanjuje prvotno nastojanje za jačanjem položaja građanina naspram uprave koje je bilo u pozadini svih inicijativa uvođenja povelja javnih službi. Zbog toga se donekle opravdano može postaviti pitanje koliko su ti dokumenti zaista pridonijeli jačanju uloge građanina naspram tijela javne uprave, jer znatan broj građana nije upoznat s velikim brojem takvih dokumenata.⁴³

³⁸ Pollit navodi da takvo rezoniranje može imati svoje pozitivne strane jer može donekle osvježiti krute upravne strukture, ali takav pristup ima svoja specifična ograničenja koja proizlaze iz činjenice da su potrošači u privatnom sektoru različiti od "potrošača" javnog sektora. Odnosi u javnom sektoru mnogo su složeniji od odnosa u privatnom sektoru, a za razliku od privatnog sektora koji djeluje s kategorijama potrošač/konzument/klijent, javni sektor prihvaća širi koncept građanina. Vidi: Pollit, *Managerialism and the Public Services...*, op. cit., str. 125-130.

³⁹ Kingdom, John, Britain, u: Chandler, J. A., *Comparative Public Administration*, London, New York, Routledge, 2000., str. 45.

⁴⁰ Dugett, op. cit., str. 329.

⁴¹ Sharma, Agnihotri, op. cit., str. 783.

⁴² Schiavo, op. cit., str. 683.

⁴³ Porazne statistike donekle umanjuje činjenica da je donesen poprilično velik broj takvih dokumenata pa bi bilo donekle naivno i pretenciozno očekivati da građani poznaju sve

Osim promijenjenih odnosa između građana i uprave, menadžerske ideje mijenjaju samu narav javne službe. Takve ideje dovode do promijenjene etike javnih službenika. Jer, ako se građani percipiraju kao kupci odnosno potrošači usluga javne uprave, nužno se mijenja i narav same upravne službe. Ona postaje servis koji treba biti na usluzi građanima. Upravni službenici postaju obični radnici koji su, pod utjecajem menadžerskih ideja, orijentirani na postizanje rezultata koji su najvećim dijelom izraženi u ekonomskim kategorijama. Takva stajališta dovode do zanemarivanja drugih vrijednosti koje karakteriziraju javnu upravu i uvelike mijenjaju karakter javne službe. U takvim okolnostima upravni službenici nisu usmjereni k služenju općem, javnom interesu niti razvijaju specifičnu etiku javne službe koja predstavlja značajan faktor izgradnje demokratskog sustava javne uprave. J. Fountain⁴⁴ navodi: "Novi javni menadžment može dovesti do temeljitog slabljenja uloge javnih službenika iako dovodi do povećanja djelotvornosti nekih dijelova javnog menadžmenta. Javni službenici 'pod ugovorom' s državom postaju ništa drugo doli zaposlenici. Vrijednosti i norme koje čine značajan aspekt uloge javnog službenika nedostaju menadžerskim instrumentima."⁴⁵ Nadalje, ističe se da takav tržišni pristup javnoj službi može imati negativne implikacije za građane s nižim prihodima koji bi zbog toga mogli biti isključeni iz mnogih državnih programa koji počivaju na financijskoj participaciji i "kupovanju" pojedine javne usluge.⁴⁶

Menadžerske ideje, u velikoj mjeri, izgrađuju odnose građana i uprave na drukčijim osnovama od onih na kojima je počivalo shvaćanje građanina sa

povelje donesene od različitih javnopravnih tijela. Na primjer, donesene su 42 povelje na nacionalnoj razini u Velikoj Britaniji (Minogue, op. cit., str. 16), 62 povelje ministarstava i 318 povelja različitih upravnih tijela u Indiji (Sharma, Agnihotri, op. cit., str. 735, 736). Velik broj građana upoznaje povelje pojedinih upravnih organizacija tek kad se jave kao korisnici njihovih usluga (upisi u škole, boravak u bolnicama, itd.). No, valja očekivati da se građani upoznaju s poveljama onih javnopravnih organizacija s uslugama kojih se češće koriste (opskrba plinom, električnom energijom, poštanska služba, itd.).

⁴⁴ Fountain, Jane E., *Paradoxes of Public Sector Customer Service, Faculty Research Working Paper Series*, R99-03, John F. Kennedy School of Government, 1999., str. 24.

⁴⁵ Također, u izvještaju SIGMA o europskim načelima javne uprave stoji: "...upravni službenici ... nisu samo zaposlenici države, nego također, u velikoj mjeri, nositelji državne vlasti. Kao takvi, oni trebaju osigurati da se u svakodnevnom radu javne uprave stvarno primijene ustavna i upravna načela." Vidi: SIGMA: *European Principles for Public Administration, Sigma Papers*, no. 27., Paris, 1999., str. 20.

⁴⁶ Haque, op. cit.

skupom prava i obveza naspram države i njezina upravnog aparata. Izgleda da aktivnog građanina zainteresiranog da ostvari utjecaj na političke procese sve više zamjenjuje pasivni koncept potrošača usluga javnog sektora. Radikalni prodor ideja menadžerijalizma u javni sektor donekle osiromašuje koncept građanina i promatra ga kao konzumenta usluga upravnih organizacija po uzoru na privatni sektor i tržišne mehanizme.

4.2. Pravna narav povelja javnih službi

Prilikom razmatranja pravne naravi povelja javnih službi potrebno je prethodno uzeti u obzir neke temeljne razlike koje postoje između upravnopravnih sustava različitih zemalja. U vrlo grubim crtama, moguće je napraviti razliku između sustava kontinentalnoeuropskog javnog prava i anglosaskog *common law* sustava, premda treba biti svjestan kako ni tu nije riječ o homogenim kategorijama. Razlike između tih sustava očituju se u različitom shvaćanju uloge i položaja javne uprave. Prvi sustav veliku važnost daje načelu zakonitosti u radu uprave, tj. potrebi da djelovanje uprave bude utemeljeno na pravnim propisima i pravnim vrijednostima. U zemljama kontinentalnog upravnopravnog kruga nalazimo potrebu da sve upravne akcije imaju čvrst temelj u pravnim propisima. Takvim se procedurama ostvaruje i jača načelo vladavine prava. Naglasak je na proceduri i striktnom poštovanju pravne norme. S druge strane, anglosaska upravnopravna tradicija najvećim je dijelom usmjerena na postizanje rezultata u upravi, dok je striktno vezivanje uprave za pravila postupka stavljeno u drugi plan. U toj upravnopravnoj tradiciji kvaliteta i rezultati javne uprave imaju prednost pred striktnim poštovanjem krutih pravnih pravila i strogim načelom zakonitosti i vladavine prava u djelovanju uprave.⁴⁷ Razvoj upravne misli i promišljanje o javnoj upravi u zemljama koje pripadaju tom upravnom krugu najvećim su dijelom utemeljeni na radovima autora koji su se prvotno bavili pitanjima menadžmenta velikih kompanija da bi takva iskustva primijenili na upravljanje javnim sektorom.⁴⁸ Zbog toga, pravne vrijednosti poput načela

⁴⁷ Pollit, Bouckaert, op. cit., str. 8.

⁴⁸ L. D. White u predgovoru knjige *Uvod u proučavanje javne uprave* iz 1926., koja je jedan od prvih studijskih udžbenika javne uprave na sjevernoameričkom kontinentu, ističe da bi proučavanje javne uprave trebalo počivati na temeljima menadžmenta privatnog sektora, a ne na osnovama prava (White, L. D., *Introduction to the Study of Public Administration*,

zakonitosti u radu javne uprave i vladavine prava nisu imale dominantnog utjecaja na javnu upravu tih zemalja. Iz toga proizlaze i temeljene razlike u percepciji javnih povelja u različitim zemljama.⁴⁹

Pravna narav javnih povelja donekle je nejasna jer se postavlja opravdano pitanje o kakvim se dokumentima zapravo radi. Je li riječ o tehničkim standardima kvalitete, kodificiranim etičkim pravilima postupanja, pravnim propisima koji građanima jamče dodatna prava u odnosu prema upravi ili o nečem drugom? U zemljama različite upravne tradicije povelje se promatraju različito. U zemljama kontinentalnoeuropskog pravnog kruga za većinu prava postoje mehanizmi sudske zaštite. Kontinentalnoeuropski pravni krug zainteresiran je za jačanje načela vladavine prava i pravnu zaštitu građana od nezakonitog djelovanja upravnih tijela. Zbog toga, u tim zemljama postoji tendencija da se povelje promatraju kao dokumenti koji građanima jamče dodatna prava u odnosu prema upravi.⁵⁰ Suprotno tome, u anglosaskom pravnom krugu, povelje javnih službi dobile su značaj menadžerskog instrumenta koji više koristi menadžerima javnih tijela nego građanima. Povelje su snažan menadžerski instrument koji omogućuje fleksibilnost u obavljanju javne službe. Provedba tih dokumenata povjerena je javnim menadžerima pojedine upravne organizacije koji imaju izvjesnu dozu menadžerske slobode. Značajne razlike postoje i u drugim aspektima primjene takvih dokumenata u zemljama različitih upravnih tradicija kao što su pitanja definiranja standarda (uspostavljanje standarda na nacionalnoj razini nasuprot njihovu uspostavljanju od samih upravnih tijela koja obavljaju službu), njihove provedbe (menadžerska sloboda nasuprot provedbi putem donošenja niza normativnih akata za njihovu primjenu), nadzora (javnopravna tijela koja publiciraju tablice usporedbe pojedinih tijela nasuprot relativno slabih odbora za nadzor), itd.

