

Reforma javne uprave u Sloveniji

*Gorazd Trpin**

UDK 35.071 (497.4)
Pregledni znanstveni rad
Primljeno: 10. 7. 2002.
Prihvaćeno: 25. 9. 2002.

U prilogu je riječ o reformi javne uprave u Sloveniji. Govori se o teoretskim ishodištima tog procesa i o neposrednim praktičnim iskustvima provedbe projekta te reforme koji je započeo 1995. godine a traje i danas. Autor najprije određuje ciljeve reforme javne uprave i načine njezina ostvarivanja. Pri tome posebnu pozornost poklanja polazištima dugoročne strategije reforme javne uprave koja su ideja vodilja cjelokupnog procesa. Sustavno prikazuje područja koja su obuhvaćena cjelovitom reformom javne uprave, pri čemu posebno upozorava na pravne akte koje u tu svrhu treba prihvatiti odnosno prilagoditi. Uz to prikazuje probleme provedbe toga procesa na području državne uprave u Sloveniji. Na kraju, određuje pristup i metode rada te upozorava na ključne uvjete koji moraju biti ispunjeni za uspješan rad na tom području.

Ključne riječi: reforma, javna uprava, državna uprava, Slovenija

* Dr. sc. Gorazd Trpin, profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Ljubljani

I. Razlozi za reformu javne uprave

Reforma javne uprave jest proces koji se u ovom trenutku odvija i u državama razvijenog svijeta i u državama tranzicije. Taj je proces posljedica iznimno brzog i dinamičnog razvoja društvenog sustava koji zahtijeva odgovarajuće prilagođivanje i razvoj i upravnih sustava. Prodiruća globalizacija svijeta postavlja nacionalne države u potpuno novu ulogu i toj ulozi moraju prilagoditi i svoje institucije i funkcije. Stara, naglašeno regulativna uloga države povlači se pred novom, partnerskom ulogom, gdje se država zajedno sa svim drugim društvenim podsustavima kao jednakopravni partner brine za uspješan razvoj cjelokupnog društvenog sustava.

Reforma javne uprave naročito je značajna za države u tranziciji. Te države u biti brže prelaze pojedine razvojne stupnjeve, pa zato o usmjeravanju tog procesa u velikoj mjeri ovisi i njegova uspješnost. Tranzicija je jedinstven i neponovljiv proces u svim svojim elementima, od ishodišta, okoline, do ciljeva i putova njihova ostvarivanja. Za uspješan prijelaz u efikasnije društvo (što bi bio jedan od njezinih najvažnijih ciljeva) svaka država mora analizirati prva dva čimbenika te odrediti treći. Svaka država ima dakle vlastitu tranziciju i o njezinoj početnoj razvijenosti i razvijenosti njezine okoline te o sposobnostima spoznavanja i razumijevanja suvremenih razvojnih društvenih tokova na svim područjima bit će ovisna odnosno ovisi njezina uspješnost. Spoznavanje tih tokova i njihovo usmjeravanje zadaća je njihovih upravnih sustava, što u usporedbi s razvijenim svijetom zahtijeva još dodatni napor, a time posebno prilagođivanje i preoblikovanje javne uprave.

Slovenija kao jedna od uspješnih država u tranziciji na gospodarskom je području bez sumnje postigla prilične uspjehe. Tim postignućima treba hitno odrediti odgovarajući institucionalni okvir, jer će se u protivnom razvoj utopiti u sve većoj društvenoj entropiji. Ako je u prvoj fazi novog razdoblja bilo moguće ostaviti po strani pitanje izgradnje državnih institucija i njihova učinkovitog djelovanja, jer se najprije trebalo pobrinuti za materijalni temelj njezina društva, to

danas jednostavno nije moguće jer je nerazvijenost države i njezinih institucija nepremostiva prepreka daljnjem razvoju. Jednostavno treba spoznati da valja uložiti velike napore i znatna sredstva u razvoj države i njezinu upravu, jer je samo to put njezina daljnjeg usklađenog razvoja.

Drugi razlog za dograđivanje i prilagođivanje slovenske državne i javne uprave proizlazi iz želje za uključivanjem u Europsku uniju. Ako se želimo uključiti u tu zajednicu kao u neki širi sustav, posve je jasno da moramo razviti i prilagoditi naše upravne sustave do te mjere da budu sposobni uključiti se u šire upravne integracije. Tu nema nikakvog izbora, jer nedovoljna razvijenost i neprilagođenost na tom području znače nemogućnost uključivanja u tu zajednicu.

Oba navedena cilja diktirala su s jedne strane dugoročnu strategiju reforme javne uprave, a s druge uspostavlu odgovarajuće organizacijske infrastrukture za provedbu tog procesa. Vlada Republike Slovenije prihvatila je takvu strategiju krajem 1996. godine, a sljedeće godine uspostavila je i organizacijsku strukturu za njezinu implementaciju.

II. Ishodišta dugoročne strategije reforme javne uprave

Dugoročna strategija reforme javne uprave temeljni je dokument i prvi korak ka izvedbi tog procesa. Bit njezina sadržaja temeljni su ciljevi koje taj proces prati te okvirno određeni putovi njihova ostvarivanja.

