

PRAVNI FAKULTET SVEUČILIŠTA U ZAGREBU

Katedra za upravnu znanost

10 000 Zagreb, Ćirilometodska 4,
tel. +385-1-4895-615; fax. +385-1-4851-801



Zagreb, 31. listopada 2014. godine

REPUBLIKA HRVATSKA

Ministarstvo uprave

Maksimirska 63

10000 Zagreb

Primjedbe na Prijedlog Strategije razvoja javne uprave 2014.-2020.

Katedra za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu posebno ističe načelne primjedbe na Prijedlog Strategije. Smatramo da bez njihovog razrješenja daljnji napor oko konkretizacije nema puno smisla, pa se određene konkretne primjedbe daju samo radi primjera.

a) Načelne primjedbe

1. Strategija je dokument koji bi trebalo usvojiti u Hrvatskom saboru, zbog sljedećih razloga: **a)** tako bi se pružila prilika svim parlamentarnim političkim opcijama da se o sadržaju Strategije javno očituju te bi se iz toga vidjelo u kojoj mjeri postoji konsenzus te kakva će biti sudbina Strategije u periodu na koji se odnosi. Također, uvid u stavove političkih opcija, koji bi javnost takvom raspravom mogla dobiti, bio bi značajan faktor formiranja mišljenja opće javnosti; **b)** Sabor je mjesto u kojem bi se mogao i trebao postići konsenzus relevantnih političkih stranaka o temeljnim odrednicama razvoja i reforme javne uprave; **c)** materija Strategije, razvoj i reforma javne uprave, u najmanju je ruku jednako važna, ako ne i važnija od materija nekih strateških dokumenata koji su već usvojeni u Hrvatskom saboru (primjerice: Strategija upravljanja i raspolaganja državnom imovinom, Strategija razvoja hrvatskog turizma, Strategija razvoja poduzetništva, itd.) te bi slijedom toga i ovaj prijedlog trebalo na istom mjestu raspraviti i usvojiti; **d)** dijelovi Prijedloga koji zagovaraju racionalizaciju sustava lokalne i regionalne samouprave zadiru ne samo u organizaciju i funkcioniranje javne uprave, nego i u organizaciju političkog sustava.

