

JAVNA UPRAVA

NASTAVNI MATERIJALI



Društveno veleučilište u Zagrebu



Pravni fakultet u Zagrebu

Zagreb, 2006.

C) PERSONALNI ASPEKT

1. USPOSTAVA POUZDANE EVIDENCIJE DRŽAVNIH SLUŽBENIKA

Nepostojanje pouzdanih evidencija osoblja koje prima plaću iz državnog proračuna te iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave onemogućava smisleno vođenje personalne politike u javnoj upravi. Evidencije bi morale biti pouzdane, ažurne, strukturirane po svojstvima koja se smatraju važnima (stupanj stručne sprema, vrsta zanimanja, stručno usavršavanje, radno iskustvo, dužina staža u upravi i tijek karijere, itd.) i točne. Za vođenje personalnih evidencija nužni su adekvatni kompjutorski programi, pogodan sustav unošenja podataka, dovoljni kapaciteti za unošenje podataka, kao i učinkovite mjere za prikupljanje podataka (sada je više nego evidentna nevoljnost pojedinih upravnih organizacija te lokalnih samoupravnih jedinica da daju takve podatke).

2. STRUČNO USAVRŠAVANJE I REEDUKACIJA SLUŽBENIKA

Mehaničke mjere otpuštanja upravnog osoblja i njegove zamjene nisu popularne, teško mogu priskrbiti podršku, a pokazuju se i neproduktivnima, ponekad i izravno štetnima. Produktivnija je orijentacija na reedukaciju službenika koji po stupnju stručne sprema ili čak po vrsti zanimanja ne odgovaraju zahtjevima suvremene uprave.

Svi se službenici, naročito oni na rukovodećim položajima te službenici ministarstava, moraju uključiti u stalne i povremene programe stručnog usavršavanja. Stručno se usavršavanje treba bodovati, a svaki službenik mora imati obavezu stjecanja određenog broja bodova godišnje, uz određene mogućnosti umanjivanja plaće ili drugih sankcija ako taj broj bodova ne stekne, sve do mogućnosti otpuštanja ako se ne usavršava duže vrijeme.

Državni stručni ispit treba koncipirati drugačije nego sada. Umjesto da osobe već primljene u državnu upravnu službu naknadno polažu taj ispit, nužno je uvesti prijemne ispite koje bi kandidati polagali prilikom primanja u državnu službu. Takve bi ispite trebalo prilagoditi stupnju stručne sprema i vrsti posla kojeg će budući službenik obavljati.

Reedukaciju, stručno usavršavanje i prijemne ispite u značajnoj mjeri treba povjeriti institucijama izvan sustava državne uprave, čime će se izbjeći netransparentno trošenje sredstava iz državnog proračuna. Ipak, mora se predvidjeti obaveza da se za sve te edukativne oblike angažiraju najkvalitetniji i najiskusniji upravni službenici-praktičari.

3. UPRAVNO OBRAZOVANJE VISOKE STRUČNE SPREME ZA UPRAVNE GENERALISTE

Hrvatska je jedina zemlja u Europi koja nema razvijeno specijalističko obrazovanje za upravne generaliste i javne menadžere. Postoje samo srednje upravne škole i stručni upravni studiji čijim se završetkom stječe viša stručna sprema. Od njih je najkvalitetniji onaj na Društvenom veleučilištu u Zagrebu. Potrebno je oblikovati cjeloviti, vertikalno prohodni sustav upravnog obrazovanja u skladu s načelima Bolonjske deklaracije. U njemu bi se na tri godine dodiplomskog studija nastavile dvije godine diplomskog studija čijim bi se završetkom stjecalo zvanje magistra javne uprave. Organizacijski su moguće različite varijante, od kombiniranja studija na postojećim visokoškolskim institucijama (dodiplomski na Veleučilištu, a diplomski na Sveučilištu) do utemeljenja nove visokoškolske institucije (Fakultet za javnu upravu) koja bi kao matična institucija objedinila najviše upravno obrazovanje (na razini visoke stručne sprema i specijalističkih diplomskih i postdiplomskih studija), obrazovanje za višu stručnu spremu, reedukaciju sadašnjih službenika te različite oblike njihovog stručnog usavršavanja⁴.