Bez obzira na upravnopravnu tradiciju pojedine zemlje i razlike koje iz toga proizlaze, javne povelje ne jamče građanima dodatna prava u odnosu prema

1926., cit. prema: Shafritz, Jay M., Hyde, Albert C., *Classics of Public Administration*, Wadsworth, Thompson Learning, Inc., 1997., str. 44.).

To predstavlja jasno razlikovanje između anglosaskog i kontinentalnoeuropskog pristupa izučavanju javne uprave. Prvi je utemeljen na principima menadžmenta (upravna tehnika), a drugi naglašava važnost prava u upravi (upravno pravo).

⁴⁹ Wollmann, Suvremene upravne reforme u Njemačkoj..., op. cit., str. 247.

⁵⁰ Schiavo, op. cit.

tijelima javne uprave.⁵¹ One govore o tome što građani mogu očekivati od upravnih službenika prilikom obavljanja neke javne službe. U procesu pojašnjenja građanskih očekivanja spram tijela javne uprave, javne povelje ne proširuju krug prava koja građani imaju u odnosu prema upravi. Naime, ne postoji mogućnost da građanin nezadovoljan djelovanjem uprave potraži sudsku zaštitu na temelju standarda koji su publicirani u poveljama javnih službi. Javnim poveljama nedostaje mogućnost realizacije pravne zaštite ako se pojedina upravna organizacija ne pridržava standarda postavljenih u svojoj povelji. Može se zaključiti kako se radi o izvjesnim jamstvima koja djeluju snagom svojeg autoriteta i dobrovoljnim obvezivanjem upravnih tijela da se pridržavaju njihovih odredaba. To su dokumenti koji polaze od pretpostavke postojanja specifične etike javne službe koja je ponajprije usmjerena na službu, a ne na vladanje građanima. Javne povelje predstavljaju “meke” mehanizme za realizaciju građanskih prava koji se temelje na snazi različitih oblika neformalnog utjecaja na upravu. Za razliku od toga, na drugom se kraju nalaze “tvrđi” mehanizmi kao što je institut žalbe, sudska kontrola uprave, itd.⁵²

Jednostavno prevođenje inicijative donošenja javnih povelja iz anglosaske upravne tradicije u zemlje kontinentalnoeuropske upravne tradicije ne prolazi bez prethodnog rješavanja nekih temeljnih pravnih pitanja. Neka od takvih pitanja su žalbene procedure koje su uspostavljene u nekim poveljama, kao i pitanja novčanih naknada ako upravna organizacija ne djeluje u skladu sa standardima objavljenim u svojoj povelji, itd.

Što se tiče žalbenih procedura, u većini kontinentalnih sustava koji poznaju institut upravnog postupka jedina mogućnost žalbe postoji u okviru tog postupka. Međutim, takva mogućnost postoji jedino kad upravna tijela vode upravni postupak, tj. kad rješavaju o pravima, obvezama i pravnim interesima stranaka.⁵³ Ako ne postoji mogućnost žalbe u upravnom postupku, otvorena je mogućnost sudske zaštite putem upravnog spora. Kao specifičan oblik nepravne zaštite i utjecaja na kvalitetu uprave građanima stoje na raspolaganju neki mehanizmi putem kojih mogu realizirati svoje primjedbe na rad upravnih tijela. U hrvatskom upravnom sustavu to su prigovori i pritužbe na rad tijela državne

⁵¹ Pollit, *The Citizen's Charter...*, op. cit., str. 12; Duggett, op. cit., str. 328; Bouckaert, Geert, *Measuring quality*, u: Pollit, Christopher, Bouckaert, Geert (eds.), *Quality Improvement in European Public Services*, London, Sage publications, 1995., str. 9.

⁵² Verspaandonk, op. cit., str. 2.

⁵³ Takva je žalbena procedura uređena Zakonom o općem upravnom postupku.

uprave.⁵⁴ Ono što nedostaje takvim odredbama je kvalitetna sankcija, pa zbog toga prijeti opasnost da ostanu mrtvo slovo na papiru. Zbog toga, većina upravnih organizacija ne poštuje spomenute odredbe zakona, a ni većina građana nije upoznata s pravima koja iz njih proizlaze. Povelje javnih službi eventualno bi mogle dodatno razraditi postojeće odredbe o prigovorima i pritužbama iz ZSDU i proširiti njihovu primjenu na širi krug tijela. Pored toga, u takvim bi dokumentima bilo potrebno razraditi specifične mehanizme sankcija i nagrada za upravne organizacije i službenike. Pri tome, potrebno je voditi računa da takvi dokumenti ne izlaze iz okvira postavljenih pozitivnim pravnim propisima te da upravne službenike ne stave u krajnje nepovoljan, diskriminirajući i nesiguran položaj.

Pitanje novčane naknade u kontinentalnom je upravnom pravu, u pravilu, riješeno putem postupka naknade štete u građanskoj parnici. U domaćem zakonodavstvu afirmirano je načelo primarne odgovornosti države za štetu. Naime, štetu koju građaninu, pravnoj osobi ili drugoj stranci počine nezakonitim i nepravilnim radom tijela državne uprave, tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosno pravne osobe koje imaju javne ovlasti u povjerenim im poslovima državne uprave naknađuje Republika Hrvatska (čl. 13. ZSDU). Na taj je način hrvatski zakonodavac afirmirao načelo primarne odgovornosti države za štetu u slučaju nepravilnog i nezakonitog djelovanja uprave.⁵⁵ Međutim takav je postupak neprikladan za manje štete pa se građani vrlo često ne odlučuju na sudsku zaštitu u sporovima male vrijednosti. Poveljama je moguće preskočiti kompliciran i dugotrajan sudski postupak u manjim stvarima i omogućiti

⁵⁴ *Zakon o sustavu državne uprave (ZSDU)* u čl. 89. određuje da su tijela državne uprave dužna građanima i pravnim osobama omogućiti podnošenje prigovora i pritužbi na njihov rad, kao i na nepravilan odnos službenika kad im se građani i pravne osobe obraćaju radi ostvarenja svojih prava i interesa ili prilikom izvršavanja svojih građanskih dužnosti. Nadalje, propisano je da na vidnom mjestu moraju biti osigurana tehnička i druga sredstva za podnošenje prigovora i pritužbi, a potrebno je omogućiti i usmeno izjavljivanje prigovora odnosno pritužbe. Čelnik tijela državne uprave na rad kojeg se odnose prigovori i pritužbe dužan ih je obvezno razmotriti te podnositelju (građaninu ili pravnoj osobi) dati odgovor u roku od 30 dana. Odredbe čl. 89. primjenjuju se na temelju čl. 95. ZSDU i na lokalne jedinice te pravne osobe koje imaju javne ovlasti kad obavljaju poslove državne uprave u prenesenom djelokrugu.

⁵⁵ O različitim sustavima naknade štete i njihovu razvoju te rješenju hrvatskog zakonodavca vidi: Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Zagreb, Informator, šesto, izmijenjeno i dopunjeno izdanje, 1997., str. 117-136.

specifične mehanizme razrade naknade sitnijih šteta koje uprava počini građanima, kao i nepotrebnih troškova kojima su građani ponekad izloženi.

Osim navedenih, postoje i druge značajne razlike između različitih upravnih tradicija koje dodatno kompliciraju jednostavno primjenjivanje inicijative uvođenja javnih povelja u pojedinim zemljama. Jedan je od takvih problema i krug subjekata koji se u pojedinim zemljama smatraju upravnim tijelima i druga slična pitanja.

Čini se da pojedini kontinentalni upravni sustavi nisu kadri jednostavno prihvatiti inovacije poput javnih povelja bez prethodnog razjašnjavanja njihove naravi i rješavanja određenih prethodnih pravnih pitanja. Međutim, takva inicijativa ne bi se trebala svesti samo na određivanje pravne naravi javnih povelja, već bi to trebali biti dokumenti koji će poslužiti kao instrumenti realnih promjena u djelovanju upravnih organizacija.