2. Prijedlog Strategije sadrži dosta mjera koje ne ostvaruju razvojne ciljeve same po sebi, nego su prethodne aktivnosti. To su formulacije poput: 'izraditi metodologiju prikupljanja podataka o obavljanju poslova državne uprave', 'izraditi analizu vrsta poslova koji se obavljaju', 'analizirati potrebe', 'analizirati horizontalne funkcije' itd. Takvim mjerama nije mjesto u okvirnom strateškom dokumentu poput ovoga. Štoviše, takve su analize već trebale biti obavljene prije oblikovanja i usvajanja ovog strateškog dokumenta kako bi njime postavljeni ciljevi bili utemeljeni na racionalnim i realnim temeljima, a time i ostvarivi.
3. Mnogi su ciljevi, kao i pripadajuće provedbene mjere, proklamirani na formalan, općenit i sadržajno neodređen način ne govoreći o vrijednosnom okviru i sadržaju namjeravanih reformskih zahvata. Stoga bi se sadržajno vrlo različita rješenja i ishodi provedbe pojedinih mjera mogli smatrati jednako uspješnom implementacijom (primjerice: 'utvrditi ustrojstveni oblik u kojem će se obavljati stručno-kreativni poslovi', 'utvrditi standarde organizacije i postupanja u horizontalnim funkcijama', 'propisati načela klasifikacije radnih mjesta', 'propisati jedinstven način uređenja sustava pravnih osoba s javnim ovlastima', 'utvrditi kriterije koje moraju ispunjavati jedinice da bi mogle obavljati povjerene poslove', 'utvrditi modele optimalne teritorijalne organizacije' itd.). Kako je Strategija nedvojbeno politički dokument te kako promjene nisu svrha same sebi (pa bi svaka formalna promjena bila dobrodošla – dapače, ponekad su puke zakonodavne i druge promjene i nepoželjne i kontraproduktivne), potrebno je jasnije opredjeljenje za konkretna rješenja nekih strateških ciljeva koja će se inspirirati ne bilo kojim, nego najboljim komparativnim iskustvima i znanstvenim dostignućima. Takvo bi opredjeljenje značilo i veću političku podršku proklamiranim ciljevima.
4. U tom smislu smatramo da je u pripremi Strategije suradnja sa znanosti o javnoj upravi bila izrazito zanemarena što je uvjetovalo mnoge probleme i slabe strane ovog dokumenta, od kojih se samo neki ističu u ovom očitovanju. Smatramo da je potrebno prići formiranju stručne radne skupine koja bi preradila Prijedlog Strategije tako da sadrži sve dijelove i elemente koje strateški dokumenti moraju imati te da uključi sve sadržaje koji su u skladu sa stanjem suvremene znanosti o javnoj upravi.
5. Posebno ističemo da je dio o zapošljavanju, kvalifikacijama za zapošljavanje u javnoj upravi te kompetencijama napisan potpuno neodređeno, odgađajući postavljanje ciljeva razvoja i daleko ispod razine koja je pitanju upravnog obrazovanja i usavršavanja davala prethodna strategija (2008.-2011.). U suvremenom upravnom obrazovanju postoje ne samo određeni međunarodno uočeni trendovi, kojih u Prijedlogu nema ni u naznakama, nego i standardizacija sadržaja upravnog obrazovanja u okviru europskih sveučilišnih institucija, ali i na široj svjetskoj razini. Nije tu riječ o hrvatskim specifičnostima, koje bi se izgleda htjelo tek analizirati, nego slični problemi s kojima se suočavaju javne uprave u svijetu dovode do sličnih zahtjeva za sadržajem upravnog obrazovanja svugdje. I obrazovni programi visokoškolskih ustanova se akreditiraju u okviru referentnih europskih i svjetskih organizacija te bi i Hrvatska napokon trebala tome prići. Katedra je spremna pružiti svu stručnu i drugu pomoć u tom zadatku.
6. Strategija nije odredila opći cilj koji je potrebno postići. Smatramo da je opći cilj razvoja javne uprave ojačati povjerenje građana i svih društvenih subjekata i aktera u javnu upravu. Iz njega valja izvesti druge, konkretnije ciljeve, koji će biti odgovor na utvrđene temeljne probleme hrvatske javne uprave.
7. U strukturi Strategije smatramo da je bilo potrebno razdvojiti dimenziju jačanja legitimiteta, koja jasno slijedi iz navedenog općeg cilja, od dimenzije provedbe propisa i javnih politika. Jačanje legitimiteta valjalo bi postići snaženjem participacije

građana, poslovne zajednice i drugih društvenih aktera u javnom upravljanju, jačanjem standarda vladavine prava u europskom upravnom prostoru, poboljšanjem kvalitete strateškog planiranja, dogradnjom sustava oblikovanja i praćenja javnih politika te modernizacijom sustava pripreme i pisanja propisa. U provedbi javnih politika i propisa valjalo je obuhvatiti jačanje strateškog menadžmenta, dogradnju standarda otvorene i transparentne javne uprave, unaprijeđenjem komunikacije i pristupačnosti javnih usluga građanima i korisnicima, uvođenjem inteligentne (smart) informacijske tehnologije, te pojednostavljivanjem upravnih postupaka.