Također, nužno je što prije započeti s koncipiranjem *curriculum*a (nastavnog plana i programa) visoke stručne sprema za upravne generaliste i javne menadžere na rukovodećim profesionalnim položajima u tijelima državne uprave, u upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te u javnim ustanovama.

S druge strane, mora se predvidjeti visoka stručna sprema upravne struke kao temeljni obrazovni uvjet za zapošljavanje na profesionalnim rukovodećim položajima u upravi. Njihov popis valjat će sastaviti prema novoj organizacijskoj shemi upravnih tijela, a ne prema postojećoj.

4. PLAĆANJE I NAPREDOVANJE SLUŽBENIKA PREMA UČINCIMA I KVALITETI RADA

Umjesto postojećeg sustava koji preferira stupanj stručne sprema, bez obzira na vrstu zanimanja i na rezultate, nužno je uspostaviti novi platni sustav i novi sustav napredovanja. Oni moraju biti ovisni o učincima i kvaliteti rada, a podredno i o stupnju stručne sprema i o dužini i kvaliteti radnog iskustva. Pored uvođenja kvantitativnih pokazatelja radnih učinaka, rad svih službenika potrebno je i kvalitativno ocjenjivati. Ocjenjivanje treba pažljivo regulirati te povjeriti kolegijalnim tijelima sastavljenim od najkvalitetnijih službenika iste razine (*peer review*). Pri-

⁴ Iznimno je instruktivan primjer iz Slovenije, gdje je Viša upravna škola, osnovana prije desetak godina, sa stručnim trogodišnjim studijem, prerasla u Fakultet za javnu upravu koji je od 2004. u sastavu Sveučilišta u Ljubljani, a od akademske godine 2005/06. započinje s petogodišnjim upravnim studijem po formuli 3+2.

likom ocjenjivanja potrebno je na prikladan način uzeti u obzir i rezultate anketa građana o radu pojedinih upravnih i javnih službi.

5. ANTIKORUPCIJSKE MJERE I RAZVOJ ETIKE JAVNIH SLUŽBENIKA

Smatra se da je korupcija u natprosječnoj mjeri prisutna u hrvatskoj javnoj upravi. Ona u najvećem dijelu ne znači primanje mita, mada niti takav oblik ponašanja navodno nije rijedak. Najčešće je riječ o različitim drugim motivima za odstupanje od jednakog tretiranja građana i drugih subjekata s kojima uprava dolazi u kontakt. Svi oblici koruptivnog ponašanja teško se identificiraju, dokazuju i kriminaliziraju. U borbi protiv korupcije potrebno je poduzeti niz mjera.

Jedna grupa mjera mora suziti prostor za korupciju, tj. prostor za odluku koju u nekom dijelu oblikuje upravni službenik po vlastitoj volji. U tom smislu može se predložiti široka, obuhvatna i kvalitetna informatizacija uprave, omogućavanje elektronskih kontakata građana i uprave i dobivanje javnih usluga elektronskim putem, objavljivanje propisa i odluka te podataka o stvarnim javnim utrošcima (objavljivanje godišnjih obračuna proračuna), objavljivanje prikladnih vodiča za snalaženje građana i drugih subjekata u različitim upravnim postupcima i područjima, ostvarenje prava na dostupnost javnih informacija uključujući one o realizaciji državnog i lokalnih proračuna, osiguravanje pravnih sredstava i stvarnih mogućnosti građana za slučaj da ne mogu dobiti adekvatnu informaciju, itd.

Drugu skupinu čine mjere usmjerene na kontrolu i sprečavanje koruptivnog ponašanja. Sustav nadzora u upravi mora se usmjeriti na kritične točke i mora biti efikasan. Nužne su povremene kampanje antikorupcijskog nadzora. Posebnu pažnju treba posvetiti odabiru službenika u nadzornim službama.

