

Polonca Kovač, Gregor Virant (ur.): Razvoj slovenske javne uprave 1991–2011.

*Ivan Koprić**

UDK 35.071.2(497.4)(048.1)
Prikaz

Knjigu su uredili docentica dr. sc. Polonca Kovač te docent dr. sc. Gregor Virant, oboje s Fakulteta za upravu Sveučilišta u Ljubljani. Knjiga sadržava deset poglavlja, koja su napisali slovenski znanstvenici i eksperti u području javne uprave. Nakladnik je Uradni list Republike Slovenije, a knjiga je objavljena u svibnju 2011. Opsega je 270 stranica, a opremljena je kraćim stvarnim kazalom. Započinje riječima recenzenata prof. dr. sc. Janeza Čebulja, izvanrednog profesora Fakulteta za državne i europske studije iz Brda pri Kranju, te prof. dr. sc. Ivana Koprića s Pravnog fakulteta u Zagrebu.

Sami urednici napisali su prvo poglavlje *Od reform javne uprave v Sloveniji do njene stalne modernizacije*. Autori smatraju da od reformi kao dubljih povremenih upravnih promjena valja razlikovati modernizaciju kao proces stalnih poboljšanja i prilagodbi brzo mijenjajućoj okolini. Identificiraju nekoliko faza u razvoju slovenske javne uprave. Prva je od osamostaljenja do polovine 1990-ih, kad se uspostavljaju dotad nepostojeće upravne funkcije i službe te provodi prilično duboka reforma lokalne samouprave. Nakon toga slijedi faza europeizacije (1996–2004), s pripremama za uključenje u Europsku uniju. Paralelno se bilježi i velik utjecaj doktrine novog jav-

* Prof. dr. sc. Ivan Koprić, redoviti profesor upravne znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i predsjednik Instituta za Javnu upravu, Zagreb (full professor of administrative science at the Faculty of Law, University of Zagreb, and the president of the Institute of Public Administration, Zagreb, email: ikopric@pravo.hr)

nog menadžmenta, posebno u razdoblju 1996–1999. Kontinuirana modernizacija može se pratiti u razdoblju 1999–2011, s tim da se posebno od 2008. vidi znatniji utjecaj duboke svjetske ekonomske krize. Autori analiziraju glavne događaje u svakoj od tih faza, a na kraju dodaju kritike razvoja slovenske uprave. Riječ je o pretjeranoj usmjerenosti na pravnu regulaciju, nedovoljnoj sistematičnosti politike upravne reforme, veličini javne uprave te nedostatnoj političkoj potpori upravnim promjenama. U tom se poglavlju na prikladnoj teorijskoj osnovi luče faze u razvoju, njihove temeljne karakteristike i glavni događaji te sistematiziraju i ocjenjuju kritike na račun slovenske javne uprave.

Profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Ljubljani dr. sc. Rajko Pirnat napisao je poglavlje o razvoju državne uprave. Taj razvoj sistematizira u četiri faze. Prva faza traje od priprema osamostaljenja nakon prvih demokratskih višestranačkih izbora do 1994. U drugoj fazi dolazi do smanjenja broja upravnih resora s početna 22, formiranja dekoncentriranih upravnih jedinica te razdvajanja državne uprave od lokalne samouprave. Treća je faza obilježena europeizacijom, odnosno pripremanja za pridruživanje Europskoj uniji. Kulminirala je donošenjem Zakona o javnim službenicima 2002. radi profesionalizacije i osiguranja političke neutralnosti javne službe. U toj, trećoj fazi formirane su nezavisne regulacijske agencije kao novi tip upravnih organizacija, radi neovisne regulacije službi od općeg ekonomskog interesa. Nakon ulaska u EU 2004. slijedi četvrta faza, s nastojanjima da se podigne razina efikasnosti državne uprave, koja se ujedno želi snažnije orijentirati prema potrebama i željama građana. Recesija u razdoblju od 2008. nadalje dovodi do smanjenja sredstava i ljudi u javnoj upravi, što može biti vrlo štetno, budući da je dobra uprava oslonac čitavom društvu. Autor sistematizira razvoj državne uprave u faze, koje je odredio oslanjajući se ili na važne upravne reforme (npr. 1994) ili na državnopravno relevantne datume (osamostaljenje, ulazak u članstvo EU). Teorijski temelj rada nešto je slabije elaboriran, ali očito je da ga autor dobro poznaje. Provedena je detaljna i kvalitetna pravna analiza ključnih komponenti razvoja državne uprave, pri čemu su uzeti u obzir ne samo organizacija državne uprave nego i službenici, neovisni regulatori te određena pitanja funkcioniranja uprave. Autorov pristup nije samo deskriptivan, nego i kritički. Empirijski podaci dani su u osnovi. Dogradnja teorijskog temelja i širi krug empirijskih podataka poboljšali bi ovo poglavlje.