1. Ključni ciljevi reforme javne uprave

S obzirom na iskustva reformskih procesa u državama OECD, možemo odrediti sljedeće ključne ciljeve reforme javne uprave:

- osigurati veći prijenos odgovornosti s centra upravnog sustava i time omogućiti njegovu veću fleksibilnost,
- osigurati bolje provođenje zadataka te uspostaviti odgovarajuće nadzorne mehanizme i bolje provođenje odgovornosti,
- razviti konkurentnost i mogućnost izbora pri izvođenju upravnih funkcija,
- razviti javne službe koje će biti usmjerene korisniku,
- poboljšati položaj javnih službenika,
- bolje iskoristiti mogućnosti moderne informatičke tehnologije,
- poboljšati kvalitetu pravne regulative,
- ojačati usmjeravajuću i prateću funkciju centra upravnog sustava.

1.1. Delegiranje nadležnosti i povećanje fleksibilnosti upravnog sustava

Delegiranje nadležnosti i s time povećanje fleksibilnosti upravnog sustava temeljni je cilj reforme javne uprave usmjeren povećanju njezine učinkovitosti. U tom procesu vodeći javni službenici i same organizacije dobivaju veću slobodu kod prihvaćanja operativnih odluka, a osim toga izbjegavaju se nepotrebne prepreke i zakašnjenja u izvođenju upravnog procesa. S druge se strane povećava odgovornost vodećih javnih službenika za rezultate njihova rada odnosno rada njihove organizacije. Kontrola preko detaljno propisanih postupaka se uklanja i prepušta mjesto različitim poticajnim mjerama i ocjenjivanju konačnih učinaka. Na financijskom području treba osigurati veću prilagodljivost upravnog sustava, omogućiti upotrebu proračunskih sredstava preko današnje granice proračunske godine, a uz to i osigurati srednjoročno planiranje potrebnih sredstava. Na organizacijskom području treba promijeniti postojeću organizacijsku strukturu tako da se razdvoje funkcija određivanja politike i funkcija njezine provedbe, pri čemu za provedbu valja razmisliti o uvođenju takozvanih paradržavnih organizacija koje imaju više slobode pri upravljanju materijalnim i ljudskim izvorima.

Delegiranje nadležnosti u vezi s povećanjem prilagodljivosti upravnog sustava nosi u sebi i dugoročnu opasnost i opasnost od usitnjavanja upravnog procesa koji može voditi do neusklađenog djelovanja upravnog sustava. S obzirom na to, bitni dio reformskog procesa na tom se području odvija u rješavanju suprotnosti između zadovoljenja centralne koordinacije i mogućeg opsega delegiranja nadležnosti u decentraliziranom upravnom sustavu.

1.2. Kontrolni mehanizmi i provođenje odgovornosti

Decentralizacija upravnih sustava u svim njihovim dimenzijama zahtijeva nove kontrolne mehanizme i načine provođenja odgovornosti. U svezi s tim u brojnim se državama razvio nov, tzv. ugovorni pristup, i to kako na individualnoj tako i na organizacijskoj razini. To znači da u tom području nije naglasak na detaljno propisanim postupcima, gdje se cjelokupni upravni rad odvija na temelju detaljnih pravnih pravila, već se ugovorom određuju ciljevi i zadaci u okviru određene upravne djelatnosti, potrebna financijska sredstva za njihovu izvedbu, očekivani rezultati te kriteriji i mjerila za ocjenjivanje uspjeha odnosno neuspjeha. Napori na području kontrolnih mehanizama većinom su usredotočeni na ciljano usmjerene procese te na njihovo kvalitativno i kvantitativno mjerenje. Odražavaju se u razvijanju kvantitativnih i kvalitativnih standarda upravnog rada, metodologiji izvješćivanja i ocjenjivanja predloženih programa.

Na drugoj strani pokazuju se i slabe točke novog pristupa na tom području. Pretjerana upotreba ugovornog pristupa na svim područjima mogla bi dovesti do smanjivanja ministarske odgovornosti jer više ne bi imali pravu mogućnost jednostranog odlučivanja s preuzimanjem cjelokupne odgovornosti. Uz to, ugovorni pristup i sam u sebi nosi određene opasnosti jer zbog manjkavosti standarda i metodologije mjerenja i ocjenjivanja može usmjeriti pozornost na pogrešne čimbenike i oblikovati poticajne mjere koje su u biti nefunkcionalne.

1.3. Konkurentnost i mogućnost izbora pri obavljanju upravnih funkcija

To se područje u posljednje vrijeme najviše razvilo, i to prije svega u javnim službama. Uočava se uvođenje konkurentnosti i mogućnosti izbora i u funkciji vlasti uprave (njezin tzv. stručno-tehnički dio) te u njezinoj funkciji ubrzavanja. Temeljni cilj tog usmjeravanja jest povećati učinkovitost upravnog rada i autonomiju klijentele, pri čemu je bitna konkurentnost, bez obzira na osobni ili javni status pojedinog izvođača. Oblici konkurentnosti i mogućnosti izbora koje pri tome možemo pratiti kreću se od oblikovanja unutarnjeg tržišta u javnom sektoru, koje zalazi u neposredno plaćanje usluga, slobodu izbora izvođača, autonomiju izvođača, odvajanje upravljačke i izvođačke funkcije, do većeg uključivanja posebnih subjekata u izvođenje upravnih funkcija s ugovornim dodjeljivanjem radova, partnerstva između države i tih subjekata, privatizacije i liberalizacije javnih službi i sl. Novost na tom području jest uvođenje posebnih upravnih dozvola koje daju određena prava pojedinim privatnopravnim subjektima, pri čemu ta prava mogu biti predmet pravnog prometa. Izbor, nadalje, posebno omogućavaju voucheri, na temelju kojih korisnici javnih usluga dobivaju veliku autonomiju pri izboru izvođača, a ona izvođače prisiljava na kvalitetnije obavljanje rada.