4.3. Kvaliteta u javnoj upravi

Pitanje kvalitete u javnoj upravi i javnom sektoru zavrjeđuje dodatnu pozornost. Kvaliteta javne uprave postala je jedan od središnjih termina koji zaokuplja literaturu javne uprave krajem 1980-ih i tijekom 1990-ih godina 20. stoljeća.⁵⁶ Iako često spominjan od akademske zajednice, upravnih praktičara i političkih dužnosnika, pojam kvalitete te pokušaji njezina definiranja susreću se s velikim poteškoćama. Ističe se kako je riječ o pojmu kojeg je definicija "... suptilna i neuhvatljiva (*elusive*)".⁵⁷ Nadalje, radi se o pojmu koji je u velikoj mjeri dinamičan, tj. koji se mijenja tijekom vremena ovisno o različitim javnim interesima i standardima različitih subjekata. Na kraju, radi se o pojmu kojeg je određenje najvećim dijelom subjektivno. Ono ovisi o različitoj percepciji kvalitete onih koji konzumiraju pojedinu robu i usluge. Na jednoj je strani percepcija kvalitete onih koji pružaju određenu uslugu odnosno stvaraju neki proizvod, a na drugoj je strani percepcija konzumenata takve robe i usluge. U toj subjektivnoj komponenti određivanja kvalitete neizostavna je razina očekivanja koja je direktno vezana s percepcijom kvalitete. Očekivanja mogu biti visoka ili niska, a shodno tome odgovarajuća razina kvalitete nije dosegnuta u dovoljnoj mjeri ili je, naprotiv, postigla odgovarajuću razinu. Jasno je da razina očekivanja može

⁵⁶ Pollit, *Managerialism and the Public Services...*, op. cit., str. 183.

⁵⁷ Pollit, Bouckaert, op. cit., str. 10.

varirati te da se na nju može utjecati, a to dodatno otežava jasno i objektivno definiranje kvalitete.⁵⁸ Zbog svega, definirati kvalitetu nije lagan zadatak jer na nju utječe mnoštvo različitih, često nemjerljivih, faktora.

Nadalje, kvalitetu je mnogo lakše odrediti kod pojedine robe nego kod usluga, a pri tome su usluge javnog sektora kompleksnije od usluga koje pružaju subjekti privatnog, profitnog sektora. Također, kod određenih materijalnih proizvoda lakše je odrediti razinu kvalitete jer postoji materijalni objekt koji se može podvrgnuti testovima, kontroli te pohraniti u skladište ako trenutačno ne postoji potreba za njim te pustiti u prodaju kad se ponovo otvore takve mogućnosti na tržištu. Kod usluga, a posebno kod usluga u javnom sektoru, ne postoji mogućnost provjere kvalitete, jer se usluge najvećim dijelom konzumiraju odmah bez mogućnosti egzaktno procjene njihove kvalitete. Pored toga, privatni sektor je u prednosti pred javnim jer ima moćan mehanizam tržišta utemeljen na zakonu ponude i potražnje. U privatnom sektoru kvaliteta se nastoji, najvećim dijelom, odrediti i unaprijediti na temelju želja i preferencija potrošača. Različita roba i usluge nastaju jer za to postoji interes kod dovoljnog broja potencijalnih konzumenata. Zbog toga je mogućnost izbora jedan od najboljih pokazatelja kvalitete pojedine robe ili usluge u privatnom sektoru. Povratna informacija o zadovoljstvu potrošača u privatnom je sektoru mnogo brža te ima značajan utjecaj na proizvođače. Ispitivanje tržišta postaje vrlo važan mehanizam za poboljšanje takve robe i usluga. Suprotno tome, u javnom sektoru najčešće ne postoji mehanizam tržišta koji bi nametao kvalitetu kao preduvjet opstanka u tržišnoj utakmici. To je jedan od temeljnih razloga zbog kojega duh poduzetništva ne može pustiti duboke korijene u djelatnostima javnog sektora. Vrijedi istaknuti i činjenicu da se mnoge službe obavljaju zato što ih se smatra društveno korisnim poslovima koje je na sebe preuzela država bez obzira na realnu isplativost njihova obavljanja. Zbog toga pojedine službe imaju monopolistički položaj u javnom sektoru pa i ne postoji pretjerana težnja za povećanjem razine kvalitete njihovih usluga.⁵⁹

⁵⁸ Reforme koje su imale cilj smanjenje uloge države u socijalnom sektoru počivale su velikim dijelom na strategiji smanjivanja očekivanja koja su građani imali naspram države. Isticalo se da javnost očekuje previše te da je socijalna država postala preskupa, uprava prevelika, a uloga države u gospodarstvu preutjecajna. Građani bi trebali biti kadri pobrinuti se za vlastitu sigurnost, a ne očekivati pretjeranu državnu skrb i intervenciju (Chandler, op. cit., str. 3; Pollit, Bouckaert, op. cit. str. 17).

⁵⁹ Kettl, Donald, F., DiIulio, John, J. (ed.), *Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform*, Washington, Brookings Institutions, 1995., str. 48; Pollit, Bouckaert, op. cit., str. 10-14.

Tijekom vremena razvile su se mnoge tehnike poboljšanja kvalitete. Te su tehnike evoluirale u djelatnostima profitnih privatnopravnih organizacija i postupno su se proširile i u javnom sektoru. Jedna od takvih koncepcija unapređenja kvalitete poznata je pod nazivom *upravljanje potpunom kvalitetom - Total Quality Management (TQM)*. Temeljne ideje TQM odražavaju shvaćanje prema kojemu je za uspješno poslovanje najvažnija kvaliteta određenog proizvoda, pa stoga sva nastojanja pojedine organizacije trebaju biti usmjerena prema njezinu podizanju. Povećana kvaliteta trebala bi dovesti do povećanja produktivnosti pojedine organizacije, a shodno tome i do povećanja njezina profita. Kvaliteta je potrebna na svim razinama organizacijske strukture, a kvaliteta nikad nije postignuta u dovoljnoj mjeri. U povećanje kvalitete potrebno je ulagati kontinuirani napor. Primarni cilj menadžera pojedine organizacije treba biti podizanje kvalitete na višu razinu u svim organizacijskim aktivnostima.⁶⁰ Međutim, podizanje kvalitete nije isključivo zadaća vodstva pojedine organizacije, već je to zadaća svakog pojedinog njezinog člana.⁶¹

Koncept TQM prvotno je razvijen u japanskoj industriji na temelju ideja W. Edwardsa Deminga, a krajem 1970-ih i početkom 1980-ih proširio se u ostale razvijene zemlje. Početkom osamdesetih taj je koncept prihvaćen i u djelatnostima javnog sektora, prvenstveno u SAD i Velikoj Britaniji. Mnoge upravne organizacije prihvatile su ideje TQM, a postavke na kojima je utemeljen našle su odjeka u nastojanjima reformiranja javne uprave i u drugim zemljama.⁶²

TQM i njegova primjena u javnom sektoru nije prošla bez kritike. Navodi se da su te ideje mogle pustiti duboke korijene samo u japanskoj kulturi utemeljenoj na visokoj radnoj etici. Također, ističe se da su ideje TQM dovele do širokog prodora konzultanata privatnog sektora u tijela javne uprave, što dovodi do erozije posebne etike javne službe. Raspravlja se i o značenju riječi "potpuno" u tom konceptu. Itd.⁶³

⁶⁰ Kettl, DiIulio, op. cit., str. 43, 44.

⁶¹ TQM "... čini održavanje i poboljšanje kvalitete svrhom i odgovornošću svakog člana organizacije." Younis, et. al., op. cit., str. 371.

⁶² Reforma uprave SAD (*National Performance Review*) pod vodstvom potpredsjednika A. Gorea velikim je dijelom inspirirana upravo idejama TQM. Vidi: Kettl, DiIulio, op. cit., str. 44. Za prikaz značajnijih reformi američke savezne uprave tijekom 20. stoljeća vidi: Balogh, Brian, Grisinger Joanna, Zelikow, Philip, *Making Democracy Work: A Brief History of Twentieth-Century Federal Executive Reorganization*, University of Virginia: Miller Center of Public Affairs, 2002.

⁶³ Za detaljniju kritiku vidi: Pollit, Bouckaert, op. cit., str. 4-6; Kettl, DiIulio, op. cit., str. 43, 44; Younis, et. al., op. cit.

Mjerenje kvalitete, dakle, mora uzeti u obzir mnoge utjecaje i mješavine različitih vrijednosti, očekivanja, suprotstavljenih zahtjeva, što podrazumijeva iznimno kompleksnu zadaću. To je dodatno izraženo u javnom sektoru, gdje na površinu izbijaju dodatni problemi imanentni demokratskom političkom uređenju suvremenih država. Zbog navedene kompleksnosti koja prati nastojanja mjerenja kvalitete ne postoje jedinstvene metode tog mjerenja, već se nastoje uspostaviti različiti parametri koji će, uz kvantitativne, pokušati uključiti i kvalitativne pokazatelje.⁶⁴

4.4. Javne službe

Povelje javnih službi otvorile su nekoliko značajnih pitanja vezanih uz narav javnih službi i ulogu javne vlasti u njihovu obavljanju. Pitanje javnih službi posebno je važno zbog sve izraženijeg trenda liberalizacije tih službi i pitanja opravdanosti uvođenja konkurencije i poduzetništva u njihovo obavljanje. To je prepoznato na razini Europske unije koja se posebno pozabavila ulogom javne vlasti u obavljanju javnih službi.