Autori narednog poglavlja *Vzpostavitev in dograjevanje novega sistema lokalne samouprave* jesu profesor dr. sc. Božo Grafenauer i docent dr. sc. Boštjan Brezovnik, obojica s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mariboru. Autori analiziraju komunalno uređenje Slovenije, u kojem su velike i prilično

samostalne općine (60–65 njih) s oko 30.000 stanovnika i 300 km² uglavnom obavljale državne poslove (80%), dok su lokalni samoupravni poslovi činili tek 1/5 njihova radnog opterećenja. Reforma zakonodavstva o teritorijalnoj samoupravi provedena je tijekom 1993. i 1994. te su formirane nove općine, čiji je broj sa 147 do danas narastao na 211. Autori detaljno analiziraju organizacijske i funkcionalne komponente lokalne samouprave te financijske pokazatelje, a posebnu pažnju posvećuju dosad neuspješnom procesu osnivanja pokrajina. Smatraju da je sustav moderne lokalne samouprave ipak većim dijelom zaživio, omogućivši razvoj praktično svim dijelovima Slovenije. Premda bi dojam bio bolji da su autori sistematizirali svoje prijedloge ili scenarije budućeg razvoja, kvalitetu poglavlju daje detaljna analiza zakonodavstva i razvojnih procesa, s mnoštvom podataka.

O razvoju javnih službi, odnosno službi od općeg interesa piše profesor dr. sc. Gorazd Trpin s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Ljubljani. Najprije analizira početno stanje u kojem je, klasično, država putem javnopravnih osoba obavljala javne službe za korisnike. U doba socijalizma te su se službe nazivale djelatnostima od posebnog društvenog značenja. Prijelaz na novu regulaciju označili su zakoni o ustanovama iz 1991. te gospodarskim javnim službama iz 1993. Regulacija pojedinih nekomercijalnih službi tijekom vremena »ispraznila« je Zakon o ustanovama pa su čak i sustavna pitanja ostala do danas neadekvatno regulirana. Autor se detaljno bavi problemima transformacije ustanova i javnih ustanova, posebno onih koje obavljaju djelatnosti s komercijalnim aspektima. Dvoji o sukladnosti regulacije tih službi u Sloveniji s europskim pravom, barem prije donošenja Zakona o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti iz 2007. koji smatra prikladnim i usklađenim s europskim standardima. U području gospodarskih službi važan korak naprijed vidi u donošenju Zakona o javno-privatnom partnerstvu, također 2007. Poglavlje prof. Trpina pokazuje temeljne razvojne trendove i koncepcijske promjene u području javnih službi. Autor je pravno analizirao domaće slovensko zakonodavstvo i usporedio ga s europskim pravom te stavovima pravne doktrine. Autor dobro poznaje koncepte i pravne institute o kojima piše, njihovo porijeklo i učinke. Izostaju empirijski podaci, koji bi bili od velikog značenja.