Učinci uvođenja tržišnih mehanizama na područje javnog sektora nisu automatski pozitivni - okolnosti koje pogoduju njihovu uspjehu jako se razlikuju između pojedinih država. Zbog toga pri svakom uvođenju tih mehanizama na bilo koje područje treba analizirati postojeće čimbenike koji na njih utječu i na temelju toga prihvaćati odgovarajuće odluke.

1.4. Javne službe usmjerene korisniku

Jedan od temeljnih ciljeva reforme javne uprave u svijetu jest usmjeriti javne službe korisniku odnosno njegovim potrebama i očekivanjima. U krug tih nastojanja ide veća informatička osviještenost korisnika o potrebnoj kvaliteti javnih usluga, bolji pristup tim uslugama, njihova raznovrsnost, pojednostavljenje postupaka ostvarivanja prava, uklanjanje administrativnih prepreka, dobivanje mišljenja korisnika o vrsti i kvaliteti usluga, sudjelovanje korisnika pri upravljanju javnim službama i sl. Učinkovito sredstvo za postizanje tih ciljeva jest oblikovanje jasnih standarda o kvaliteti usluga, kriterija za ocjenjivanje rada izvođača te sustav njihovih nagrada i kazni za dobro odnosno slabo izvođenje javne službe.

1.5. Upravljanje ljudskim izvorima

I u upravljanju ljudskim izvorima smjerovi razvoja su jasni. Na tom području dolazi do sve veće decentralizacije odlučivanja, kako u zapošljavanju, izboru, tako i u razvoju kadrova. Na taj se proces nadovezuje veća odgovornost vodećih javnih službenika na svim razinama, a on je u cjelini uokviren centralnom financijskom politikom i politikom zapošljavanja koja određuje standarde zapošljavanja i financiranja javnih službenika. Konkretno mjere na tom području su sljedeće: pretežna upotreba ugovora usmjerenih određivanju i ocjenjivanju zadataka visokih javnih službenika; uspostavljanje sustava koji se temelji na ocjeni rada za ostale vodeće javne službenike; razvoj strateškog upravljanja ljudskim izvorima na razini pojedinačnih unutarnjih organizacijskih jedinica; prijenos nadležnosti za odlučivanje te centralna koordinacija i nadzor, povećana mogućnost mobilnosti unutar upravnog sustava; pokretljiviji platni i klasifikacijski sustav; razvoj svih vrsta obrazovanja i osposobljavanja u javnoj upravi.

1.6. Moderna informatička tehnologija

Informatička tehnologija ključna je potpora reformi javne uprave. Brojni dijelovi reforme uopće ne bi bili mogući bez uvođenja moderne informatičke tehnologije, koja je važan katalizator promjena i donosi prilične prednosti pri povećanju produktivnosti i kvalitete usluga. Istovremeno informatička tehnologija nije magična formula za postizanje svih ciljeva modernizacije upravnog sustava: njezino dosadašnje uvođenje prate i uspjesi i neuspjesi. Za njezinu uspješnu upotrebu treba je čvršće povezati s organizacijskim promjenama i grupnim ciljevima, pri čemu treba osigurati cjenovno racionalnu tehnologiju te stalno ići ukorak s njezinim razvojem. Konkretno, na tom području morali bismo:

- neposrednije povezati informatičku tehnologiju (IT) s upravnim procesom,
- upotrijebiti IT za preoblikovanje i poboljšanje upravnih postupaka,
- osigurati bolji pristup kvalitetnim informacijama,
- razviti i upotrijebiti standarde upravnog rada,
- razvijati stručnjake na području IT koji poznaju tok upravnog procesa,
- poticati istraživanja o utjecaju IT na ekonomski, socijalni, pravni i politički sustav,
- oblikovati cjeloviti sustav međusobnog komuniciranja između uprave i građana preko sredstava IT (e-governement).

1.7. Poboljšanje pravne regulative

Poboljšanje regulatornog mehanizma jedan je od prioriteta reforme javne uprave. Regulacija jest i ostat će bitan instrument vladine politike. Rezultat njezina tradicionalnog pristupa više je puta razočaranje pri ostvarivanju ciljeva politike, a osim toga taj je pristup i

prilično skup i nefleksibilan. Neodgovarajući rast regulacije uzrokuje velik teret u ostalim dijelovima društvenog sustava, što zahtijeva nužno preusmjerenje većoj deregulaciji. Osim toga, vrlo slabo prati napredak u mikroekonomiji, tehničkim inovacijama, globalizaciji i decentralizaciji. Učinkovitost vladine intervencije regulacijom je upitna, ali se uz to vanjski i unutarnji pritisci za njezinu sve veću primjenu ne smanjuju jer se još uvijek smatraju čarobnom formulom za rješavanje svih problema. Proces reforme tako bi išli s jedne strane prema reduciranju opsega i troškova regulacije, a s druge strane prema poboljšanju njihove kvalitete. Nov pristup većoj disciplini i kontroli na području regulacije temelji se na pojedinačnim novim mjerama, kao što su npr. regulatorne kontrolne liste, regulatorne analize, metodologije praćenja utjecaja regulacije, oblikovanje eksplicitnih standarda njezine kvalitete te velik izbor alternativa tradicionalnoj regulaciji. Te alternative prije svega su informatička poruka, ekonomski poticaji, dobrovoljni ugovori, samoregulacija, certifikacija, prenosiva upravna prava i sl.