Za suzbijanje korupcije potrebno je poduzeti i niz edukativnih i odgojnih mjera. Usvajanje pravila struke, kao i odgoj u duhu služenja javnom interesu mogu znatno unaprijediti stanje u upravi. Sve dok se služba u upravi pretežno smatra plijenom ili privilegijom koju se osvaja ili drži, osiguranjem stalnih i relativno dobrih prihoda, teško je iskorijeniti koruptivno ponašanje.

6. RAZVOJ PODUZETNIČKE KULTURE U JAVNOJ UPRAVI

Upravna je kultura funkcija vrijednosnih usmjerenja upravnih službenika i njihovog stava prema radu. Vrijednosti u javnoj sferi su pravne, političke i socijalne te ekonomske, a stav prema radu može biti profesionalno-proaktivan ili uredsko-reaktivan. Tipovi upravne kulture (dobiveni ukrštanjem navedenih vrijednosnih usmjerenja i stavova prema radu) mogu biti legalistički, participativni i poduzetnički (s proaktivnim pristupom), odnosno birokratski, autoritarni i upravljački (s reaktivnim pristupom). Sada preteže reaktivni odnos službenika prema radu s tome odgovarajućim tipovima upravne kulture. Mnogobrojna istraživanja u svijetu pokazala su strukturno-funkcionalne reforme javne uprave imaju značajno umanjene

učinke ako se ne promjeni i tip upravne kulture. Nužno je razvijati proaktivni stav službenika prema radu u upravi te inzistirati na odreženoj vrijednosnoj mješavini koja može osigurati politički legitimitet upravi.

D) PROVEDBA REFORME

Reforma državne i cjelokupne javne uprave jedan je od najtežih zadataka koji stoje pred Hrvatskom. Iskustva drugih zemalja pokazuju da je za provedbu jednog obuhvatnog projekta reforme potreban niz godina, nerijetko duži od vremena jednog političkog mandata. Pripreme za provedbu projekta jednako su važne kao i sama provedba, zato im treba posvetiti posebnu pažnju.

Mjere reforme državne uprave mogu se sistematizirati na one koje su izvedive na kraći rok i one koje zahtijevaju dugoročno bavljenje upravom. Početne mjere su regulativne i normativne. Stručna priprema projekta treba rezultirati cjelokupnom vizijom modernizirane uprave, kako bi se kasnija realizacija pojedinih reformskih zahvata mogla adekvatno situirati u okvire takve vizije. Nakon utvrđivanja politike upravnog razvoja, odnosno politike reforme, slijedi donošenje sistemskih i drugih zakona, ponajprije zakona o sustavu državne uprave, zakona o vladi, zakona o regulatornim komisijama, noveliranje zakona o upravnom postupku, donošenje povelje o pravima građana, zakona o službenicima, propisa o upravljanju spisima i javnim dokumentima, itd. Stupanje na snagu tih propisa omogućit će početak odgovarajućih strukturnih, funkcionalnih i personalnih promjena, koje će opet zahtijevati niz prilagodbi propisa, kao i druge odluke Hrvatskog sabora i vlade.

Realizacija mjera poput pokretanja novog diplomskog upravnog studija i/ili osnivanja nove visokoškolske institucije za upravno obrazovanje, informatičkog umrežavanja, racionalizacije, decentralizacije, reedukacije službenika, i sličnih, ovisna je o raspoloživim sredstvima. Osim toga, uz pretpostavku brze realizacije početnih koraka te mjere zahtijevaju određeni period i brojne sukcesivne napore za puno ostvarenje. Dugoročne su mjere koje se tiču razvoja poduzetničke kulture u upravi, ustaljivanja određenih etičkih standarda, antikorupcijske mjere, itd. Naravno, i s njihovom realizacijom trebalo bi započeti što prije.

No, kao organizacijsku pretpostavku za sve te mjere nužno je hitno ustrojiti i kvalitetno popuniti (neovisno o nazivu) ekspertno-administrativni centar za razvoj javne uprave pri samoj vladi te uspostaviti trajne institucionalne veze tog centra i nove visokoobrazovne i znanstveno-stručne institucije za javnu upravu.

