



U D R U G A G R A D O V A

Zagreb, 19. ožujka 2015.

Poštovani gospodin

Arsen Bauk
ministar uprave

Maksimirska 63
10000 Zagreb

Predmet: Strategija razvoja javne uprave 2014. – 2020.

- očitovanje, dostavlja se

Poštovani gospodine ministre,

Zahvaljujemo na kooperativnosti i spremnosti na dijalog s Udrugom gradova u Republici Hrvatskoj, nacionalnom organizacijom koja okuplja 121 grad iz cijele zemlje.

U vezi s Prijedlogom strategije razvoja javne uprave iz lipnja 2015.?, budućeg strateškog dokumenta usmjerenog na reformu sustava javne uprave i to poboljšanjem postupanja javnopravnih tijela, unaprjeđenjem upravnih kapaciteta i boljom organizacijom, posljedično i radom javne uprave, a nastavno na načelno i preliminarno očitovanje Udruge gradova iz studenoga 2014., ističemo nekoliko konkretnijih sugestija i komentara.

Napominjemo da bismo željeli da se ova dugoročno značajna tema, ali i argumentacija predlagatelja kao i posljedice te financijski učinci koje će polučiti, raspravi na sjednici Predsjedništva Udruge gradova, odnosno na tematskoj sjednici Skupštine Udruge. Tek bismo potom mogli dati integrirano i cjelovito očitovanje nacionalne organizacije kao što je Udruga gradova.

Slijedi nekoliko konkretnijih komentara o budućoj Strategiji:

Prema podacima iz tablice na stranici br. 15 Prijedloga strategije proizlazi da je pojedinačni, kategorizirani udio zaposlenih u ukupnom broju zaposlenih u javnoj upravi sljedeći: u lokalnoj samoupravi 5%, u državnoj upravi 21%, a javnim službama čak 74%. Usporedni podatak koji nedostaje za argumentiranu analizu, posljedično i za stvaranje zaključaka te definiranje mjera i budućih aktivnosti, jest postotni udio u državnim financijama, kao i realno financijsko opterećenje proračuna RH za kategorije koje se financiraju iz Državnog proračuna te komparacija s postotnim, ali i realnim udjelom sredstava potrebnih na lokalnoj, odnosno područnoj (regionalnoj) razini koja predstavljaju opterećenje lokalnih i područnih (regionalnih) proračuna. Dodatno, konstataciju iznijetu na stranici 73. Nacrta „Iako se gotovo sve kategorije zaposlenih u javnoj upravi financiraju iz istog izvora (državni proračun), ovisno o pripadnosti određenoj kategoriji (državni, lokalni, javni službenici) imaju različita prava, što uključuje i razlike u pravu na plaću i druga materijalna prava.“ trebalo bi pojasniti i ispraviti.

Analize stanja i percepcija korumpiranosti kojima se barata u Nacrtu baziraju se na subjektivnim podacima i stavovima ispitanika, a ne na stvarno utvrđenim kaznenim djelima. Npr. na stranici 76. stoji „Također, prema Globalnom korupcijskom barometru, 64% ispitanika smatra javne dužnosnike i službenike, tj. javnu upravu, visoko korumpiranim sektorom.“ Nadalje, na stranici 99. navodi se „Osim toga, korupcija se još uvijek prepoznaje kao jedno od gorućih pitanja pogotovo na lokalnoj razini vlasti. Europska komisija navodi kako je poslovanje s državnom upravom u Republici Hrvatskoj glavni teret za poduzetništvo, ponajviše radi korupcije. Izvješće tvrtke Ernst and Young za 2013. rangira Republiku Hrvatsku kao drugu najkorumpiraniju članicu Europske unije s 90% ispitanika koji smatraju da je korupcija raširena u poduzetništvu. Zaključno se navodi kako se čini da je korupcija posljednjih godina smanjena na nacionalnoj razini, ali i dalje ostaje problem na lokalnoj razini.“ Ovo samo potvrđuje dojam stvoren u općoj javnosti kako je lokalna razina generator negativnosti, pa tako između ostaloga, i generator korupcije.

Usporedno s opredijeljenjem i potrebom smanjenja birokratskog aparata, uvode se nove, dvojbeno potrebne i korisne obveze birokratskog slanja izvješća i osnivanje novih tijela unutar istog dokumenta - Prijedloga strategije. Izvješća pripremaju i informacije prikupljaju zaposlenici kojima se na taj način oduzima vrijeme za obavljanje ostalih, uvjetno rečeno „bazičnih“ poslova njihovog radnog mjesta. Dodatno, postavlja se pitanje evaluacije prikupljenih izvješća, rasprave o rezultatima i eventualnim uočenim nepravilnostima u postupanju i/ili primjeni propisa te sustavnoga i dosljednog reagiranja kako bi se iste uklonile i prevenirale ubuduće. U suprotnom obaveza dostave izvješća ostaje tek formalna i, u osnovi, beskorisna dodatna obaveza.