III. Područja reforme javne uprave

Na temelju ishodišta dugoročne strategije reforme javne uprave potrebno je nadalje odrediti područja njezina preoblikovanja te unutar toga pojedine aktivnosti tog procesa. Reformu javne uprave možemo usmjeriti na sljedeća ciljna područja:

- državnu upravu,
- lokalnu samoupravu,
- javne službe,
- čuvanje prava pojedinaca u odnosu prema upravi,
- sustav javnih službenika,
- sustav javnih financija,
- razvoj uprave te osposobljavanje u upravi.

Sva ta područja treba preoblikovati odnosno promijeniti sa tri temeljna gledišta: normativnog, organizacijskog i informatičkog. Ta gledišta, naravno, nisu među sobom strogo odvojena, već su međusobno čvrsto povezana i isprepletana tako da se u većini slučajeva radi o istovremenim aktivnostima koje vode odgovarajućim promjenama kao rezultat poštovanja svih triju spomenutih gledišta.

1. Državna uprava

Normativno gledište reforme državne uprave zalazi u prvom redu u pitanje normativnog uređenja sustava državne uprave, koji su u prijašnjem uređenju uređivali Savezni zakon o temeljima sustava državne uprave i Republički zakon o sustavu državne uprave te organizacijski zakon koji je uređivao organizaciju i područja rada tadašnjih individualnih i kolegijских upravnih organa. Normativno uređenje tog područja prvi je i ključni korak ka reformi javne uprave, jer bivše uređenje, unatoč nekim dobrim rješenjima sustavno ne spada više u novi ustavni i pravni poredak nove države. Na tom području riječ je prije svega o prihvatanje novog zakona o vladi te novog zakona o državnoj upravi koji može sadržavati i odredbe o organizaciji i području rada ministarstava, tako da nema potrebe za posebnim zakonom koji bi uređivao to pitanje.

2. Lokalna samouprava

Normativno gledište lokalne samouprave znači normativno uređenje novih teritorijalnih upravnih sustava na lokalnoj razini, koje u prijašnjem uređenju u takvom obliku i sadržaju nismo poznavali. U Sloveniji je sustav lokalne samouprave uveden prihvatanjem novog Ustava, a praktično je bio uveden tek Zakonom o lokalnoj samoupravi

i Zakonom o upravi. Na temelju tih dvaju zakona uspostavljene su nove općine, s jedne strane, te nova teritorijalna struktura državne uprave u obliku upravnih jedinica, s druge strane. Uz to, ta su dva zakona načelno razdvojila nadležnosti između države i lokalne samouprave, i to tako da je država preuzela sve funkcije vlasti bivših općina, a na njih je prenijela brojne nadležnosti na području javnih službi.

Uspostavljanje sustava lokalne samouprave u Sloveniji još ni izdaleka nije završeno i suočava se s brojnim poteškoćama. Prva teškoća je pritisak na porast broja manjih općina koje nemaju vlastitih mogućnosti za ostvarivanje svojih funkcija. Posljedica toga su međusobno jako različite općine prema veličini teritorija, broju stanovnika te kadrovskoj i financijskoj moći, tako da izgleda kao da zajedno uzgajamo piliće i nojeve. Druga poteškoća nastaje pri oblikovanju druge razine lokalne samouprave, tj. pri formiranju pokrajina. Po našem ustavu pokrajine se formiraju na temelju odluke općina koje se uključuju u samostalnu pokrajinu, na koju poslije prenose svoje pojedinačne zadaće. Za takve odluke nema nikakve političke volje, tako da Slovenija jedanaest godina nakon uvođenja sustava lokalne samouprave nema njezine druge razine, a - kako izgleda - bez promjene Ustava do te razine nećemo niti doći. Zbog takvog stanja moramo na normativnoj razini prihvatiti novi zakon o lokalnoj samoupravi, koji će uređivati sustavna pitanja tog područja, a dopunjavat će ga dva institucionalna zakona, i to zakon o općinama i zakon o pokrajinama.

3. Javne službe

Na području javnih službi treba dograditi njihove institucionalne oblike te s tim u vezi izraditi tipologiju javnopravnih osoba. U Sloveniji to područje još nije završeno, s jedne strane imamo star i manjkav Zakon o zavodima koji uređuje društvene javne službe, a s druge

strane jednako star i manjkav Zakon o gospodarskim javnim službama koji uređuje područje gospodarskih javnih službi. Od institucionalnih oblika obavljanja javnih službi ta dva zakona poznaju javne zavode, javne gospodarske zavode i javna poduzeća, koji nemaju vlastitih statusnih oblika, ali su neposredno vezani na posebne zavode odnosno na gospodarska društva. Oba zakona uređuju i koncesije, ali nepovezano i manjkavo, što uzrokuje velike teškoće u praksi.

