

Anamarija Musa, Jasmina Džinić:
*Europska regulacija profesija i komore u
Hrvatskoj: razvoj upravne profesije i drugih
profesija u javnoj upravi*

Ozana Bubanĳ*

Prikaz knjige / Book review
UDK: 35.083(497.5)(048.1)

U svibnju 2012. Institut za javnu upravu objavio je u biblioteci Priručnici za stručno usavršavanje šesti priručnik pod nazivom *Europska regulacija profesija i komore u Hrvatskoj: razvoj upravne profesije i drugih profesija u javnoj upravi* autorica doc. dr. sc. Anamarije Musā i asistentice Jasmine Džinić. Autorice su zaposlene na Pravnom Fakultetu Sveučilišta u Zagrebu, Katedra za upravnu znanost.

Priručnik se sastoji od predgovora, zaključnog razmatranja, pet glavnih poglavlja koja su podijeljena na određene tematske cjeline i priloga u kojima su obilježja komora u Hrvatskoj, njihove osobne iskaznice te strukovna udruženja. Priručnik ima 129 stranica teksta, 17 stranica popisa literature te 80 stranica priloga o komorama i strukovnim udruženjima. Glavna poglavlja su: 1. Uvod u studiju o regulaciji profesija u Hrvatskoj (str. 1–4), 2. Regulacija profesija: razlozi i mogućnosti (str. 5–26), 3. Ko-

* Ozana Bubanĳ, studentica IV. godine pravnog studija Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (a fourth year law student at the Faculty of Law, University of Zagreb, e-mail: ozanabubanĳ@hotmail.com)

more i regulacija profesija u Hrvatskoj (str. 27–56), 4. Europeizacija komora: reguliranje profesija u EU i prilagodba hrvatskog pravnog sustava (str. 57–88), 5. Perspektive profesionalizacije i razvoja strukture: pogled na javnu upravu (str. 89–122) i 6. Zaključna razmatranja (str. 123–129).

Autorice se koriste citiranjem u tekstu te mnogim bilješkama (192) koje služe detaljnijem objašnjenju i proširenju pojmova iz glavnog teksta. Popis literature sastoji se od velikog broja korištenih knjiga i radova, njih 107 (77 stranih), te europskih i domaćih propisa i dokumenata, internetskih izvora vezanih uz komore, profesije i upravno obrazovanje i usavršavanje.

U predgovoru se obrazlaže značenje profesionalnih udruženja koja svojim djelatnostima osiguravaju provedbu javnog interesa te tendencije njihova razvoja. Istaknuto je da postoji izrazito malen broj stručnih i znanstvenih radova na tu temu te je iz tog razloga studija i nastala. Studija ima dva cilja: utvrditi vrste i obilježja komora kao profesionalnih organizacija te ocijeniti utjecaj približavanja EU na strukturu i funkcioniranje komora. Studija je dio znanstvenoistraživačkog projekta pod nazivom *Europeizacija hrvatske javne uprave: utjecaj na razvoj i nacionalni identitet* koji financira hrvatsko Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta.

U prvom i drugom poglavlju autorice objašnjavaju regulaciju profesija, njihove mogućnosti i razloge nastanka. Profesijama se smatraju djelatnosti koje se temelje na specijaliziranom, teorijskom znanju i intraprofesionalnim normama koje potiču članove profesije da se ponašaju na sličan način bez obzira na vanjske poticaje; one pružaju javne usluge, oblikuju javne politike te djeluju u javnom interesu i upravo zbog toga mora se osigurati kvalitetna i profesionalna usluga kako bi se osigurale temeljne društvene vrijednosti. Djelovanjem tržišta nije moguće osigurati javni interes te se poseže za samoregulacijom i većim ili manjim upletanjima u tržište da bi se spriječili nedostaci koji mogu biti izrazito štetni za javni interes. Procesi regulacije i profesionalizacije mijenjaju se tokom vremena isto kao što raste i raspršenost društvenih funkcija. Pravno uređenje profesionalnih djelatnosti prolazi kroz proces europeizacije da bi se ostvarile tržišne slobode EU, kao što su sloboda pružanja usluga i poslovnog nastana. Ostvarenje tih sloboda praćeno je novim zakonodavstvom, institucionalnim promjenama, smanjivanjem prepreka i ograničenja te brojnim pritiscima kako bi se Hrvatska što bolje i učinkovitije prilagodila europskom zakonodavstvu. Tijekom društvenog razvoja dolazi do promjena u modelu obavljanja profesija i njihovoj regulaciji, ovisno o tome kakva je uloga države te koji sve vanjski čimbenici djeluju na nju oblikujući je prema vladajućim ekonomskim procesima i utjecajima pravnih sistema i načela.