Preduvjet ujednačavanja plaća u svim sektora je ispravno i ujednačeno vrednovanje rada i radnog mjesta. Javna je uprava izuzetno heterogena i svaki je segment bremenit specifičnostima. Puko arbitrarno i proizvoljno ujednačavanje plaća rezultirat će jedino odljevom kvalitetnih, obrazovanih i radišnih službenika, odnosno zaposlenika, a neće polučiti nikakve pozitivne učinke. Bez uvažavanja specifičnosti svakog radnog mjesta, bez kvalitetnog

i objektivnog sustava nagrađivanja najboljih i najuspješnijih i bez adekvatnog sankcioniranja onih neuspješnih, pomaka u javnoj upravi neće biti, bez obzira na sve strategije, promišljanja i akcijske planove.

Prevelik broj Agencija zagušuje javnu upravu. One su državne institucije osnovane temeljem zakona, a rade djelokrug javnih poslova (ranije djelokrug ministarstva, ureda, zavoda...). Upitna je fiskalna odgovornost ovakvih pravnih osoba, spomenimo primjerice zapošljavanje na ugovor o djelu pri čemu se izbjegavaju javni natječaji i na zakonu utemeljen postupak odabira kandidata.

Zakon o općem upravnom postupku iz 2009. godine samo je nastavio upravnu praksu prijašnjeg Zakona. Instituti novog Zakona o općem upravnom postupku, kao što su prigovor, upravni ugovor, jedinstveno upravno mjesto, premda su formalno na snazi više od pet godina, u stvarnosti nisu zaživjeli, niti građani, krajnji korisnici i porezni obveznici, mogu osjetiti pomake i pojednostavljenja u tom smislu.

Dubinsku analizu stanja u pojedinom segmentu javne uprave mogu i moraju provoditi stručne osobe koje imaju znanja o radu ne samo tog konkretnog dijela javne uprave, već i o cjelovitom sustavu uprave te o tome na koji način se konkretni dio uklapa u cjelokupnu javnu upravu, odnosno u kojoj je korelaciji s drugim dijelovima u pogledu djelokruga i obavljanja poslova od zajedničkog, šireg interesa. Činjenica na koju ne možemo biti ponosni jest da je javna uprava relativno nezanimljiva kao područje interesa znanstvene zajednice u Hrvatskoj. O javnoj se upravi generalno, a posebno o teritorijalnoj organizaciji zemlje, sustavu tijela lokalne samouprave i njihovim nadležnostima, i prečesto govori paušalno, bez podataka i/ili suvisle argumentacije, proizvoljno se formiraju i javnosti prezentiraju zaključci te se stvara ozračje u kojoj je lokalnu samoupravu najbolje ukinuti jer je prevelik balast. Umjesto da se lokalna samouprava jača i funkcionalno i financijski, ona je predmet podozrenja, predrasuda i omalovažavanja čak i od strane onih koji bi trebali djelovati stručno, znanstveno i nepristrano budući predstavljaju znanstvenu zajednicu. Pri tome komparativna iskustva europskih zemalja i lokalnih samouprava u tim zemljama, ostaju posve zanemarena i neprezentirana široj javnosti, također ostaju posve zanemarena kada se radi o normativnom uređenju lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj.

Pod mjerom 13.2. predviđa se da je potrebno „Poticati i pomagati stvaranje znanstveno-istraživačkog instituta za javnu upravu“ te se u tu svrhu predviđa izdvojiti potrebna sredstva u iznosu od 3.700.000 kn. Kao pokazatelje provedbe specificira se izrađenu procjenu potreba za ekspertnom podrškom razvoju sustava javne uprave; izrađenu studiju izvodljivosti osnivanja znanstveno-istraživačkog instituta za javnu upravu te osigurane uvjete za osnivanje znanstveno-istraživačkog instituta za javnu upravu. Nadamo se da ovo ne kolidira s već dugogodišnje priznatim i uspješnim Institutom za javnu upravu čiji je član i Udruga gradova te smatramo da je navedena sredstva uputnije kanalizirati u jačanje aktivnosti i djelovanja već etabliranog Instituta, no kretati iz početka.

Postoje nesporni pomaci u vezi s primjenom Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću ukoliko kompariramo podatke o uključivanju javnosti od njegova usvajanja. Danas se uključivanje zainteresirane javnosti prvenstveno provodi e-alatima. Činjenica je da još uvijek velik postotak stanovništva nije u mogućnosti, neovisno o razlozima, primjereno se i pravodobno informirati o zakonodavnim postupcima.