Rješenje tog problema jesu novi zakoni: zakon o javnim zavodima i zakon o koncesijama, koji su još u pripremi. Prihvaćanje tih dvaju zakona uzrokovat će raspad starih dvaju zakona, što znači da ćemo morati prihvatiti još i novi zakon o posebnim zavodima (ako ih kao statusni oblik ne ukinemo) te zakon o javnim poduzećima kao posebnom statusnom obliku javnopravnih osoba.

S tim područjem veoma je usko povezano pitanje paradržavnih organizacija koje bi mogle decentralizirano provoditi dio funkcije unapređivanja i dio regulativne funkcije države. U Sloveniji smo predvidjeli dvije takve javnopravne osobe, a to su javni fondovi i javne agencije. Zakon o javnim fondovima bio je prihvaćen već 2000. godine, a Zakon o javnim agencijama u postupku je prihvaćanja u Državnom zboru.

4. Zaštita prava pojedinaca u odnosima s upravom

Zaštita prava pojedinaca u odnosima s upravom obuhvaća tri temeljna područja, i to upravne postupke, sudski nadzor nad odlučivanjem uprave te neformalne oblike zaštite prava pojedinaca u odnosima s upravom. U Sloveniji je to jedino područje koje je na normativnoj razini već izgrađeno. Tako smo već prihvatili novi Zakon o općem upravnom postupku, novi Zakon o upravnom sporu te Zakon o Ustavnom sudu RS koji uređuje ustavnu tužbu kao posebno pravno sredstvo protiv upravnog odlučivanja. Osim toga, Zakonom o čuvaru ljudskih prava i temeljnih sloboda uveli smo u naš pravni sustav

institut ombudsmana kao neformalni oblik zaštite prava pojedinaca u odnosu s upravom.

5. Sustav javnih službenika

Jedno od najvažnijih područja reforme javne uprave jest sustav javnih službenika. Slovenija je to područje dijelom uredila Zakonom o radnicima u državnim organima iz 1991. godine koji je bio prihvaćen uglavnom za potrebe nastajanja nove države. Odmah nakon osamostaljenja prihvatili smo se pripreme novog zakona o javnim službenicima koji je sada, nakon više od deset godina, konačno pripremljen i u drugom čitanju je u Državnom zboru.

Nastajanje tog zakona bilo je mukotrpno jer je to područje jako interesno opterećeno. Osim interesne opterećenosti, na tom je području bilo i velikog nerazumijevanja što je sustav javnih službenika uopće. Većina je naime smatrala da je kod tog sustava riječ samo o posebnostima radnih odnosa u javnom sektoru, a ne i o načinu djelovanja ljudi zaposlenih u javnom sektoru, u odnosu prema građanima. To se područje počelo razumijevati preuzimanjem europskih standarda, koji inače ne znače neposredno *aquis communautaire*, ali ipak su temelj svim nacionalnim zakonodavstvima na tom području. Takvi standardi koje je prihvatio slovenski zakon kao svoja temeljna načela jesu, na primjer, otvorenost uprave, načelo njezine preglednosti, načelo nepristranosti, načelo jednake dostupnosti službe u javnom sektoru, načelo nepolitičnosti zapošljavanja i dr.

6. Sustav javnih financija

Drugo vrlo važno područje s gledišta uključivanja u EU jest područje javnih financija. Europska komisija svake godine ocjenjuje administrativnu osposobljenost kandidata za uključivanje u EU. Kriteriji za

ocjenjivanje te osposobljenosti, uz uređeni sustav javnih službenika, svi su iz područja javnih financija. To su:

- normativna uređenost sustava javnih financija,
- vanjski proračunski nadzor,
- unutarnji proračunski nadzor,
- jedinstveni račun fonda,
- normativna uređenost javnih narudžbi.

Slovenija je na tom području prihvatila Zakon o javnim financijama koji uz sustav javnih financija uređuje i unutarnji proračunski nadzor i jedinstveni račun fonda. Vanjski proračunski nadzor uređen je Zakonom o Računskom sudu, a javne narudžbe Zakonom o javnim narudžbama.

7. Razvoj uprave

Za provođenje reforme javne uprave i njezinu daljnju dogradnju treba odgovarajuća organizacijska i kadrovska infrastruktura. U Sloveniji smo se tim pitanjem počeli baviti planski i već smo 1995. godine počeli s provođenjem posebnog specijaliziranog obrazovanja upravnih radnika na području tzv. new public managementa (MASTER projekt). Projekt je financirala švicarska vlada, a u nj su bili uključeni vrhunski stručnjaci iz cijelog svijeta. Tako smo u godinu i pol dana obrazovali četrdeset upravnih radnika koji još danas čine kadrovski alat dviju organizacijskih jedinica koje predstavljaju temeljnu infrastrukturu za preoblikovanje i razvoj uprave. Prva takva jedinica je Ured za organizaciju i razvoj uprave koji je osnovan 1986. godine u Ministarstvu za unutarnje poslove a vodi ga jedan od triju državnih tajnika u tom ministarstvu. Ured je nositelj projekta reforme javne uprave, a uz to se brine za njezinu dogradnju i razvoj. Druga organizacija je Upravna akademija koja je unutarnja organizacijska jedinica u tom uredu i brine se za stalno i dopunsko obrazovanje svih zaposlenih u slovenskoj državnoj upravi.