U trećem poglavlju, Komore i regulacija profesija u Hrvatskoj, objašnjena je njihova uloga u društvu. Pokazuje se zašto su upravo one važne u provođenju javne politike i prikazuju se njihove osnovne značajke. Naglašeno je da ne postoji jedinstveni pravni propis koji bi regulirao djelatnost komora. Komore su pravne osobe s javnim ovlastima što je propisano u gotovo svakom zakonu kojim se regulira ustrojstvo i funkcije pojedinih komora. One same reguliraju vlastitu profesiju, podliježu nadzoru države, imaju određenu strukturu (koja se može i razlikovati zbog različitosti vrsta komora). Najčešće se financiraju iz doprinosa svojih članova koji mogu biti propisani statutom komore te iz proračunskih sredstava koja su namijenjena za izvršavanje poslova s javnim ovlastima.

Ovo poglavlje daje dobru teorijsku podlogu za određenje strukture i obilježja svih komora u Hrvatskoj. Tu se uočava i glavni problem, nepostojanja jedinstvenog pravnog propisa koji bi različite organizirane profesionalne djelatnosti ujednačio i podvrgnuo boljem i efikasnijem nadzoru što same države, što samih komora kao regulativnih tijela.

Četvrto poglavlje bavi se procesom europeizacije komora, reguliranjem profesija u EU i prilagodbom hrvatskog pravnog sustava. Proces europeizacije je dvosmjernan, što znači da, s jedne strane, uključuje institucionalizaciju novih procesa, struktura i sankcija na europskoj razini, a s druge se strane odvija kao promjena i prilagodba nacionalnih, subnacionalnih i društvenih procesa, struktura i funkcija oblikovanja i implementacije javnih politika.

Unutarnje tržište EU temelji se na četiri temeljne slobode te se kroz različite mjere pozitivne i negativne interakcije nastoji osigurati efikasno funkcioniranje da bi se te slobode, a time i ciljevi EU, što bolje ostvarile. Autorice su se koncentrirale na slobodu pružanja usluga, priznavanja stručnih kvalifikacija kod različitih vrsta profesionalnih usluga u zemljama članicama, slobodnom i lakšem kolanju stručnjaka, znanstvenika i drugih profesionalaca. Dvije veće cjeline posvećene su Direktivi 2005/36 i Direktivi 2006/123 koje reguliraju priznavanje stručnih kvalifikacija i uspostavu poslovnog nastana fizičkih i pravnih osoba. Takvo izlaganje o direktivama, njihovim obilježjima i primjerima u pojedinim zemljama članicama ključno je za razumijevanje njihova utjecaja na Hrvatsku u procesu pristupanja EU. U tu svrhu Hrvatska je donijela različite propise i izmjene postojećeg zakonodavstva te je naglašeno da će u toj sveukopnoj institucionalnoj promjeni veliku ulogu odigrati komore kao profesionalna i strukovna udruženja koja će morati imati dovoljne kapacitete za primjenu novih pravila i njihovu prilagodbu novim uvjetima tržišta koje nalaže EU.

Peto poglavlje bavi se profesionalizacijom i razvojem struke u javnoj upravi. Razvoj profesija u suvremenom društvu obilježen je širenjem profesionalizacije i na netradicionalne struke, a s druge strane ističe se trend slabljenja uloge tradicionalnih profesija. S razvojem države, porastom obrazovanja, prodiranjem neoliberalnih ideologija i drugim čimbenicima sve se više različitih struka nastoji profesionalizirati da se osigura bolja kvaliteta djelatnosti, legitimitet, suzbije neetično ponašanje, što bolje pridonese zaštiti javnog interesa. Tradicionalne profesije prolaze kroz niz promjena te njihov položaj u društvu slabi. Nove tehnologije uvode drugačije načine rada, doktrina novog javnog menadžmenta i dobrog upravljanja uvode kontrolu rezultata i orijentaciju na građane i korisnike. Glavni problemi tradicionalnih profesija su deprofesionalizacija u smislu kidanja jasne granice između profesije i pomoćnih struka te unutanja politizacija – stvaranje elite koja kontrolira glavne položaje.

Za bolje razumijevanje komora u Hrvatskoj značajnu ulogu imaju prilozima na kraju knjige. U njima je obrađeno ukupno 26 komora. Upravo ti prilozima pokazuju da autorice nisu samo prišle temi iz teorijskog kuta nego su je potkrijepile empirijskim istraživanjem. U prvom prilogu komore su poređane u različite tablice prema redoslijedu njihova nastanka, propisu i nadležnim tijelima koja reguliraju njihovu djelatnost, organizacijskom obliku, strukturnim karakteristikama i prema članstvu komora u međunarodnim i europskim organizacijama. U drugom su prilogu »osobne iskaznice« komora u Hrvatskoj te su tu još detaljnije obrađene njihove karakteristike sa svim glavnim informacijama koje bi čitatelje mogle zanimati. Posljednji, treći prilog zapravo je popis strukovnih udruga u Hrvatskoj koji je sastavljen prema vrstama pojedinih djelatnosti koje te udruge obavljaju. Iako su one samo navedene i nema njihovih obilježja, vidi se kako se profesije razvijaju i obuhvaćaju sve više djelatnosti koje se isprepleću s komorskim udruživanjem u provođenju javnih politika i osiguravanju javnog interesa.