Općenito, javne službe su poslovi kojima se zadovoljava određeni javni interes pa zbog toga javna vlast snosi krajnju odgovornost za njihovo obavljanje. Javne službe moguće je klasificirati na komercijalne (gospodarske) i nekomercijalne (negospodarske). U prvom je slučaju riječ o službama koje se, velikim dijelom, mogu orijentirati na mehanizme tržišta, ali se njima istodobno zadovoljava širi, tj. javni interes. Kod takvih službi, dakle, nije riječ isključivo o tržišnom pružanju usluga onima koji su sposobni takve usluge kupiti, nego o uslugama za funkcioniranje kojih je odgovorna država. Takve se službe ne mogu, ni u kojem slučaju, potpuno prepustiti mehanizmima tržišta. Tijela javne vlasti imaju određenu odgovornost u pogledu gospodarskih javnih službi. Ta se odgovornost očituje u potrebi regulacije takvih djelatnosti kako bi građanima, koji putem poreza financiraju državu i njezin upravni aparat, osigurala sigurnost u pogledu njihova obavljanja. S druge strane, javna vlast dužna je regulirati djelatnost subjekata koji obavljaju gospodarske javne službe tako da postavi standarde obavljanja tih službi. Kao sastavni dio toga tijela javne vlasti dužne su osigurati adekvatnu kontrolu obavljanja takvih službi. "Nevidljiva ruka tržišta" (A. Smith)

⁶⁴ Detaljnije o mjerenju kvalitete i različitim tipovima tog mjerenja vidi Bouckaert, op. cit., str. 20-28.

ne bi smjela u potpunosti zamijeniti državu na području kontrole obavljanja takvih javnih službi. Pravni oblici putem kojih se organizira obavljanje takvih poslova najčešće su razni oblici javnih trgovačkih društava putem kojih se, unutar određenog pravnog sustava, omogućuje uobičajeno obavljanje gospodarske aktivnosti. Među temeljne sektore gospodarskih javnih službi moguće je ubrojiti javni promet (željeznica, aviopromet, lokalni javni promet), poštansku službu, opskrbu energentima (struja, plin), telekomunikacije (fiksna i mobilna telefonija, internet), upravljanje otpadom, opskrbu vodom i druge slične službe pretežno gospodarske prirode.⁶⁵ Takvo je shvaćanje moguće proširiti i na one gospodarske aktivnosti koje podliježu tzv. obvezama javne službe.⁶⁶

Druga kategorija javnih službi su negospodarske, tj. nekomercijalne javne službe. Njihova je temeljna karakteristika obavljanje javnih poslova kojima se osigurava zadovoljavanje određenog javnog interesa bez izričite namjere stjecanja dobiti. Riječ je o društveno korisnim i potrebnim službama koje nisu primarno usmjerene na mehanizme tržišta. Takve se službe vrlo često ne bi mogle obavljati kad subjekti javne vlasti ne bi bili odgovorni za njihovo obavljanje. Njihovo obavljanje opravdava se činjenicom postojanja javnog interesa za takvim službama. Razlozi za obavljanje takvih službi su mnogobrojni, a među značajnijima su vrlo velika početna ulaganja i nemogućnost rentabilnog poslovanja na tržištu, neprikladnost privatnog vlasništva i monopola subjekata privatnog sektora u takvim službama, nedovoljan interes subjekata privatnog sektora za njihovo obavljanje i drugi slični razlozi. U tu kategoriju javnih službi moguće je ubrojiti različite službe poput zdravstvenog i socijalnog osiguranja, obrazovanja te društvene, tehničke, statističke i druge službe negospodarske prirode.⁶⁷ Temeljni pravni oblik djelovanja negospodarskih javnih službi najčešće su javne ustanove koje se osnivaju za obavljanje poslova iz područja obrazovanja,

⁶⁵ *Green paper on services of general interest*, Commission of the European Communities, Brussels, 21. 05. 2003, COM (2003) 270 final, str. 7, par. 17.

⁶⁶ Zelena knjiga koristi se sintagmom "obveze javne službe" (*public service obligations*) i pod njom podrazumijeva "...specifične zahtjeve koje javna vlast postavlja pred izvođače službe kako bi osigurala ispunjenje određenih ciljeva javnog interesa." *Green paper*, op. cit., str. 7, par. 20.

⁶⁷ Iscrpnna lista tih službi ne nastoji se utvrditi jer je riječ o području koje je dosta dinamično i koje je podložno promjenama. Neke službe mijenjaju svoju narav i prelaze iz jedne kategorije u drugu pa Zelena knjiga ističe: "Vjerojatno nije ni poželjno ni moguće razviti jedinstvenu iscrpnu europsku definiciju sadržaja službi od općeg interesa." *Green paper*, op. cit., str. 15, par. 49.

kulture, sporta, skrbi o skupinama s različitim posebnim potrebama (npr. invalidi, socijalno ugroženi), zdravstva i drugih sličnih aktivnosti. Odgovornost javne vlasti u pogledu negospodarskih javnih službi prvenstveno je osiguravanje zaštite potreba i preferencija građana koje se artikuliraju kroz javni interes te osiguranje prihvatljive razine kvalitete tih službi.

Javne službe pokušalo se sustavno razraditi na razini institucija Europske unije. Europska komisija pokušala je sustavno pristupiti konceptu javnih službi u *Zelenoj knjizi o službama od općeg interesa (Green paper on services of general interest)* iz svibnja 2003. (dalje: Zelena knjiga). Polazeći od razmatranja uloge javnih službi, Zelena knjiga ističe da su te službe dio općeg sustava vrijednosti na kojemu počiva europski model uređenja društva i ostvaruju značajan doprinos različitim aspektima napretka Unije, kao što je kvaliteta života, prevladavanje društvene isključenosti, teritorijalna i društvena kohezija, jačanje kompetitivnosti gospodarstva, te da su temelj europskog građanstva (str. 3, par. 2). Značajno je da se dokument ne koristi pojmom javne službe, već službe od općeg interesa (*services of general interest*). Nadalje, Zelena knjiga razlikuje gospodarske od negospodarskih službi od općeg interesa, kako u pogledu njihova klasificiranja tako i u pogledu uređenja njihova pravnog položaja (par. 10, 32, 43-47). Najvećim dijelom svoga sadržaja Zelena knjiga bavi se gospodarskim službama nazivajući ih službama od općeg gospodarskog interesa (*services of general economic interest*).⁶⁸ Unutar službi od općeg gospodarskog interesa dokument dalje razlikuje službe koje se pružaju građanima putem velikih sustava, a to su telekomunikacije, poštanska služba, električna energija, opskrba plinom i promet. Na tom području postoji detaljnija sektorska pravna regulacija i obveze javne službe, čime se pridonosi izgradnji koncepta europskog općeg interesa (par. 32(1)).⁶⁹ Pored tih, unutar službi od općeg gospodarskog interesa postoje i druge službe (npr. upravljanje otpadom, opskrba vodom) koje još uvijek nisu podređene specifičnoj sektorskoj regulaciji kao što je to slučaj s prethodnom kategorijom. Na njih se primjenjuju opća pravila o unutarnjem tržištu, tržišnom natjecanju i državnim

⁶⁸ Zanimljiv je podatak da se ni termin javne službe ni termin službe od općeg interesa ne nalaze u pravnim propisima koji uređuju odnose unutar Europske unije. Ugovor o uspostavi Europske zajednice jedino sadržava sintagmu službe od općeg gospodarskog interesa (čl. 16. i 86(2)), koja označuje samo jednu kategoriju javnih službi, a to su gospodarske javne službe. Slična je situacija i s Ugovorom o Ustavu za Europu koji također sadržava sintagmu službe od općeg gospodarskog interesa (čl. III-122.).

⁶⁹ Za pregled regulacije na tim područjima vidi: Hall, David, *EU Competition Policies and Public Services*, Public Services International Research Unit, 2001., web: www.psir.org.

potporama (par. 32(2)). Na kraju, dokument govori o negospodarskim službama i službama koje nemaju utjecaj na trgovinu. One nisu podređene posebnoj sektorskoj regulaciji ni regulaciji unutarnjeg tržišta, tržišnog natjecanja i državnih potpora. Na te službe primjenjuju se opća pravila Unije kao što je, primjerice, pravilo o zabrani diskriminacije i druga opća načela *acquis* (par. 32(3)).

Zelena knjiga značajno zagovara koncepciju tzv. kontrolirane liberalizacije⁷⁰ službi od općeg interesa ističući neke prednosti takvog pristupa kao što su njihova modernizacija, integracija i međusobno povezivanje, smanjenje cijena zbog tržišne utakmice te otvaranje novih radnih mjesta diljem Europske unije (par. 5, 6). Pored toga, nastoji prepoznati niz elemenata koji značajnije pridonose uspostavljanju koncepta službi od općeg gospodarskog interesa na razini Europske unije. Elementi koji pridonose tom cilju jesu: (i) *univerzalnost* službi, (ii) *kontinuitet* njihova obavljanja, (iii) *kvaliteta* koja je na prihvatljivoj razini, (iv) *prihvatljivost* cijena njihova obavljanja te (v) *zaštita* korisnika i potrošača (par. 50-63). Postoji i nekoliko zahtjeva koji su specifični za svaki sektor.⁷¹

Zelenoj knjizi upućene su mnoge i ozbiljne kritike koje ističu nekoliko važnih nedostataka i kritiziraju pristup javnim službama koji je zastupljen u tom dokumentu. Prije svega, vrlo su intenzivno kritizirane koncepcije liberalizacije javnih službi koje taj dokument zagovara, a koje se sustavno promoviraju kroz niz inicijativa na razini Europske unije.⁷² Temeljni argument kritike polazi od činjenice da liberalizacija javnih službi nije dovela do pozitivnih rezultata kao što to prikazuje Zelena knjiga. Privatizacija nekih javnih službi imala je negativan učinak u zemljama koje su se opredijelile za takvu politiku.⁷³ Liberalizacija nije

⁷⁰ Pod kontroliranom liberalizacijom razumije se proces "...postupnog otvaranja tržišta koje prate mjere zaštite općeg interesa posebno kroz koncept univerzalne službe koji svakome... jamči dostupnost službe određene kvalitete po prihvatljivoj cijeni." Green paper, op. cit., str. 4, par. 5.