Unatoč tome što su obje organizacije opravdale svoju ulogu, njihov bi se položaj mogao poboljšati. Kako je projekt reforme javne uprave izrazito horizontalni projekt koji zahvaća upravu u cjelini, bilo bi bolje da se smješten u samom centru Vlade, po mogućnosti vrlo blizu predsjednika Vlade. Reforma javne uprave znači i prihvaćanje ne odviše omiljenih mjera te je za njihovo prihvaćanje i provođenje potreban autoritet samog vrha Vlade. Sadašnja pozicija tog projekta u Ministarstvu za unutarnje poslove slabi njegov položaj i otežava mu rad, jer s jedne strane nema nikakav autoritet nad drugim ministarstvima, a s druge strane dijeli sudbinu Ministarstva za unutarnje poslove sa svim njegovim dobrim, a prije svega slabim stranama.

IV. Neka pitanja reforme državne uprave

U prethodnim dijelovima ovog priloga pokušali smo sistematski prikazati što sve obuhvaća temeljni sadržaj reforme javne uprave. Pri tome smo naveli popis pitanja, a da se nismo upuštali u njihov problemski sadržaj jer bi to bilo izvan okvira ovoga priloga. Zato ćemo u ovom dijelu na primjerima pokazati s kakvim smo se problemima susretali pri rješavanju samo nekih pitanja na području državne uprave.

Slovenija se prihvatila reforme državne uprave relativno rano, i to zbog potreba nastanka nove države. Tako su tik pred osamostaljenjem prihvaćena dva zakona, i to Zakon o organizaciji i djelokrugu rada ministarstava i Zakon o radnicima u državnim organima. Prvi nije donio neke veće organizacijske promjene i samo je manje-više preimenovao dotadašnje upravne organe u ministarstva, dok je drugi bio sadržajno nov jer je zamijenio dotadašnje radničko samoupravljanje u državnoj upravi djelomičnim uređivanjem službeničkog sustava. Uz ta dva zakona, nakon prihvaćanja Ustava i u skladu s Ustavnim zakonom o provođenju Temeljne deklaracije o samostalnosti i neovisnosti Republike Slovenije, ostale su na snazi i koristile

su se kao republički propis sve odredbe prijašnjeg saveznog i republičkog sistemskog zakona koje nisu bile u suprotnosti s novim ustavnim i pravnih poretkom. U saveznom zakonu to su prije svega bile odredbe koje su uređivale sistemske funkcije uprave, a bivši republički zakon vrijedio je praktično u cijelosti, kako u svojem sistemskom tako i u posebnom dijelu. Novi ustav uređivao je samo temeljne odnose o oblikovanju vlade, dok su se za sve ostale odnose vlade i ministarstava jednostavno koristile odredbe prijašnjeg zakona koje su uređivale ulogu i položaj Izvršnog vijeća te individualnih i kolegijskih organa uprave.

Opisano stanje manjkavog i isprepletenog starog i novog uređenja počelo se mijenjati početkom 1993. godine prihvaćanjem novog Zakona o Vladi Republike Slovenije (Službeni list RS, br. 4/93). Taj je zakon ukinuo sve odredbe starog republičkog zakona o sustavu državne uprave koje su se odnosile na Izvršno vijeće Skupštine Republike Slovenije, osim dviju odredbi koje su uređivale odnose izvršnog vijeća (sada Vlade) prema općinskim organima. To je i razumljivo jer su ti odnosi prema opisanom privremenom uređenju državne uprave na lokalnoj razini ostali nepromijenjeni.

Zakon o Vladi napustio je dotadašnji pristup jedinstvenog uređenja sustava državne uprave jer je u svojim odredbama uređio samo instituciju vlade, a ne i drugi dio državne uprave, kao što su ministarstva, i njen lokalni teritorijalni dio. Razlog za korištenje tog novog pristupa bio je vjerojatno pomanjkanje vremena jer je trebalo barem Vladu urediti što brže zato što odredbe starog Zakona o sustavu državne uprave koje su se odnosile na Izvršno vijeće nisu za Vladu bile primjerene. Uz to, ustavne odredbe o Vladi nisu bile dovoljne niti za njezino normalno konstituiranje, te je potreba za što bržim zakonskim uređenjem toga područja bila više nego očita.

Novi Zakon o Vladi nažalost nije ispunio sva očekivanja. Prvo očekivanje bilo je usmjereno uređenju veće samostalnosti Vlade u odnosima prema zakonodavnoj vlasti, što se nije obistinilo. Istina je da je zakonodavac u tome bio ograničen Ustavom koji je oblikovanje Vlade postavio u potpunu ovisnost o Državnom zboru. Ali ipak,

zakonodavac ni u ustavnim okvirima nije našao putove kojima bi mogao uspješno rješavati konfliktne situacije koje su vodile stanju dugotrajnog bezvlada. To se odnosi prije svega na institut oblikovanja Vlade jer Zakon nije uredio položaj izabranog predsjednika Vlade u trenutku kada je on po svom položaju samo mandatar, a ne još pravi vršitelj svoje funkcije. Jednako tako nije riješio situaciju kada Državni zbor izabranom mandataru ne imenuje ministre u postupku konstituiranja vlade, odnosno ne imenuje mu ih nakon uspješnog konstruktivnog iskazivanja nepovjerenja. Na tom području postoji cijeli niz otvorenih materijalnih i postupovnih pitanja koja su se rješavala u Poslovniku Državnog zbora. U taj akt ta pitanja bez sumnje ne spadaju jer se radi o odnosu između dviju neovisnih grana vlasti, a ne o načinu djelovanja jedne od njih.