Za komore je posebno važan proces samoregulacije kao oblik regulacije koji je prisutan u okviru profesija, djelatnosti koje se temelje na specijaliziranom i stručnom znanju. Njihovo je obavljanje u javnom interesu te se nastoje zaštititi, nadzirati i osiguravati određeni standardi kvalitete usluga. Upravo pitanje stručnosti i kvalitete pružanja usluga posebno dolazi do izražaja u okviru europskih integracija. Temeljna načela EU nastoje uspostaviti nesmetano funkcioniranje tržišta EU da bi se što bolje ostvarile slobode kretanja ljudi i pružanja usluga. U tu se svrhu mijenjaju institucionalni okviri, dolazi do izmjene zakonodavstva, povećanja i regulacije profesija i organizacijskih oblika u kojima se one pojavljuju. Promjene se odnose i na standardizaciju obrazovanja i usavršavanja kako bi nositelji

pojedinih djelatnosti postali kompetentniji i konkurentniji na tržištu te radi pojednostavljenja priznanja stručnih kvalifikacija. Ulaskom Hrvatske u EU dosadašnja djelatnost subjekata proširit će se preko državnih granica, dobiti nove ovlasti, a možda i izgubiti neke od starih. Profesionalna etika morala bi zajamčiti provedbu načela suvremene javne uprave kao što su odgovornost, etičnost, zakonitost, efikasnost i responsivnost.

* * *

Prikazana je studija posebno vrijedna jer – a to navode i same autorice u priručniku – postoji tek vrlo malen broj radova koji se bave ovom temom. Studija prikazuje utjecaj pravne stečevine EU na profesije u javnoj upravi, na javnu upravu, komore i različita strukovna udruženja u Hrvatskoj. Daje moguće smjernice razvoja i promjene koje će zahvatiti profesije ulaskom Hrvatske u EU. Potiče na stvaranje jedinstvenog propisa koji bi različite komore ujednačio i doveo do veće efikasnosti i funkcionalnosti njihova reguliranja. Studija je vrlo obuhvatna jer sadržava sve bitne informacije i značajke stručnog i komorskog udruživanja u Hrvatskoj. Ona upozorava i analizira proces europeizacije koji će imati jak utjecaj i važnost na društvo u različitim segmentima te je upravo i zato bitno da se Hrvatska što bolje institucionalno, pravno i ekonomski prilagodi za skorašnji ulazak u EU. Naglašeni su kapaciteti komora kao važnih katalizatora tih promjena koje će imati odlučujuću ulogu pri što boljoj provedbi načela na kojima se temelji EU. Studija pokazuje da se Hrvatska mora što bolje pripremiti za izazove koji je čekaju u EU kako bi i dalje održala konkurentnost i profesionalnost na tržištu održavajući određenu razinu kvalitete koju bi hrvatski stručnjaci trebali imati ako u kompeticiji s ostalim članicama EU žele ostvariti određeni uspjeh.

Knjiga je namijenjena svima koji su zainteresirani za djelovanje komora u Hrvatskoj, bilo da netko kao čitatelj želi steći osnovne informacije o njima ili da kao stručnjak koji se bavi određenom profesionalnom djelatnošću želi saznati što može očekivati primjenom europskih direktiva i promjenom domaćeg zakonodavstva. Problematika u knjizi napisana je stručnom terminologijom, lako se prati tijek teksta, čak i ako je čitatelj netko tko se tek upoznaje s komorama. Čitatelj kroz razmatranja i izlaganja autorica može izvesti svoje zaključke i dobro se upoznati s predmetom analize. Dodatnoj bi preglednosti teksta pridonijela detaljnija analiza europskih direktiva kako bi se bolje razumijeli problemi i novosti koje one uvode.

Autorice su dobro uočile glavne probleme reguliranja profesija i komora te presudan i neizbježan utjecaj europske regulacije na njihov sadržaj i opseg. U knjizi nema komparativne analize neke slične države članice EU (npr. Slovenije) u kojoj bi se analizirale promjene i postupci prilagodbe s kojima se nove države članice suočavaju stupanjem u članstvo u EU. No, to nije ni bio cilj knjige, a možda upravo ova studija bude poticaj za daljnje analize pravnih i institucionalnih promjena koje su nužne i neizbježne radi što uspješnije provedbe europskog zakonodavstva.

Sve u svemu, knjiga je iznimno dobra polazna točka za dobivanje informacija o smjeru u kojem se Hrvatska treba kretati da bi u skladu s vladajućim tendencijama i promjenama koje donosi EU podigla razinu kvalitete javne uprave, profesionalnih organizacija i strukovnih udruženja.