⁷¹ Detaljnije o tim zahtjevima vidi Green paper, op. cit., str. 19-22., par. 65-74.

⁷² Hall ističe niz inicijativa koje promoviraju politiku liberalizacije i podupiru veću ulogu privatnog sektora u pružanju javnih usluga. Nekoliko je inicijativa od 2002. značajnije promoviralo takvu politiku, a to su one koje zagovaraju javno-privatna partnerstva u nekoliko javnih službi, poput opskrbe vodom, itd. Vidi: Hall, David, *A Critique of the EC Green Paper on Services of General Interest*, Public Services International Research Unit, 2003., web: www.psir.org.

⁷³ Velika Britanija jedna je od zemalja koja se među prvima opredijelila za politiku liberalizacije nekih javnih službi. "Britanski model" postao je uzor koji slijede druge zemlje

polučila kvalitetnije javne usluge i smanjenje cijena, a dovela je do negativnih učinaka u pogledu gubitka radnih mjesta diljem Europe, što je suprotno navodima u Zelenoj knjizi o povećanju radnih mjesta.⁷⁴ Nadalje, donoseći Zelenu knjigu, Komisija je donekle ignorirala zahtjev Europskog parlamenta i Europskog vijeća da predloži nacrt uredbe o službama od općeg interesa. Komisija je donošenjem tog dokumenta inicirala javnu raspravu i postavila pitanja umjesto da ponudi konkretne odgovore u obliku prijedloga pravnog uređenja službi od općeg interesa. Kritika Zelene knjige vezana je i uz pitanje supsidijarnosti te nadležnost Unije da se bavi određenim pitanjima. Iako je odgovornost za službe od općeg interesa u nadležnosti nacionalne i subnacionalnih razina vlasti, Komisija je zauzela stajalište kako je kroz propise o unutarnjem tržištu, uređenju tržišnog natjecanja i drugim sličnim pitanjima iz svoje nadležnosti ovlaštena uređivati pitanja koja su važna za funkcioniranje službi od općeg interesa.⁷⁵ Kritiku je moguće uputiti i s obzirom na prevelik naglasak koji je stavljen na gospodarske javne službe koje su u dokumentu predstavljene kao srž javnih službi. Negospodarskim se javnim službama ne posvećuje dovoljno pozornosti, što je još značajnije ako se uzme u obzir da se reguliranjem gospodarskih javnih službi uvelike utječe i na položaj nekih negospodarskih službi koje su na taj način izvedene u područje tržišne utakmice. Europska komisija nije posvetila dovoljno pažnje razradi prijedloga posebnog statusa javnih službi koje bi trebalo izuzeti iz režima pravne regulacije tržišnog natjecanja, državnih potpora i drugih sličnih područja nadležnosti Unije kroz koje se provlači koncepcija liberalizacije.⁷⁶

Javne službe vrlo su važno područje državne aktivnosti i javna rasprava na razini Europske unije o njihovu uređenju pokazuje kako još uvijek ne postoji

prilikom liberaliziranja tržišta na području javnih usluga. Za procjene i kritiku učinaka politike liberalizacije u sektoru opskrbe električnom energijom u Velikoj Britaniji vidi: Thomas, Steve, *The British model in Britain: Failing slowly*, rad prezentiran u radionici *Thirty Years of World Energy Policy*, Hong Kong, 23.-25. ožujka 2004., web: <http://www.psir.org>.

⁷⁴ Hall, *A Critique of the EC Green Paper...*, op. cit., str. 7, 8.

⁷⁵ Hall, *A Critique of the EC Green Paper...*, op. cit.

⁷⁶ Zanimljiva situacija postoji u pogledu proizvodnje oružja, municije i ratne opreme koja je člankom 256. Ugovora izuzeta od pravila tržišnog natjecanja. S obzirom na to Hall zaključuje: "Ako se raspolaganju oružjem može dati privilegiran položaj, onda se to može učiniti i s javnim službama." *A Critique of the EC Green Paper...*, op. cit., str. 11.

konsenzus o njihovu položaju kao ni o jedinstvenoj koncepciji "europskog modela društva".

5. HRVATSKA UPRAVA I MOGUĆNOSTI UVOĐENJA POVELJA JAVNIH SLUŽBI

5.1. Mogućnosti i ograničenja uvođenja povelja javnih službi

Pojedina rješenja poput povelja javnih službi zahtijevala bi da ih se primjenjuje prije svega u onim upravnim organizacijama putem kojih se obavljaju različite javne službe i koje čine dio funkcionalnih upravnih sustava (obrazovanje, zdravstvo, socijalna skrb, itd.).⁷⁷ To proizlazi iz činjenice da su funkcionalni upravni sustavi ponajprije usmjereni na obavljanje čitavog niza javnih službi. Prilikom obavljanja tih poslova posebno je važna razina kvalitete usluga koje upravne organizacije pružaju građanima. Nakon toga, moguće bi bilo razmotriti načine uvođenja javnih povelja u praksu i djelovanje nekih tijela državne uprave koja obavljaju poslove klasičnih upravnih resora. To bi bilo prikladno posebno kod onih upravnih organizacija koja imaju vrlo česte i izravne kontakte s građanima. Model je najvjerojatnije moguće u nekom modificiranom obliku primijeniti u nekim segmentima rada porezne uprave, ministarstava unutarnjih i vanjskih poslova te pri obavljanju drugih sličnih poslova državne uprave s čestim i neposrednim kontaktima s građanima (npr. prilikom izdavanja osobnih dokumenata, registracije osobnih vozila, razreza i naplate poreza, poslova matičarstva, carinske uprave, konzularne službe, izdavanja obrtnica, itd.). Pored toga, inicijativu je posebno moguće primijeniti u sustavu lokalne samouprave. Lokalna samouprava po samoj je naravi stvari više orijentirana na građane te obavlja cijeli niz komunalnih poslova kod kojih su građani posebno zainteresirani za podizanje kvalitete. Povelje javnih službi u tom bi području

⁷⁷ U domaćoj literaturi upravne znanosti osebujno je shvaćanje koje iznose Pusić et al., a kojim se, polazeći od primjene opće teorije sistema na proučavanje javne uprave, pravi razlika između teritorijalnog, funkcionalnog i asocijativnog upravnog sustava. Prema takvoj kategorizaciji, javne službe dio su funkcionalnog upravnog sustava koji obuhvaća mreže javnih trgovačkih društava i ustanova putem kojih se obavlja najveći dio javnih poslova. O tome detaljnije vidi: Pusić, E., Ivanišević, S., Pavić, Ž., Ramljak, M., *Upravni sistemi*, Zagreb, Narodne novine, IV. izdanje, 1988.; Pusić, op. cit., str. 5-8, 23-31; Ivanišević, Stjepan, *Izvršni sloj u lokalnoj upravi*, Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu, 1987., str. 39.

mogle biti važan instrument podizanja kvalitete i približavanja javnih službi građanima.

Javne povelje prikladan su instrument koji je uvelike komplementaran postojećim formalnim mehanizmima kojima se štiti položaj građana spram uprave (prije svega upravni postupak, upravni spor, naknada štete, pučki pravobranitelj i tsl.). Naime, uvođenjem takvih dokumenata u upravni sustav otvara se mogućnost da uprava sama intervenira u manjim slučajevima pogreške i tako dosta rastereti pravne mehanizme zaštite prava građana. Uvođenjem dodatnog mehanizma pritisak se na postojeće instrumente zaštite disperzira te se time omogućuje njihova veća učinkovitost i adekvatnije djelovanje. Povelje javnih službi donekle štite i same upravne organizacije jer građanima pružaju jasne informacije i pojašnjenja što mogu očekivati od uprave, ali i što pojedina upravna organizacija u svakodnevnoj interakciji očekuje od građana.⁷⁸

Za sada povelje javnih službi ne nalaze važnije mjesto u promišljanjima o reformama javne uprave u Republici Hrvatskoj. Nekoliko je mogućih razloga za to stanje. Na prvom je mjestu primarna kontinentalna upravna tradicija koja je utemeljena na pravnim načelima i poštovanju procedure u radu uprave. Orijentiranost na rezultat i kvalitetu u drugom je planu, ako je uopće ima u našoj javnoj upravi. Također, značajan je problem odsutnost jasne političke volje da se uprava istinski reformira i približi demokratskim standardima europskih zemalja. Zbog toga se većina reformi svodi na kozmetičke promjene i smanjenje apsolutnog broja ministarstava i drugih tijela državne uprave. Osim toga, čini se da neke menadžerske ideje reforme javne uprave još uvijek ne dopiru do nositelja političke moći u društvu.⁷⁹

Promišljeno doziranje pojedinih rješenja koja se promoviraju u okviru novog javnog menadžmenta moglo bi donijeti nužno potrebna osvježenja i potaknuti promjene u obrascima ponašanja upravnih službenika i političkih funkcionara. Hrvatska uprava treba transformaciju obrazaca ponašanja, i to od onih u kojima

⁷⁸ Verspaandonk, op. cit., str. 2.