8. Premda u nazivu nosi javnu upravu, Prijedlog Strategije ne obuhvaća službe od općeg interesa, za koje bi valjalo utvrditi opće strateške ciljeve, u pogledu mjere privatizacije, liberalizacije, komercijalizacije, decentralizacije, i sl. Također, nedovoljno je zastupljena lokalna, mjesna i regionalna samouprava, koja je jedno od neuralgičnih područja javne uprave sada.
9. Prijedlog Strategije ne nudi prioritete, nego je sve jednako važno. S takvim pristupom teško je računati na izvedivost promjena. Promjene u kompleksnim društvenim sustavima moguće su samo temeljem pažljivog programiranja te jasnog ostvarivanja prioriteta. No, odrediti prioritete bilo bi moguće samo ako se napravi sveobuhvatna stručna analiza postojećeg stanja, koja bi jedina dala osnove za utvrđivanje koji su problemi sada važniji, a koji se tek očekuje da će postati važni u periodu važenja Strategije.
10. Potpuna je insuficijencija u pogledu provedbe Strategije. Osim objave, ništa drugo nije predviđeno ovim Prijedlogom, što pokazuje da je Strategija, ne uvrsti li se u nju i poglavlje o provedbi zapravo neprovediva. Trebalo bi utvrditi temeljna načela provedbe, vremenski plan, nadležna tijela i njihove zadatke, potrebni ljudski resursi za provedbu, potrebna materijalna, financijska i druga sredstva, način praćenja i evaluacije rezultata provedbe Strategije.
11. Prijedlog Strategije nedovoljnu pažnju posvećuje potpuno novoj, europskoj dimenziji upravljanja kojoj će Hrvatska morati posvetiti veliku pažnju u dolazećim godinama. Europski upravni prostor nije samo prostor temeljnih načela i nekih nevažnih proklamacija, kako se čini iz teksta Prijedloga Strategije, nego sustav zahtjeva, pravne regulacije, standarda i praksi koje se moraju poznavati, naučiti i usvojiti i za koje se moraju stvoriti određeni organizacijski, funkcionalni, pravni i kadrovski temelji. Način funkcioniranja javne uprave ne može ostati kao dosad, a ovaj dokument europsko javno upravljanje gotovo i ne (pre)poznaje.
12. U svijetu je jedan od temeljnih trendova reorijentacija s organizacije države i javnih službenika na javne poslove. Mora se odrediti načela po kojima će se ubuduće određivati opseg, razina i kvaliteta javnih poslova i usluga, a jednom kad se to odredi trebat će odrediti kako će se ti poslovi obavljati, odnosno kako će se te javne usluge pružati. U obavljanju javnih poslova sve više u svijetu sudjeluju različiti nedržavni subjekti, od organizacija civilnog društva do privatnog sektora. To je jedan od ključnih izazova za hrvatsku javnu upravu čije razrješenje ne bi trebalo prepustiti slučajnosti, nego u odnosu na nju utvrditi strateške ciljeve i mjere, što je također u Prijedlogu Strategije izostalo.

b) Neke konkretne primjedbe na pojedine dijelove Prijedloga Strategije – navode se samo radi primjera

Ad. 11. Racionalizirati upravni sustav

1. Mjeru 3.1. nadopuniti eksplicitnim zagovaranjem objedinjavanja teritorijalno dekoncentriranih organa središnjih tijela državne uprave (područne jedinice) i njihove integracije u urede državne uprave. Alternativno, navedeno navesti kao zasebnu mjeru u sklopu cilja racionalizacije upravnog sustava.

Ad. 16. Racionalizirati sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave

Mjera 3.12. Razviti proces funkcionalne i fiskalne decentralizacije

2. Funkcionalna komponenta decentralizacije, osim samog 'spuštanja' poslova i ovlasti na jedinice lokalne i regionalne samouprave treba sadržavati i aspekt ukidanja nepotrebnog, a često i neustavnog nadzora nad jedinicama u obavljanju poslova i donošenju akata iz njihovog samoupravnog djelokruga. S tim u vezi treba analizirati sve sektorske zakone kojima se propisuju poslovi lokalnim jedinicama, a u kojima je propisan upravni nadzor nad radom lokalnih jedinica. Upravni nadzor, kako je reguliran Zakonom u sustavu državne uprave, zahvaća mnogo šire i dublje u autonomiju lokalnih jedinica no regularni nadzor zakonitosti. Takav nadzor nad poslovima njihovog samoupravnog djelokruga treba svesti na mjeru propisanu Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi.
3. Nastavno na prethodno, kao zasebnu mjeru decentralizacije bi trebalo navesti ograničavanje ili ukidanje prethodnog (*ex ante*) nadzora jedinica lokalne i regionalne samouprave koji se u vidu traženja prethodnih suglasnosti, mišljenja, odobrenja ili propisivanja načina rada pravilnicima i napucima čelnika središnjih upravnih tijela u nekoliko sektora provodi nad jedinicama lokalne i regionalne samouprave. Takvom bi se mjerom udovoljilo standardu Europske povelje o lokalnoj samoupravi koji zahtijeva cjelovitost ovlasti jedinica lokalne i regionalne samouprave (*full competences*), a s praktične strane ubrzalo donošenje odluka na lokalnoj razini.
4. Osim cjelovitosti, Povelja traži i isključivost (*exclusive competences*) lokalnih ovlasti. Stoga bi, kao zasebnu mjeru trebalo predvidjeti analizu sektora u kojima su poslovi i ovlasti alternativno podijeljeni između dvije ili tri razine pa se kao osnivači različitih javnih ustanova društvenih javnih službi mogu pojaviti općina, grad, županija ili država. Takvo stanje perpetuiralo izbjegavanje odgovornosti za pojedina područja poslova. Kada se odrede poslovi u kojima pojedina teritorijalna razina ima isključive ovlasti, tada se mogu postavljati kriteriji za njihovu obligatornu suradnju.
5. Za svaku javnu funkciju i javnu ovlast prenesenu jedinicama lokalne i regionalne samouprave treba eksplicitno označiti ulazi li u njihov samoupravni ili povjereni (preneseni) djelokrug poslova.

