

Gordana Marčetić: *Javni službenici i tranzicija*

*Društveno veleučilište u Zagrebu i
Konrad Adenauer Stiftung, Zagreb, 2005.*

*Margareta Habazin i Teo Giljević**

Prikaz

Knjiga Gordane Marčetić *Javni službenici i tranzicija* studija je koja u suvremenoj domaćoj pravnoj literaturi ima cilj prikazati i međusobno usporediti službeničke sustave određenih postsocijalističkih zemalja u svjetlu šire perspektive teorijskih shvaćanja tranzicije i uvida u popratne društvene procese. Njome se nastoji utvrditi moguća korelacija između tranzicijskog procesa i službeničkih sustava postsocijalističkih zemalja odnosno utječe li tranzicijski proces na ulogu javnih službenika i razvoj službeničkih sustava u tim zemljama te postoji li povratni utjecaj službeničkih sustava na sadržaj i tijek tranzicijskog procesa.

Recenzenti studije su prof. dr. sc. Željko Pavić i prof. dr. sc. Stjepan Ivanišević. Knjiga je objavljena u okviru biblioteke *Suvremena javna uprava* koju uređuje prof. dr. sc. Ivan Koprić.

Knjiga sadržava predgovor, osnovni tekst i zaključak. Predgovor je napisao dr. Christian Schmitz, direktor ureda Zaklade Konrad Adenauer za Hrvatsku i Sloveniju u Zagrebu koja je kao sunakladnik poduprla realizaciju i izdavanje studije.

* Margareta Habazin, dipl. iur., i Teo Giljević, student IV. godine pravnog studija na Pravnom fakultetu u Zagrebu

Na početku studije nalazimo pregled sadržaja, a umjesto klasičnog sažetka, na kraju studije je tekst na njemačkom i engleskom jeziku. Iza zaključka slijedi popis korištene literature. Preglednost i lakše snalaženje omogućuje i popis pravnih izvora, popis kratica te kazalo imena i kazalo pojmova.

Knjiga ima ukupno 388 paginiranih stranica, od kojih 346 stranica pripada temeljnoj studiji. Osnovni tekst popraćen je s ukupno 381 bilješkom u kojima se autorica poziva na izvore iz kojih preuzima pojedine navode ili pak daje detaljnija objašnjenja pojedinih navoda sadržanih u osnovnom tekstu knjige.

Pored uvoda i zaključka, studija se sastoji iz dva glavna dijela.

U prvom dijelu prikazuju se razni teorijski pristupi i shvaćanja o tranziciji, nakon čega se obrazlažu razlozi za izbor teorijskog polazišta kojim se studija vodi. Prikazano je i analizirano sedam različitih shvaćanja o tranziciji.¹ Do sada još uvijek nije konstruirana jedna općeprihvaćena teorija tranzicije. S jedne strane, klasične teorije tranzicije ne mogu objasniti svu kompleksnost pojma postsocijalističke tranzicije jer je ovdje riječ ne samo o promjeni političkog uređenja već i o promjeni čitavoga društveno-političkog i ekonomskog uređenja. S druge strane, novije teorije još su uvijek u fazi istraživanja i verifikacija.

Također je istaknuta razlika između pojmova »demokratske« tranzicije i »sistemske« tranzicije.²

Autorica je definirala postsocijalističku tranziciju kao sistemsku promjenu koja podrazumijeva period raspadanja starog socijalističkog sustava i njegov prijelaz u pluralističku demokraciju i tržišni kapitalizam zapadnog tipa. Studija se zasniva na sistemskom pristupu postsocijalističkoj tranziciji, dok se za detaljniju analizu mnogobrojnih promjena koje se zbivaju u upravnim sustavima postsocijalističkih zemalja koristi neoinstitucionalni pristup.

¹ Riječ je o sljedećim shvaćanjima i njihovim glavnim predstavnicima: (1) tranzicija kao vremenski interval između nedemokratskog i demokratskog sustava – G. O'Donnell i P. C. Schmitter, (2) tranzicija kao demokratska revolucija – R. Dahrendorf i T. G. Ash, (3) nove perspektive – S. P. Huntington, (4) tranzicija kao sistemska transformacija – K. von Beyme, (5) tranzicija kao institucionalna transformacija – H. Wollmann, (6) tranzicija kao zamjena sustava – N. Švob-Đokić, te (7) tranzicijska megateorija – M. Temmes.

² Sistemska ili postsocijalistička tranzicija je, prema autorici, širi pojam od demokratske tranzicije i obuhvaća promjenu čitavoga društvenoga sistema, za razliku od demokratske tranzicije koja obuhvaća samo promjenu političkog sustava.