⁷⁹ Potrebno je također istaknuti da menadžerska ideologija nije čudesan lijek za poboljšanje kvalitete javne uprave, što se djelomično pokazalo u zemljama koje su velikodušno prihvatile takve ideje. Kritika ideja novog javnog menadžmenta koja dolazi iz kontinentalne Europe zaključuje da većinu menadžerskih rješenja uobličениh u zemljama predvodnicama prihvaćanja menadžerske ideologije (Velika Britanija, Australija, Novi Zeland) nije moguće primijeniti izvan kruga tih zemalja. Riječ je o mjerama kojih je primjena upitna izvan kruga zemalja u kojima su menadžerske ideje originalno formulirane (Barzelay, op. cit., str. 160).

se javne službenike percipira kao nositelje vlasti i beneficija prema onima u kojima se reafirmira ideja služenja građanima i općem dobru zajednice. Povelje javnih službi su dokumenti koji su, bez obzira na kritike koje su upućene toj inicijativi, pridonijeli mnogim pozitivnim promjenama pojedinih upravnih sustava. Pollit zaključuje: "Mnoge su organizacije javnih službi uvelike ... unaprijedile svoje postupke pritužbi; informativne brošure su umnožene te su postale pristupačnije korisnicima (*user-friendly*); ... mišljenja pacijenata i stanovništva lokalnih jedinica bila su nemilosrdno (*relentlessly*) ispitivana."⁸⁰

Međutim, mnoge mjere novog javnog menadžmenta ne mogu biti automatski prihvaćene u svim dijelovima javnog sektora. Mnogi praktični problemi blokiraju učinkovitu primjenu velikih doktrinarnih koncepata. Neka od tih pitanja odnose se na način mjerenja kvalitete nekih javnih službi (primjerice obrazovanja), na određivanje kruga korisnika pojedinih službi u situacijama kad pojedine upravne organizacije nemaju unaprijed određen krug korisnika (npr. zatvori) ili kad je riječ o situacijama u kojima različite društvene skupine mogu biti korisnici nekih javnih službi.⁸¹ Itd.

Također, dobro je poznata činjenica da između javnog i privatnog menadžmenta postoje znatne razlike. Tehnike koje na raspolaganju imaju privatni menadžeri uvelike se razlikuju od tehnika koje stoje na raspolaganju njihovim kolegama u javnom sektoru. Menadžeri privatnog sektora raspolažu većim manipulativnim prostorom, a nekoliko je temeljnih razloga za takve razlike u mogućnostima djelovanja. Menadžeri privatnog sektora računaju s dužim razdobljem, što im omogućuje dugoročno planiranje razvoja organizacije; njihove odluke nisu u tolikoj mjeri izložene kritikama javnosti kao odluke u javnom sektoru; procedure njihova djelovanja ne moraju biti utemeljene na pravnim normama, a jedino mjerilo uspjeha neke tehnike jest povećanje profita organizacije kojoj su na čelu. Za razliku od toga, menadžeri javnog sektora mnogo su više izloženi kritici javnosti; njihovo djelovanje najvećim je dijelom utemeljeno na striktnim pravnim normama koje ne dopuštaju samoinicijativno mijenjanje organizacijske strukture; prilikom donošenja odluka moraju zadovoljiti interese različitih društvenih skupina; velikim su dijelom ovisni o profesionalnom upravnom osoblju koje nisu u mogućnosti smijeniti, itd.⁸²

⁸⁰ Pollit, *Managerialism and the Public Services...*, op. cit., str. 185.

⁸¹ Zanimljive primjere praktičnih problema navodi Bok, op. cit., str. 235-239.

⁸² Na neke od tih fundamentalnih razlika između menadžera u javnom i privatnom sektoru upozorio je G. T. Allison u poznatom tekstu *Public and private Management: Are They*

Poseban je ograničavajući faktor u Hrvatskoj nepostojanje menadžerske kulture u javnoj upravi i nerazvijen sloj javnih menadžera. Hrvatska nema javnih menadžera koji bi unijeli izvjesnu dozu poduzetnosti u javnu upravu, ali koji bi istodobno njegovali specifične vrijednosti imanentne javnoj upravi utemeljenoj na pravnim vrijednostima. Na najvišim položajima u upravnom sustavu Hrvatska treba javne službenike koji će biti percipirani kao javni menadžeri kojih će legitimitet biti ponajprije legitimitet znanja i koji će osigurati nužnu stabilnost upravnog sustava, njegovu profesionalizaciju i otvaranje mjesta stručnim pravilima i djelovanju koje je usmjereno na postizanje rezultata. Istodobno, oni trebaju poznavati, poštovati i razumijevati pravni, politički i ekonomski sustav. Da bi se došlo do kvalitetnog sloja javnih menadžera, potrebno je mnogo više pozornosti posvetiti sustavu obrazovanja za rad u upravi. Nužno je otvoriti prostor povezivanju uprave i sveučilišta i prilagoditi sveučilišne obrazovne programe potrebama hrvatske uprave. Osim toga, potrebno je i upravne praktičare konstantno upoznavati s novim doktrinarnim i teorijskim konceptima na području izučavanja javne uprave, omogućiti im komparativni pregled upravnih sustava, a posebnu pozornost treba posvetiti izučavanju različitih aspekata europskih javnih politika i prakse.⁸³

Neka pitanja koja se u pojedinim zemljama rješavaju poveljama javnih službi u drugim zemljama i njihovim upravnim sustavima tradicionalno su pravna pitanja koja se nastoje rješavati kroz različite pravne mehanizme. To može biti prepreka prodoru menadžerskih ideja u javnu upravu. Između ostalih, to su pitanja naknade štete koju u svom radu počini uprava, pitanja žalbenih procedura i odnosa prema građanima, problemi obuhvata javne uprave, sličnosti i razlike između javne uprave i javnog sektora, itd. U upravnim sustavima koji su u prvom redu utemeljeni na pravu, povelje javnih službi mogle bi poslužiti kao mehanizam dodatne razrade pojedinih pravnih pitanja i otvoriti mogućnost fleksibilizacije pojedinih procedura kako bi se izbjegli ponekad komplicirani i dugotrajni pravni postupci. Osim toga, za mnoga pitanja koja mogu urediti

Fundamentally Alike in All Unimportant Respects? objavljenom 1979. Vidi: Allison, Graham T., *Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?*, reprint teksta iz 1979., u: Lane, S. F., *Current Issues in Public Administration*, Boston: Bedford/St. Martin, sixth edition, 1999.

⁸³ Za primjere povezivanja sveučilišnih programa i prakse na području uprave posebno je ilustrativan primjer Francuske. O tome vidjeti: Gjidara, Marc, *Upravne reforme i prilagodba upravnog obrazovanja s posebnim osvrtom na francusku upravu*, u: Koprić, Ivan (ur.); *Modernizacija hrvatske uprave*, Društveno veleučilište u Zagrebu, 2003., str. 69-145.

povelje javnih službi ne postoje mehanizmi pravne zaštite ili su ti mehanizmi neprimjereni za realizaciju pojedinih pitanja važnih za zadovoljstvo građana radom upravnih organizacija. To su pitanja poput ljubaznosti pojedinih javnih službenika, vrijeme čekanja na pojedinu uslugu, publiciranje listi čekanja za neke kompleksnije usluge pojedinih organizacija javnog sektora (bolnica, škola i tsl.), mogućnost pritužbi odgovornim osobama na rad pojedinih upravnih službenika, knjiga žalbe te brojna druga nepravna pitanja koja mogu uvelike pridonijeti podizanju kvalitete javne uprave.⁸⁴ Za rješavanje takvih problema povelje javnih službi čine se vrlo prikladnim instrumentom koji bi omogućio podizanje kvalitete javne uprave.

Na kraju, uvođenje sličnih dokumenata u hrvatsku javnu upravu značajno bi pridonijelo ostvarivanju načela odgovornosti uprave.⁸⁵ U takvim bi doku-

⁸⁴ Takva pitanja čine sadržaj povelja javnih službi, a riječ je o područjima koja uglavnom nisu regulirana pravnim propisima premda je riječ o pitanjima o kojima uvelike ovisi percepcija građana spram upravnih organizacija.