Pod 6.1.3. Lokalna i područna (regionalna) samouprava, iznosi se konstatacija „Prema stanju u 2014., čak 46,87% gradova ima do 10.000 stanovnika, što nije u skladu s populacijskim kriterijem i određenjem grada kao urbane jedinice.“ Iz ovoga je razvidan nizak stupanj poznavanja hrvatske lokalne samouprave te heterogenosti i povijesne uvjetovanosti razvitka pojedinih krajeva Hrvatske. Činjenica jest da je mnogo područja suočeno s višedecenijskom depopulacijom, no jednako je tako činjenica da postoje mali gradovi s višestoljetnim značajkama urbanog življenja koji su, srećom, još uvijek mikro-gravitacijski centri svoga šireg okruženja. Također, molimo da se isprave i usklade podaci o broju lokalnih jedinica navedeni na stranici 96. Prijedloga buduće Strategije.

U pogledu cilja 17. Racionalizirati sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave te posebno u vezi mjere 17.1. Definirati model funkcionalne i fiskalne decentralizacije i mjere 17.2. Utvrditi i uspostaviti optimalnu teritorijalnu organizaciju, napominjemo da očekujemo širu i argumentiranu raspravu, neizostavno uključivanje sve tri nacionalne organizacije lokalnih, odnosno područnih (regionalnih) jedinica, šire javnosti i akademske zajednice. Pri tome će svakako jedan od odlučnih čimbenika biti i volja građana te njihovo poimanje teritorijalne organizacije zemlje. Uvjereni smo da neće biti arbitrarnog ukidanja jedinica, posebno onih manjih i s nedostatnom gospodarskom snagom jer to jedino može rezultirati daljnjom deopopulacijom, a zasigurno neće osigurati pružanje ni minimalnih javnih usluga stanovništvu „siromašnih“ jedinica. U manjim sredinama često postoje vrlo veliki pomaci, ali i određena doza „srođenosti“ stanovništva s lokalnom jedinicom pa to itekako treba imati u vidu pri bilo kakvom zadiranju u postojeći područni ustroj zemlje.

Nadamo se da će se pri promišljanju budućeg razvoja lokalne samouprave voditi računa o gradovima kao gravitacijskim, gospodarskim, društvenim, ali i obrazovnim središtima mikro-regija te da će se uz prijenos ovlasti, nužno prenositi i financijska sredstva što do sada nije bio slučaj. Nadamo se također da će se pri decentraliziranju razjasniti pojmovi, nadležnosti i sustav nadzora zakonitosti, odnosno (sudbene) zaštite prava građana. I na kraju, nadamo se da se decentralizacija neće provoditi tek načelno i formalno, prenošenjem, primjerice, osnivačkih prava, a time u osnovi samo obaveza, dok pri tome prava „osnivača“ ostaju tek forma, budući da ne osiguravaju odlučivanje o bitnome; npr. odlučivanje o funkcioniranju i ustroju ustanove čiji je „osnivač“ voljom zakonodavca postala lokalna jedinica.

Što se tiče mjere 18.1. kojom se predviđa uspostavljanje tj. osnivanje Ureda za razvoj javne uprave Vlade Republike Hrvatske sa zadaćom nositelja provedbe Strategije, ideju pozdravljamo ukoliko će se Ured ekipirati u relativno kratkom roku, i to profesionalcima i znalcima javne uprave. U protivnom, niti će Ured pridonijeti provedbi Strategije, niti će lokalna samouprava, u konačnici ni porezni obveznici od njegova osnivanja imati koristi.

Zaključno, smatramo da buduća Strategija treba biti akt koji će obvezivati na djelovanje i praćenje učinaka sve buduće Vlade Republike Hrvatske te da se svaka Vlada ubuduće treba odlučno zalagati i stvarati pretpostavke za ostvarenje vizije moderne javne uprave koja će doprinositi gospodarskom i održivom razvoju hrvatskog društva pružanjem javnih usluga na pouzdan, predvidiv i društveno odgovoran način. Ukoliko ova rečenica ne preraste okvire jednog mandatnog razdoblja, uvjereni smo da pomaka u modernizaciji javne uprave jednostavno neće biti.

I na kraju, u nadi da je Prijedlog strategije tek polazna osnova za širu, opsežniju i argumentiranu raspravu svih zainteresiranih sudionika, srdačno Vas pozdravljam.

Uz poštovanje,

**Predsjednik Udruge gradova
u Republici Hrvatskoj**



Željko Turk, dipl. oec.