Proces tranzicije u odnosu prema javnoj upravi obrađen je iz triju perspektiva:

- ulogom međunarodnih organizacija³ u tranzicijskom procesu,
- odnosom hrvatske javne uprave prema europskim integracijskim procesima,
- analizom upravnih reformi u tranzicijskim zemljama.

Navedena su dva glavna oblika upravnih reformi, i to reforme koje se provode pod utjecajem pokreta novog javnog menadžmenta – NJM⁴ te tradicionalne reforme. Prve potječu iz neoliberalne politike, a karakteriziraju ih »mršava država«, privatizacija, smanjenje, minimaliziranje i deregulacija javnog sektora. S druge strane, tradicionalne reforme javne uprave temelje se na ideji mijenjanja političkih i administrativnih struktura na političkim i demokratskim pretpostavkama te obuhvaćaju reforme vlade, uvođenje postupaka planiranja i ocjenjivanja, političku decentralizaciju i upravnu dekoncentraciju, demokratizaciju, prava građana i participaciju građana.

U postsocijalističkim zemljama prevladavaju tradicionalne reforme javne uprave. U početku se pokušavao preslikati zapadni model, a tek nakon što se on pokazao potpuno disfunkcionalnim, u reformske modele počelo se uključivati i domaće ekspertize te izrađivati i vlastite nacionalne strategije.

Drugi dio studije bavi se pitanjima javnih službenika i službeničkog sustava. Sastoji se od četiriju poglavlja. U prvom se raspravlja o pojmu i obilježjima javnih službenika te njihovoj ulozi u tranziciji. Drugo se poglavlje bavi službeničkim sustavom. Na njegovu početku općenito se govori o službeničkom sustavu i zakonodavstvu, kojeg je osnovni zadatak udovoljiti zahtjevima za depolitizacijom i profesionalizacijom uprave te u što većoj mjeri ograničiti političke kriterije, korupciju, neprofesionalnost, neodgovornost i neučinkovitost u javnim službama. Potom se komparativno obrađuju službenički sustavi Mađarske, Litve

³ UN, OECD, EU, VE, NATO, WEU, SIGMA ... imaju veliku ulogu u procesu tranzicije bivših socijalističkih zemalja. Međunarodne organizacije dijele se na dvije kategorije: 1. međuvladine organizacije – kojih su članice države, 2. međunarodne nevladine organizacije – kojih su članovi pojedinci ili skupine ljudi iz više zemalja, povezani zajedničkim ciljem.

⁴ Model NJM karakterističan je u prvom redu za Veliku Britaniju, Australiju i Novi Zeland.

i Slovenije tako da se odvojeno analiziraju klasifikacijski sustav, platni sustav i sustav napredovanja. Kao osnovni razlozi zbog kojih su za komparativnu analizu odabrane baš Mađarska, Litva, Slovenija, a ne neke druge zemlje, navodi se njihova sličnost s Hrvatskom u geografskom, povijesnom i kulturnom smislu. Zatim, sve tri zemlje pripadaju u red relativno malih zemalja i sve su zemljopisno bliže zapadnom i sjevernom dijelu Europe te su i u povijesti bile pod njezinim izravnim utjecajem. No, temeljni razlog odabira tih zemalja je ono što ih razlikuje od Hrvatske. U analitičkom dokumentu *Agenda 2000*, koji je izradila Europska komisija, ocijenjeno je da te zemlje pokazuju obilježja demokracije te imaju stabilne institucije koje jamče vladavinu prava, ljudska prava te poštovanje i zaštitu manjina, da u njima funkcionira tržišno gospodarstvo te da će se u srednjoročnom razdoblju moći nositi s pritiscima konkurencije i tržišnim snagama unutar Unije. Prije dovršetka studije sve su tri zemlje primljene u Europsku uniju.

Na kraju drugog poglavlja zaključno se utvrđuje u kojoj su mjeri te zemlje ispunile europske standarde u svojim službeničkim sustavima.⁵

Treće poglavlje obrađuje temu obrazovanja i osposobljavanja službenika u navedenim zemljama. Sve tri zemlje streme ka što kvalitetnijem sustavu obrazovanja i osposobljavanja službenika te stoga kontinuirano rade na poboljšavanju obrazovnih programa i programa osposobljavanja i usavršavanja službenika iz područja javne uprave. Akademske institucije i centri za osposobljavanje i usavršavanje službenika navedenih zemalja surađuju s brojnim međunarodnim organizacijama koje se bave područjem javne uprave i time su postale dio globalnog obrazovnog sustava.