Povelja pacijenta Britanske zdravstvene službe (NHS) navodi što građani mogu očekivati na nekoliko temeljnih područja kao što su pristup službi, bolničke službe, izbor i promjena doktora opće prakse, lokalni domovi zdravlja, služba hitne pomoći, zubari i okulisti te porodiljna služba. Među očekivanjima su navedena i ona prema kojima pacijenti mogu očekivati da sve osoblje s kojim neposredno komuniciraju nose značke s vlastitim imenom, da lokalna podružnica zdravstvene službe nađe odgovarajućeg doktora u roku od dva dana, pošalje listu raspoloživih doktora i naputak kako promijeniti vlastitog doktora. Uspostavljen je standard u pogledu skraćivanja vremena čekanja na doktora, posjete zdravstvenog osoblja, konzultiranja o vremenu posjeta te drugih sličnih očekivanja (*Patient's Charter for England*, web: <http://www.pfc.org.uk/index.htm>).

Studentska povelja oxfordskog sveučilišta Brooks također ističe što studenti mogu očekivati od sveučilišta, ali i što sveučilište očekuje od studenata. Njezin sadržaj odnosi se na učenje, podučavanje i evaluaciju studijskih programa; sudjelovanje studenata i davanje povratnih informacija; pritužbe i disciplinske postupke; fizičke uvjete rada; mentorski rad te jednake prilike za skupine s posebnim potrebama (*Student's Charter*, <http://www.brookes.ac.uk/charter>). Povelja o javnim službama u području zaštite okoliša britanskog okruga Wychavon ističe niz konkretnih očekivanja. Između ostalog, građani mogu očekivati odgovor na pisma u roku od sedam dana ili obavijest ako će to potrajati duže (e-mail, telefon, pismeno), odgovor na e-mail poruke u roku od tri dana ili obavijest ako će to biti duže, odgovor na telefon prije nego zazvoni osam puta, razgovor sa službenikom u okviru 15 minuta od dolaska ili obavijest koliko je potrebno čekati, itd. (*Service Charter for Environmental Services*, web: <http://www.wychavon.gov.uk>).

⁸⁵ Odgovornost je jedno od temeljnih načela djelovanja javne uprave, a postavljanje standarda kvalitete značajno pridonosi njegovu realiziranju. Vidi: SIGMA, op. cit., str. 12, 13.

mentima bili jasno definirani ciljevi i standardi kojih se upravna organizacija treba pridržavati, a to bi omogućilo jasniju kontrolu javnosti i drugih državnih tijela te jednostavno primoralo upravu da kvalitetnije radi.

5.2. Uloga političkog vrha uprave u inicijativi uvođenja povelja javnih službi

Inicijativu donošenja povelja javnih službi potrebno je postupno uvoditi u hrvatsku upravu kao sastavni dio promišljenih menadžerskih reformi javne uprave. Takve reforme trebaju modernizirati cjelokupni upravni sustav i donijeti potrebnu dozu svježine u organizaciju i rad javne uprave. U tom se procesu kao ključno pitanje nameće promišljanje i razrada uloge vlade i resornih ministarstava koja koordiniraju pojedine javne službe. Njihova je uloga iznimno značajna u procesu uvođenja javnih povelja jer su krovna tijela koja, prije svega, trebaju osigurati političku potporu inicijativi donošenja takvih dokumenata, koordinirati njezinu provedbu u cijelom sustavu i osigurati javnu promociju.⁸⁶ Nadalje, uloga vrha upravnog aparata ključna je za postavljanje jasnih kriterija koje treba razraditi i poštovati pri donošenju takvih dokumenata, zatim za utvrđivanje potrebnih institucionalnih mehanizama za provedbu i nadzor procesa uvođenja javnih povelja i za uspostavu učinkovitih mehanizama stimuliranja javnih tijela da objektivno postavljaju standarde kvalitete i razvijaju etiku služenja građanima. U tom procesu posebno je važna uloga vlade, kao politički odgovornog vrha cjelokupnog upravnog aparata. Vlada bi trebala definirati temeljni set načela za donošenje tih dokumenata i uspostaviti mehanizme nadzora nad njihovom primjenom te preuzeti aktivnu ulogu sveukupnog koordinatora inicijative uvođenja javnih povelja.

Prilikom razmatranja primjene povelja javnih službi unutar sustava javne uprave potrebno je obratiti pozornost na sljedeća pitanja i pretpostavke:

- Za uspjeh ideje povelja javnih službi presudna je potpora središta političke moći, prije svega Vlade.

⁸⁶ Potrebno je istaknuti da takva inicijativa treba snažnu potporu vrha izvršne vlasti (prije svega Vlade i ključnih ministarstava koji povezuju i usmjeruju rad javnih službi) što će jamčiti njezino provođenje unutar upravnog sustava i senzibilizaciju javnosti na važnost izgradnje pozitivnih odnosa građana i uprave i jačanja uloge građana u odnosu prema tijelima javne uprave.

- Za uspješnost inicijative nužno je donijeti stratešku odluku o dugoročnom opredjeljenju za podizanje kvalitete javnih službi i jačanje uloge građana u odnosu spram upravnih tijela. Tu bi inicijativu bilo nužno prepoznati i osnažiti u temeljnim pravnim propisima kojima je sustavno uređena državna uprava (prije svega izmjenama Zakona o sustavu državne uprave).
- Potrebno je strateški osmisliti koje bi upravne organizacije unutar upravnog sustava bile pogodne za donošenje povelja javnih službi i testirati inicijativu na jednom upravnom resoru ili njegovu još užem dijelu (npr. zdravstvo, školstvo, itd.).
- Utvrditi koja bi pitanja bila minimalni obvezni sadržaj koji bi ti dokumenti trebali sadržavati, a koja bi bila ostavljena pojedinim upravnim organizacijama i službama da ih prilagode svojim specifičnim uvjetima rada.
- Potrebno je dati mogućnost vodećim upravnim službenicima da poveljama rješavaju pitanja koja su značajna za njihov odnos prema građanima. Povelje moraju biti dovoljno fleksibilni mehanizmi da omogućе poštovanje raznolikosti posla pojedinih organizacija. Na taj bi se način ti dokumenti iskristalizirali kao značajan instrument upravljanja upravnim organizacijama.
- Utvrditi niz sažetih i lako razumljivih praktičnih načela kojih se uprava treba pridržavati u svakodnevnim odnosima s građanima i koji im trebaju pomoći pri donošenju takvih dokumenata.
- Izraditi smjernice koje tijelima javne uprave trebaju pomoći pri izradi tih dokumenata i uspostavljanju standarda za obavljanje pojedine službe.
- Razraditi mehanizme poticanja javnih tijela da donose i objavljuju povelje javnih službi u svojem području te da ih promoviraju putem javnih medija (radio, televizija, internet, itd.).
- Za uspjeh inicijative potrebno je tijelo koje će biti nadležno za osmišljavanje, vođenje i praćenje procesa uvođenja povelja javnih službi. To tijelo treba biti pri samom vrhu upravnog sustava. To će mu osigurati legitimitet i pokazati jasno opredjeljenje države da ojača ulogu građana u odnosima prema upravi i podigne kvalitetu javnih službi (npr. ured Vlade direktno vezan za premijera).⁸⁷

⁸⁷ Čini se da je najpoželjnije tu inicijativu povjeriti središnjem tijelu nadležnom za koordinaciju cjelokupnog upravnog sustava. U Hrvatskoj bi to bio Središnji državni ured za upravu koji ima relativno dobar položaj unutar upravnog sustava (blizina centra političke moći i usmjerenost djelovanja na cjelokupni teritorijalni upravni sustav).

- Promicati kontrolu spomenutih dokumenata kao sastavni dio upravnog nadzora unutar javne uprave (područje odnosa prema građanima treba biti dodatno prošireno utvrđivanjem postoje li jasni uspostavljeni standardi službe što građani mogu očekivati od pojedine upravne organizacije).
- Omogućiti građanima da putem jednostavnih i lako razumljivih procedura prijave organizacije koje se učestalo ne pridržavaju odredaba svoje povelje, kao i organizacije koje, po ocjeni građana, rade iznimno profesionalno i kvalitetno.
- Utvrditi jasne kriterije nagrađivanja i sankcioniranja upravnih organizacija koje budu ocijenjene iznimno uspješnima u poboljšavanju odnosa s građanima (primjerice veća alokacija proračunskih sredstava za iduću proračunsku godinu, posebne nagrade upravnim službenicima, itd.).
- Pokrenuti široku kampanju u javnosti koja će inicijativu podizanja kvalitete učiniti građanima jasno razumljivom i prihvatljivom.
- Sustavno pratiti inicijativu uvođenja povelja javnih službi i redovito publicirati izvješća i analize o uspješnosti njezina provođenja te ispravljati uočene nedostatke.
- Takva inicijativa ne smije biti usamljeni pokušaj podizanja kvalitete uprave, već je treba provesti u sklopu šire, dublje i ozbiljnije reforme cjelokupnog upravnog sustava.