Naredna dva poglavlja obrađuju pitanja povezana s javnim službenicima. Prvo je posvećeno analizi službeničkog sustava, a napisala ga je Štefka Korade Purg iz slovenskog Ministarstva za javnu upravu. Drugo, koje je napisala Lidija Apohal Vučković iz Ureda za makroekonomske analize i razvoj Republike Slovenije, analizira platni sustav.

Za uspostavu sustava javnih službenika od posebne je važnosti istoimeni Zakon donesen 2002. Dotad je status državnih službenika bio reguliran u osnovi Zakonom o delavcih v državnih organih iz 1990. zajedno s drugim propisima. Autorica analizira početno stanje, koje se proteglo na čitavo prvo desetljeće, a zatim europske standarde regulacije položaja javnih službenika. Pri ocjeni da je Slovenija na sredini ljestvice novih zemalja koje su ušle u EU po stupnju poštovanja europskih standarda u službeničkom sustavu autorica se oslanja na dokument Sigmme br. 44 iz 2009. Nadalje, autorica analizira temeljne karakteristike i novine u službeničkom sustavu prema Zakonu iz 2002. i njegovim kasnijim promjenama te zaključuje da postoji potreba daljnjeg razvoja službeničkog prava. U ovom se poglavlju korektno, detaljno i informativno opisuje pravna regulacija službeničkog sustava, a navode se i ocjene o usuglašenosti slovenskih rješenja s europskim standardima. Teorijske analize, ali ni empirijskih podataka praktično nema.

Lidija Apohal Vučković također polazi od pravne regulacije platnog sustava u javnom sektoru. Ističe da se on razvijao od decentraliziranog sustava s nižim stupnjem reguliranosti prema centraliziranom sustavu s visokim stupnjem regulacije. Tijekom čitavog dvadesetogodišnjeg razdoblja značajne kolektivnih ugovora, pa onda i socijalnog dijaloga temeljem kojeg su oni zaključivani, bilo je veliko. Razvoj dijeli u tri faze: 1990–1994, 1994–2002. te 2002–2011. Daje pregled makroekonomskih učinaka platnog sustava, pri čemu se vidi sustavno zaostajanje rasta plaća u javnom sektoru za rastom u privatnom sektoru, premda su plaće u javnom sektoru, s obzirom na višu obrazovnu strukturu, veće. Na kraju, autorica analizira mogućnost budućih promjena sustava plaća. U poglavlju je korektno prikazana pravna regulacija plaća u javnom sektoru i njezin razvoj. Autorica dobro poznaje pitanja o kojima piše. Prezentirani su podaci dosta rudimentarni, a teorijske osnove zapravo nema.

Dr. sc. Igor Šoltes iz Računskog suda Republike Slovenije piše o efikasnosti javnog financiranja. Svoju raspravu o sustavu financijskog upravljanja usmjerava k dvama ključnim pitanjima, o učincima javnih nabava te o uvođenju proračuna orijentiranog na rezultate. Analizira usklađenost i osnovne učinke Zakona o javnim nabavama iz 2006. te Zakona o javnim financijama, naročito nakon njegove novele 2001. koja je uvela proračun usmjeren na ciljeve odnosno programsko budžetiranje. Autor posebno analizira nadzor nad javnim nabavama, koji je u rukama Državne revizijske komisije (koja uzima u obzir uglavnom formalne elemente) te Računskog suda (pored formalnih, uzima u obzir i sadržajne elemente ekonomičnosti i efikasnosti trošenja javnih sredstava). To uravnoteženje formalne i sa-

držajne kontrole smatra autor ponajvažnijim pitanjem uspješnosti javnih nabava. Zalaže se za ograničenje puke formalne kontrole, oslanjajući se pritom na načelo proporcionalnosti. Poglavlje je dobro koncipirano, daje kvalitetan pregled normativnog stanja te pravnu konstrukciju koja bi osigurala prevladavanje pretežno formalnog sustava financijskog upravljanja, kao i ostvarenje učinkovitog trošenja javnih sredstava. Izostali su empirijski podaci, a teorijska je podloga dana u osnovama.