U četvrtom poglavlju analizira se značenje iskustava tranzicijskih zemalja za normativnu regulaciju službeničkog sustava Hrvatske. Usprkos činjenici da navedene zemlje još uvijek nisu pobijedile svoja dva velika neprijatelja (politizaciju upravnog sustava te nedovoljnu obrazovanost upravnog osoblja za nove zadatke koje zahtijeva tržišno usmjerena privreda, višestranački politički sustav i globalizacija svijeta), ono u čemu se moramo ugledati na njih je njihova kontinuirana težnja za poboljšanjem postojećih zakonskih nedostataka te naglašeno usmjerenje na razvoj područja upravljanja ljudskim potencijalima. Takav

⁵ Od tih triju zemalja Mađarska je najviše učinila na formalnoj, zakonodavnoj razini, prvi je službenički zakon donijela već 1992., a kasnije ga nadopunjavala i poboljšavala.

pristup pokazao se prijeko potrebnim uvjetom za dobivanje pozitivnih mišljenja od Europske komisije. Za Hrvatsku je zabrinjavajuća činjenica da nijedna vlada do sada⁶ nije pokazala pretjerani interes za strateško i dubinsko rješavanje nagomilanih problema javne uprave. Još uvijek nije doneseno službeničko zakonodavstvo za lokalne i regionalne službenike, u ZODSIN-u su potpuno izostavljene odredbe o redovitom napredovanju, ne postoji cjelovit sustav obrazovanja za službu u javnoj upravi. Autorica *de lege ferenda* predlaže niz mjera kojima je cilj poboljšanje hrvatskog upravnog sustava.

* * *

Studija polazi od teorijske rasprave te se načelno zasniva na sistemskom pristupu postsocijalističkoj tranziciji, odnosno tezi da je postsocijalistička tranzicija složena sistemski promjena. Sistemski se pristup koristi kao osnovno polazište, dok se za detaljniju analizu mnogobrojnih promjena koje se događaju u upravnim sustavima postsocijalističkih zemalja koristi neoinstitucionalni pristup. Kako se tranzicijske zemlje inicijalno pokreću i mijenjaju kroz promjenu institucija (političkih, ekonomskih, upravnih i drugih), a institucije se prije svega mijenjaju kroz norme, tranzicijski se proces u odabranim zemljama komparativno analizira iz normativno – institucionalne perspektive. Uspoređuju se odabrani službenički sustavi i prati razvoj službeničkog zakonodavstva i institucija u tranzicijskom razdoblju. Budući da se normativna metoda uglavnom zadržava na formalnim institucijskim promjenama pa ne omogućuje uvid u zbiljske okolnosti, metodološki se koriste i druga sredstva analize, kao što su povijesna metoda te uvid u statističke podatke i rezultate istraživačkih anketa. Uz usporedbu normativnih promjena, u radu se analiziraju i stvarni događaji koji prate transformaciju službeničkog sustava i utjecaj Europske unije na te sustave.

Studijom je utvrđena povezanost između tranzicijskog procesa i službeničkih sustava postsocijalističkih zemalja. Istaknuta je činjenica da je velika većina postsocijalističkih zemalja regulirala statusna pitanja službenika službeničkim zakonima kojima se nastojalo što više depo-

⁶ Nastavni programi iz područja javne uprave izvode se na srednjim i višim školama, dok nedostaje sveučilišni diplomski studij za javnu upravu.

litizirati upravni sustav, poticati profesionalizam u javnim službama, podupirati službeničku karijeru i motivirati službenike na kvalitetno obavljanje javnih zadataka.

Također je naglašena veza standarda EU i službeničkih sustava tranzicijskih zemalja koje su zadnjih godina kontinuirano poboljšavale svoje službeničko zakonodavstvo u namjeri da ga usklade sa standardima Europske unije utvrđenim prema zbiljskim okolnostima upravnih sustava postsocijalističkih zemalja.

Studija je pisana jednostavnim i razumljivim jezikom i time otvorena širem krugu zainteresiranih za obrađeno područje, a odlikuje se preglednošću i dobrom sistematizacijom građe.

Publikacija nam neprijeporno donosi nove empirijske uvide i daje važne impulse nastavku reformskih procesa za pravnu državu. Zato je preporučujemo svim institucijama nadležnim za sustav javne uprave. Kao što je u predgovoru rekao i dr. Christian Schmitz, bilo bi veoma poželjno i korisno da čitatelji ove studije budu podjednako stručni krugovi i odgovorni u zakonodavstvu. Naravno, studija će biti dobrodošla stručna literatura i za seminarsku nastavu iz upravne znanosti, ali i značajna pripomoć studentima pri obradi posebnog područja službeničkog sustava i javne uprave.