E) ZAKLJUČAK

Glavni prijedlozi za modernizaciju hrvatske uprave odnose se na:

1. Razdvajanje policy poslova i drugih kreativno-stručnih poslova od poslova rutinske i repetitivne naravi. Tako bi ministarstva uglavnom zadržala

samo stručne poslove praćenja stanja, izrade stručnih analiza, koncipiranje javnih politika te izrada nacrt propisa. Provedbeni i izvršni poslovi povjerili bi se nešto samostalnijim agencijama, čiji bi rukovoditelji bili ugovorno obavezani i varijabilno plaćeni ovisno o stvarnim rezultatima rada.

2. Time se otvara put smanjivanju broja ministarstava, jačanju institucionalnog kapaciteta čitavog sustava, boljoj koordinaciji te znatno manjoj i efikasnijoj vladi. Naravno, za jačanje kapaciteta vlade i čitavog sustava da promptno i kvalitetno odgovori na javna pitanja i rješava javne probleme potrebne su i brojne druge mjere.

3. Razvoj obrazovanja, stručnosti i profesionalnosti upravnih službenika omogućio bi depolitizaciju, učvrstio etičke standarde, popravio efikasnost i upravu približio građanima. Mehaničke mjere otpuštanja i zamjene jednih ljudi drugima bez ulaganja u znanje i profesionalnost ne mogu dati poželjne efekte.

Ivan Koprić

TEMELJNA NAČELA I USMJERENJA REFORME JAVNE UPRAVE U HRVATSKOJ*

Hrvatskoj je sveobuhvatna, modernizacijska reforma javne uprave doista nužna, kako bi se pomalo zastarjela uprava mogla uvatiti ukoštac s brojnim i složenim javnim problemima te s okolnostima koje su značajno izmijenjene u nekoliko zadnjih godina, ponajprije zbog ubrzanja procesa europske integracije. Da bi se oblikovala sveobuhvatna reforma javne uprave, ponajprije njezine uže jezgre koju sačinjava državna uprava, nužno je utvrditi temeljna načela takve reforme. Raščišćavanje koncepcijskih i načelnih pitanja pretpostavka je oblikovanja smislenog sustava potrebnih reformskih mjera. U radu se kao temeljna načela i usmjerenja ističu (1) modernizacija i europeizacija uprave, (2) jačanje koordinacije u upravnom sustavu, (3) snaženje političkog vodstva uprave, (4) jačanje njezinog institucionalnog kapaciteta, (5) racionalizacija uprave, (6) decentralizacija, (7) depolitizacija, (8) jačanje profesionalizma i etičkih standarda, (9) kvaliteta, orijentacija na rezultate, transparentnost, otvorenost i debirokratizacija, (10) snaženje političkog legitimiteta, (11) reafirmacija javnog interesa, te (12) vrijednosna uravnoteženost upravnog sustava.

1. MODERNIZACIJA I EUROPEIZACIJA JAVNE UPRAVE

Hrvatskoj nije dovoljna bilo kakva reforma uprave, potrebna joj je *modernizacija* državne, pa i cjelokupne javne uprave (državna uprava, lokalna samouprava i javne službe). Pod modernizacijom javne uprave podrazumijeva se njezino unapređenje usvajanjem europskih standarda i iskustva javne uprave, kao i prilagodbe inspirirane doktrinama novog javnog menadžmenta (*the new public management*) i dobre uprave (*the good governance*). Modernizacija znači dublje promjene u strukturama i procesima u javnoj upravi, a ne tek slabo izražene ("kozmetičke") prilagodbe usmjerene na očuvanje postojećeg, po mnogo čemu zastarjelog i

* Izvor: Koprić, Ivan (2004) Temeljna načela i usmjerenja reforme javne uprave u Hrvatskoj, *Informator*, vol. 52, br. 5288, str. 1-3 (*skraćena i prilagođena verzija*)