Modernizacija upravnog postupnog prava tema je poglavlja docentice dr. sc. Polonce Kovač. Najprije se određuje pojam upravnog procesnog prava, koji uključuje upravni postupak, sudsku kontrolu uprave, ustavno-sudsku zaštitu te zaštitu pred Europskim sudom za ljudska prava. Pored analize zakonodavne aktivnosti i temeljnih karakteristika propisa upravnog postupnog prava, autorica naročito analizira opći upravni postupak. Pritom ulazi u dublju teorijsku analizu ciljeva toga postupka. Tek nakon toga se upušta u analizu instituta slovenskog Zakona o općem upravnom postupku, posebno uspoređujući ih s načelima EU, Vijeća Europe i suvremenim europskim standardima. Autorica također analizira dobre i loše strane, kao i snage i slabosti uređenja općeg upravnog postupka (SWOT analiza). Na kraju, analizira statističke podatke o upravnim postupcima. Na osnovi svega iznosi prijedlog temeljnih pitanja koja valja odrediti pri eventualnoj reformi općeg upravnog postupka: definirati upravnu stvar, utvrditi minimalni krug načela koja se moraju poštovati u postupanju svakog javnopravnog tijela te razviti i razdvojiti odredbe koje bi važile za rješavanje spornijih situacija (stranke sa suprotnim interesima ili prirodno konfliktne situacije, naročito u klasičnoj državnoj upravi) od onih koje bi bile usmjerene na postizanje dogovornog rješenja upravne stvari nekom vrstom medijacije, posebno u javnim službama. Zaključuje da postoji i potreba i prostor za daljnji razvoj regulacije općeg upravnog postupka. Analiza docentice dr. sc. Polonce Kovač pokrila je sve potrebne komponente rada: teorijsku i komparativnu analizu, analizu pravnih instituta (dakle ne puku deskripciju zakonskih normi), empirijske podatke, dobro fundirane prijedloge. Vrlo opsežna i prikladna literatura kojom se koristila pokazuje izvrsno poznavanje područja. Riječ je o možda i najkvalitetnijem poglavlju knjige.

Nataša Pirc Musar, informacijska ovlaštenica Republike Slovenije, napisala je poglavlje o otvorenosti djelovanja javne uprave. Poglavlje započinje pojmovnim razmatranjem otvorenosti odnosno transparentnosti uprave, koja je između ostaloga utemeljena na pravu na pristup informacijama javnog sektora. Zato daje i kraći pregled razvoja i širenja toga prava u Europi. Analizira regulaciju načela javnosti uprave te prava na pristup in-

formacijama javnog sektora u Sloveniji. Ustavno pravo na pristup informacijama javnog sektora u Sloveniji je zakonski regulirano tek 2003, ali tada na cjelovit i sistematičan način. I drugim zakonima osiguran je pristup određenim informacijama, pa tako, između ostaloga, i informacijama o individualnim plaćama svakog javnog službenika. Premda autorica postavlja pitanje je li slovenska javna uprava previše otvorena, budući da su pravni standardi transparentnosti prilično visoko postavljeni, odgovor je negativan. Na kraju ističe da je, pored solidne pravne regulacije, potrebno osigurati povoljne uvjete za razvoj kulture otvorenosti uprave da bi sustav u potpunosti počeo funkcionirati u praksi. Analiza je dobro provedena, uzeti su u obzir svi relevantni aspekti problema, ali ostaje dojam da je rad mogao biti bolje teorijski fundiran (literature u ovom području ne manjka, a autorica se koristila s tek nekoliko osnovnih radova slovenskih autora), mogla se provesti komparativna analiza barem u minimalnoj mjeri, a bilo bi dobro da su izneseni podaci o predmetima i načinu postupanja javnih tijela u ovom važnom području.