Zakon i načelno nije nikada odredio jasne odnose između zakonodavne i izvršne vlasti. To se najbolje vidi iz načelne odredbe tko određuje politiku države. Zakon je naime u svojem članku 3. odredio da Vlada vodi, usmjerava i usklađuje provođenje politike koju određuje Državni zbor te osigurava provođenje zakona, drugih propisa i općih akata Državnog zbora. Time je bez sumnje povjerio preveliku težinu zakonodavnoj grani vlasti koja sada, uz postavljanje normativnih okvira za djelovanje upravnog i cjelokupnog društvenog sustava i provođenja nadzora nad izvršnom vlasti određuje i politiku države. Određivanje državne politike klasična je funkcija izvršne vlasti, koja se, naravno, može provoditi unutar normativnih okvira koje postavlja pod nadzorom koji provodi zakonodavna grana vlasti.

Zakon o Vladi donio je najviše kvalitativnih promjena na području organizacije Vlade i ministarstava. Prije svega načelno je smanjio broj ministarstava od dotadašnjih 22 na 15, s tim da je odredio 15 resornih ministara koji čine Vladu. U prijelaznim odredbama (s nomotehničkog stajališta sporno) zatim je zaokružio pojedine resore tako da je odredio koja će se dotadašnja ministarstva udružiti u zajedničko ministarstvo pod novim imenom. Neposredno je ukinuo dva ministarstva, i to Ministarstvo za zakonodavstvo i Ministarstvo za informiranje, koja je preoblikovao u vladine službe.

Zakon o Vladi je dakle samo djelomično stavio izvan snage stari Zakon o sustavu državne uprave, i to one odredbe koje su se odnosile na bivše republičko Izvršno vijeće, dok su sve njegove odredbe koje su uređivale ministarstva ostale na snazi. Uz to, stavio je izvan snage sve odredbe Zakona o organizaciji i području rada republičke uprave iz 1991. godine koje su bile u suprotnosti s njegovim odredbama. Odluka koje su stavljene izvan snage nije bilo mnogo, odnosno stavljeni su izvan snage samo njihovi dijelovi, i to oni koji su određivali imena prijašnjih ministarstava koja su se u skladu s njegovim prijelaznim odredbama udružila u nova ministarstva pod novim imenom. Sva ta ministarstva donijela su sa sobom i svoja područja rada koja su ostala nepromijenjena i u tome je dijelu naravno Zakon o organizaciji i području rada ministarstava i dalje vrijedio.

Takvo šaroliko stanje, kada je na snazi bilo dijelom staro, dijelom novo i potpuno novo zakonodavstvo na području državne uprave, trajalo je gotovo dvije godine. Tek u jesen 1994. bila su prihvaćena dva nova zakona na tom području, i to najprije Zakon o upravi (Službeni list RS, br. 67/94) i Zakon o organizaciji i području rada ministarstava (Službeni list RS, br. 71/94). Ta dva zakona zaokružila su tzv. upravnu trojku tako da smo tada imali novo zakonodavstvo koje je uređivalo kako vladu, tako i upravu i njezinu organizaciju. Zakon o upravi također je konačno stavio izvan snage Zakon o sustavu državne uprave i o Izvršnom vijeću Skupštine SR Slovenije osim onih njegovih odredaba koje su se odnosile na odnose prema općinskim organima uprave. One su prestale vrijediti za svaku pojedinu općinu posebno, i to s danom konstituiranja organa općine kao lokalne zajednice u skladu sa zakonodavstvom koje je uređivalo lokalnu samoupravu.

Nakon ovog prikaza kompliciranog i nepreglednog zakonodavstva, vrlo je zanimljivo ustanoviti kakav je bio kvalitativni napredak novog zakonodavstva u odnosu prema starom, naravno ako ne uzmemo u obzir terminološko i pojmovno usklađivanje s novim ustavnim i pravnim poretkom. Što se tiče broja ministarstava, odmah možemo ustanoviti da ih je već Zakon o Vladi smanjio s 22 na 15 i pri tome osnovao šest novih, prosječno, vrlo velikih vladinih službi koje su prije

bila ministarstva ili organi odnosno organizacije u sastavu ministarstava. Prateći Zakon o Vladi, i novi Zakon o organizaciji i području rada ministarstava nije povećao broj ministarstava, ali je zato povećao broj organa u njihovu sastavu s dotadašnjih 48 na 54. U zamjenu za sedam ministarstava dobili smo 12 novih upravnih organizama koji su po veličini bili potpuno usporedivi s ministarstvima jer su u takvom ili drugačijem obliku iz njih i proizašli.