6. ZAKLJUČAK

Inicijativa uvođenja javnih povelja jedna je od inicijativa prema podizanju kvalitete koju je moguće provesti u javnoj upravi. Istodobno, poveljama javnih službi nastoji se ojačati uloga građana u odnosu prema tijelima državne uprave i učiniti im komunikaciju s upravom lakšom i razumljivijom. Donošenjem dokumenata u kojima tijela javne uprave nastoje jasno odrediti standarde obavljanja javnih usluga jedan je od značajnih aspekata podizanja kvalitete upravnih usluga. Kao neizostavni dio tog procesa nameće se uključivanje građana i poštovanje njihovih preferencija, kao i jačanje koncepcije javnog interesa. Prilikom toga treba izbjeći koncept građanina konzumenta/potrošača pojedinih usluga i promovirati ideju aktivnog građanstva. Građanin-konzument doživljava kritiku jer je osiromašio koncept demokratski aktivnog građanina koji je mnogo više od konzumenta usluge javnog sektora. Građanin je istovremeno izvor i kontrolor javne uprave putem demokratskih procedura izbora svojih predstavnika i drugih

različitih mehanizama građanske kontrole. Nadalje, plaćanjem niza poreza građani financiraju djelovanje javne uprave, a sve to dovodi ih u položaj koji bi trebao biti snažniji ili barem drukčiji od onog koji ima potrošač.

Povelje javnih službi, iako nisu prošle bez kritike akademske zajednice i široke javnosti, otvorile su niz značajnih pitanja u javnoj upravi. Evidentno je da su takvi i slični dokumenti izraz nastojanja države da se ozbiljno pozabavi kvalitetom rada uprave. Također, oni pokazuju aktivne napore razvijenih zemalja da javnu upravu konstantno moderniziraju i rade za njezino poboljšanje. Samo tako će javna uprava tih zemalja biti sposobna odgovoriti izazovima suvremenih i dinamičnih društvenih procesa.

Podizanje kvalitete javne uprave i dokumenti poput povelja javnih službi trebali bi doći na dnevni red razmišljanja o reformi javne uprave u Hrvatskoj. Kvaliteta javnih službi tražit će jasno definiranje standarda kvalitete. Pri tome, uzori će se, kao i obično, tražiti u razvijenim zemljama. A njihova iskustva su različita, ovisna o različitim polaznim uvjetima, kulturološkim razlikama i različitoj upravnom pravnoj tradiciji. Učenje iz njihovih iskustava može biti dragocjeno za promišljanje o primjeni tih dokumenata u domaćoj upravnoj praksi. Sigurno je da hrvatski upravni sustav treba osvježiti uvođenjem fleksibilnijih mehanizama djelovanja i jačanja uloge građana naspram javnih tijela. Za postizanje takvih rezultata čini se najadekvatnije primijeniti neke mjere koje se primjenjuju u sklopu menadžerskih reformi javne uprave. Takve bi mjere osigurale postizanje nužne fleksibilnosti unutar upravnog sustava te usmjerile upravne organizacije na rezultat i građane. U tom procesu treba biti svjestan negativnosti koje proizlaze iz jednostavnog kopiranja upravnih rješenja i pravnih instituta drugih zemalja. Treba izbjeći pogreške koje su počinile druge zemlje koje su već prošle slične razvojne procese. U podizanje kvalitete javne uprave treba uključiti javnost i medije koji bi osigurali dodatni pritisak na tijela javne uprave i upozoravali na negativnosti i malformacije u njezinu djelovanju.

Na kraju, nužno je osigurati snažnu političku potporu i konsenzus oko nastojanja da se javna uprava reformira i modernizira. U tome je neizostavna uloga obrazovanih i odgovornih političara koji razumiju procese koji zahvaćaju suvremenu upravu te jasna vizija uprave koja će biti primjerena zadacima koje postavljaju suvremeni društveni procesi. Bez toga su sve inicijative i reformski potezi osuđeni na propast. Također, potrebno je iskoristiti sve dobre strane postojeće pravne kulture koja je dominantna unutar hrvatske javne uprave te postupno, dozirano i smišljeno uvoditi i izgrađivati instrumente koji će razvijati menadžerske ideje i vrijednosti kod vodećeg sloja upravnih službenika. Povelje javnih službi mogle bi pridonijeti ostvarivanju tih ciljeva.

Summary

Vedran Đulabić*

CHARTERS OF PUBLIC SERVICES: AN ATTEMPT TO IMPROVE THE QUALITY OF PUBLIC ADMINISTRATION AND STRENGTHEN THE ROLE OF CITIZENS

The author analyses the specific initiative to improve the quality of public administration and strengthen the role of citizens as a special area of reform within the managerial reforms of public administration carried out in the last quarter of the 20th century. The basic areas of the reform are presented, by which the aims of small and efficient administration should be achieved and which would simultaneously be oriented to citizens and quality (administration as the citizens' service).

The initiative to improve the quality of administration has led to the development of charters of public services as a special instrument serving to achieve these aims. Some of crucial questions opened by the initiative to make public charters are analysed. These are the questions of the modified role of the citizen who is considered as a consumer of the services of public administration, defining the quality of public administration, differences between the public and private sectors, questions of the legal character of the charters of public services and the concept of public services in contemporary states. Special emphasis is given to the concept of the services of general interest which has been built within the European Union.

The second part of the article deals with the possibility of introducing the charters of public services into the administrative system of the Republic of Croatia. The author analyses the obstacles and possibilities of such an initiative in respect of the domestic administrative tradition which is based on the Continental system of public law. Special attention is paid to the role of the politically responsible administrative leadership in the process of introducing public charters into the Croatian administrative system and a number of concrete steps which should be taken if such an approach is adopted are suggested. The author points out that Croatian administration should be refreshed by managerial reforms, but that at the same time it is necessary to plan them gradually and preserve the domestic characteristics which originate from the dominant legal culture of

* Vedran Đulabić, LL. B., Assistant, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb

Croatian administration. In the end, the author concludes that it is necessary to carry out the initiative to introduce the charters of public services within the framework of more extensive and comprehensive reform of public administration in the Republic of Croatia.

Key words: public administration, charters of public services, public management, administrative reforms, services of general interest, Croatian administration

Zusammenfassung

Vedran Đulabić**

SATZUNGEN ÖFFENTLICHER DIENSTE: EIN VERSUCH DER QUALITÄTSANHEBUNG DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG UND STÄRKUNG DER ROLLE DES BÜRGERERS

Im Artikel wird eine spezifische Initiative der Qualitätsanhebung der öffentlichen Verwaltung und Stärkung der Rolle des Bürgers als besonderer Reformbereich im Rahmen der Managerreformen der öffentlichen Verwaltung analysiert, die im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts durchgeführt wurden. Aufgezeigt werden die grundlegenden Bereiche der Reform, deren Ziel es ist, eine effiziente bürgerorientierte und qualitätsausgerichtete Verwaltung zu schaffen (Verwaltung als Service für der Bürger).

Die auf die Qualitätsanhebung ausgerichtete Initiative im Bereich der Verwaltung hat zur Erlassung von Satzungen öffentlicher Dienste als eines speziellen Instruments geführt, das zur Verwirklichung dieser Ziele dienen sollte. Im Artikel werden einige Schlüsselfragen erörtert, die sich mit Hinsicht auf die neue Initiative stellen. Es handelt sich hier um die Frage der veränderten Rolle des Bürgers, der als Kunde der öffentlichen Verwaltung angesehen wird, um die Bestimmung der Qualitätsanforderungen an die öffentliche Verwaltung und um den Unterschied zwischen dem öffentlichen und dem Privatsektor, um den Rechtscharakter der Satzungen öffentlicher Dienste sowie die Konzeption öffentlicher Dienste im modernen Staat. Dabei wird dem Konzept der Dienste von öffentlichem Interesse, das im Rahmen der EU erarbeitet wurde, besondere Aufmerksamkeit gewidmet.

** Vedran Đulabić, Jurist, Assistent an der Juristischen Fakultät in Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb

Im zweiten Teil des Artikels wird die Möglichkeit der Einführung der Satzungen öffentlicher Dienste in das Verwaltungssystem der Republik Kroatien untersucht. Es werden die Hindernisse und Möglichkeiten einer solchen Initiative mit Hinsicht auf die kroatische Verwaltungstradition erörtert, die auf dem System des kontinentalen öffentlichen Rechts gegründet ist. Analysiert wird insbesondere die Rolle der verantwortlichen Verwaltungsbürokratie im Prozess der Einführung von Satzungen öffentlicher Dienste in das kroatische Verwaltungssystem, außerdem wird eine Reihe von konkreten Schritten angeführt, die unternommen werden müssten, falls man sich für diese Alternative entscheiden würde. Es wird hervorgehoben, dass die kroatische Verwaltung zwar durch Managerreformen erneuert werden sollte, dass diese aber gleichzeitig durchdacht dosiert und die nationalen Besonderheiten bewahrt werden sollten, die aus der dominanten Rechtskultur der kroatischen Verwaltung hervorgehen. Abschließend wird die Schlussfolgerung abgeleitet, die Initiative der Einführung von Satzungen öffentlicher Dienste könne nur im Rahmen einer breiten und seriösen Reform der öffentlichen Verwaltung in der Republik Kroatien durchgeführt werden.

Schlüsselwörter: öffentliche Verwaltung, Satzungen öffentlicher Ämter, öffentliches Management, Verwaltungsreformen, Ämter von allgemeinem Interesse, kroatische Verwaltung