Zadnje poglavlje u knjizi napisao je docent dr. sc. Gregor Virant o redukciji upravnih barijera i poboljšanju kvalitete upravnih usluga. Autor temelji svoju analizu na doktrini novog javnog menadžmenta, za koju smatra da se bavi pitanjem efikasne upotrebe javnih sredstava i osiguranja kvalitetnih javnih usluga. Razlikujući ju od deregulacije, analizira politiku redukcije upravnih barijera u suvremenoj Europi, kao i u Sloveniji. Ističe da se ona prvi put spominje krajem 1990-ih, ali se kao praktični zadatak počinje obavljati tek nakon ustanovljenja Ministarstva za javnu upravu. U slovenskoj se upravi svodi na pojednostavnjenje svih postupaka da bi se skratio utrošak vremena i novca te poboljšalo zadovoljstvo građana upravnim uslugama. Analizira mnogobrojne podatke o načinu provedbe ove reformske mjere. Kvalitetu upravnih usluga definira uglavnom zadovoljstvom građana, s tim da je ta ideja došla do izražaja kroz upravljanje cjelovitom kvalitetom (poznatiji je naravno engleski izraz *total quality management*, TQM) te ostvarenjem poslovne izvrsnosti (ISO 9002, *common assessment framework*, CAF, natječaj Republike Slovenije za poslovnu izvrsnost). Osim prakse primjene tih mehanizama, analiziraju se i pravni izvori koji reguliraju neki oblik ili aspekt upravljanja kvalitetom upravnih usluga (mjerenje zadovoljstva, informator odnosno savjetnik za stranke, barometar kvalitete, samo su neke mjere regulirane pravnim propisima). Autor kombinira pravni i empirijski pristup, analizirajući pojedine upravne inovacije u njihovoj institucionalnoj cjelovitosti. Pojmovi se jasno raščlanjuju, a njihovo teorijsko objašnjenje je prikladno. Stil mu je jasan, a linija argumentacije logična. U području koje nije jednostavno, autor pokazuje

temeljito razumijevanje kako teorijskih tako i praktičnih pitanja. Riječ je o još jednom poglavlju izvrsne kvalitete.

Knjiga u cjelini daje vrlo detaljan i dobro utemeljen uvid u temeljne reformske procese u slovenskoj javnoj upravi, a inventura stanja napravljena je dobro, premda na nekim mjestima više pravno negoli empirijski. Neujednačenost pristupa i načina obrade, kao i kvalitete teksta, gotovo da i nije moguće izbjeći. Nije lako prikupiti i analizirati statističke podatke, a još je teže provesti vlastita empirijska znanstvena istraživanja. Ipak, bilo bi dobro da je analiziran razvoj obrazovanja i stručnog usavršavanja kao važne komponente modernizacije uprave. Također, vrijedilo bi prikupiti podatke, analizirati i evaluirati znanstvena istraživanja javne uprave u Sloveniji. Takva bi znanstvena bilanca dala dobar temelj za zaključak o stupnju razvijenosti slovenske znanosti o javnoj upravi i srodnim disciplinama.

No, u svakom slučaju, knjiga je izvrsno štivo za svakoga, za znanstvenika i upravnog eksperta, za domaćeg i stranog čitatelja, za političara i za studenta. Vrijedi napomenuti da sličnog pothvata u Hrvatskoj zasad nema, a nema ga ni u mnogim drugim zemljama, pa i to valja ubrojiti u kvalitete ove knjige. Urednici su uložili velik trud, okupili respektabilnu grupu autora i omogućili da se provede inventura koja će zasigurno svim odgovornima i zainteresiranim dati nov i bolji uvid u stanje slovenske javne uprave. Istaknuta su otvorena pitanja pravne regulacije javne uprave i dani mnogi odgovori o njezinu poželjnom razvoju. Osim toga, u nekim poglavljima otvorena su pa i obrađena teorijski relevantna pitanja, kao što su ono o razvoju upravnog postupovnog prava, upravnom pojednostavljenju i kvaliteti javnih usluga. Sve to dopušta da se knjiga koju su uredili docentica dr. sc. Polonca Kovač te docent dr. sc. Gregor Virant ocijeni najboljim ocjenama.