Mjera 3.13. Razviti proces teritorijalne decentralizacije

6. Mjeru bi trebalo preimenovati u 'Razviti proces teritorijalnog preustrojstva', 'teritorijalne reorganizacije' ili 'teritorijalne konsolidacije' jer se o tome zapravo radi.
7. Po prirodi stvari, teritorijalna (re)organizacija je pretpostavka funkcionalnoj i fiskalnoj decentralizaciji te bi ova mjera i sve njezine komponente trebala, i mjestom u Strategiji i propisanim rokovima za njihovu provedbu, prethoditi cilju i mjerama funkcionalne i fiskalne decentralizacije.
8. Razdvojiti, odnosno kao zasebne mjere utvrditi modele optimalne teritorijalne organizacije lokalne samouprave i područne (regionalne) samouprave. Iako povezane i u provedbi nužno koordinirane, takve reformske mjere je potrebno zasebno naznačiti kako bi se jasnije istaknula potreba razmatranja reorganizacije *oba* stupnja teritorijalne

samouprave te kako bi se Strategijom objema reformama dao jasno deklarirani legitimitet. Također, valja dati potrebnu pažnju ulozi i razvoju mjesne samouprave.

9. Utvrđivanje mehanizama dobrovoljne ili obvezne suradnje trebalo bi *slijediti* mjere funkcionalne i fiskalne decentralizacije, kao i mjere teritorijalne reorganizacije. Tek se tada može utvrditi realna potreba za suradnjom u pojedinim područjima lokalnih poslova. Obveznu suradnju treba propisivati pažljivo i restriktivno, jer ona ograničava autonomiju lokalnih jedinica zajamčenu Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi, a onu fakultativnu poticati fiskalnim i drugim mjerama, kao i omogućavanjem transmisije najbolje kooperativne prakse ustanovljavanjem središnje baze podataka te organizacijom radionica, okruglih stolova i savjetovanja.
10. Sve intervencije (strukturne i funkcionalne) u sustav lokalne samouprave treba sadržajno i vremenski uskladiti s promjenama u teritorijalnoj organizaciji tijela državne uprave – eventualan prijenos nekih poslova državne uprave u preneseni djelokrug lokalnih i regionalnih jedinica treba koordinirati sa dekoncentracijom poslova sa središnjih tijela državne uprave na njihove teritorijalne ekspoziture te s organizacijom jedinstvenih upravnih mjesta i ispostava ureda državne uprave u županijama.

Sve navedeno, smatramo, upućuje na zaključak da je potrebno ponovno promisliti sam način pripreme Strategije razvoja hrvatske javne uprave, provesti temeljitu analizu stanja i utvrditi ključne probleme na koje Strategija mora dati adekvatan odgovor te tek onda pripremiti, temeljem znanstvenih spoznaja i najboljih stručnih znanja, novu verziju Strategije. Tu verziju potrebno je usvojiti u Hrvatskom saboru, koji je najodgovorniji za organizaciju cjelokupne države i sustava javne uprave kao njezinog bitnog dijela.

S poštovanjem,

Predstojnik Katedre za upravnu znanost:

Prof. dr. sc. Ivan Koprić