Nekakvog posebnog napretka na tom području nije se moglo vidjeti, došlo je naprotiv do većeg usitnjavanja uprave i jače samostalnosti organa u sastavu. Tome je bez sumnje bio kriv sistemski Zakon o upravi koji nije iskoristio priliku da taj relikv starog zakonodavstva jednostavno ukine i time omogući mnogo veću pokretljivost organizacije uprave. Suprotno tome, novi je zakon ne samo nekritički već i manjkavo preuzeo stare odredbe o organima u sastavu. Stari republički Zakon o sustavu državne uprave u svojem je članku 22. naime vrlo detaljno odredio odnose između upravnog organa (sekretarijata) i njegovih organa u sastavu. Predstojnik upravnog organa izvršavao je neposredni nadzor nad organom u sastavu, u okviru kojega mu je mogao davati obvezne naputke za njegov rad, mogao mu je naložiti izvršenje pojedinog zadatka iz njegova područja rada i zahtijevati podatke i izvješća o obavljanju njegovih zadaća. Novi Zakon tu je odredbu, koja u temelju uređuje odnose između upravnog organa i organa u njegovu sastavu, naprosto ispustio i zamijenio je odredbom o neodređenoj odgovornosti predstojnika organa u sastavu prema ministru. Od tada nadalje nikad nije bilo potpuno jasno kakvi su bili odnosi između ministra i organa u sastavu ministarstva odnosno njegovog predstojnika, pri čemu su tumačenja i praksa išli u smjeru što veće samostalnosti organa u sastavu. Nastala je paradoksalna situacija da je ministar u cjelini odgovoran za rad organa u sastavu, a na njegov rad praktički nema nikakvog utjecaja. U praksi je situacija ponekad upravo smiješna jer su se događali slučajevi da je pojedini ministar "naručio" upravnu inspekciju da pregleda rad organa u sastavu njegova ministarstva jer sam jednostavno nije mogao doći do odgovarajućih podataka i informacija.

Zatvaranje organa u sastavu u vlastite granice onemogućavalo je i uspješnu koordinaciju i vođenje ministarstva. Pojedini dijelovi ministarstava potpuno su otuđeni, učinkovitost ministarstva se smanjuje i iscrpljuje u unutarnjim borbama između ministarstva i organa u sastavu.

Broj organa u sastavu nerazmjerno je narastao Zakonom o organizaciji republičke uprave iz 1991. godine. Kao što smo već spomenuli, bilo ih je 48, dok ih je stari Zakon o organizaciji i području rada republičkih upravnih organa i republičkih organizacija i samostalnih stručnih službi Izvršnog vijeća Skupštine SR Slovenije (Službeni list SRS, br. 5/80) poznao samo 16. Od toga je bilo dvanaest inspektorata, a ostalo su bili Zavod SR Slovenije za rezerve, Republička veterinarska uprava, Lučka kapetanija u Kopru i Zavod SR Slovenije za školstvo. Istina je da su tada dotadašnje savezne nadležnosti prešle na republičku upravu, ali unatoč tome nije bilo prave potrebe za tolikim brojem organa u sastavu. Trend njihova narastanja kasnijim se zakonodavstvom nastavio, pri čemu se organi u sastavu nisu uređivali samo sistemskim zakonom o organizaciji i području rada ministarstava već i pojedinim područnim zakonima. Najnoviji Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o organizaciji i području rada ministarstava (Službeni list RS, br. 30/2001) taj je trend unekoliko usporio, iako je unatoč tome broj organa u sastavu ostao preko 50.

Deset godina nakon prihvaćanja Ustava, problem pretjerane usitnjenosti i nepovezanosti centralnog upravnog sustava isti je kao tada. Činjenica je da nije došlo ni do kakvog napretka jer i najnovije zakonodavstvo na tom području donosi više ili manje kozmetičke popravke organizacije uprave, koje se ne dotiču njezina sistemskog bića. Jedini ozbiljan pokušaj da se presiječe ta tradicija bio je Nacrt zakona o Vladi i ministarstvima, koji je organe u sastavu ukidao kao sistemsku kategoriju i dopuštao njihovo uređivanje samo u pojedinim zakonskim područjima. Pri tome je bio vrlo restriktivan jer su se organi u sastavu mogli osnivati samo na tzv. represivnim područjima kao što su npr. vojska, policija, financijska policija i eventualno još inspekcije.

Glede svog radikalnog pristupa spomenuti Nacrt zakona nije prošao niti vladinu proceduru. Unatoč tome pokušaj je bio koristan jer je jasno pokazao kako je duboko ukorijenjena usitnjenost naše uprave i da je neće biti lako ukloniti. Na tu usitnjenost vezani su naime brojni interesi, jer su vodeća mjesta u organima u sastavu postala sastavni dio političkog plijena. To uzrokuje vrlo jak pritisak za njeno daljnje usitnjavanje jer narastanjem broja organa u sastavu raste i broj funkcija koje su zatim predmet podjele u okviru vladajuće interesne koalicije.

Rješenje toga problema u novom je sistemskom zakonodavstvu, a prije svega u Zakonu o upravi i Zakonu o javnim službenicima. Zakon o upravi može jako suziti mogućnosti osnivanja organa u sastavu, pri čemu mu uzor može biti spomenuti Nacrt zakona o vladi i ministarstvima. Zapravo, radni tekst zakona o upravi u velikoj mjeri prati taj nacrt, pri čemu u zamjenu za organe u sastavu nudi unutarnje organizacijske jedinice s posebnim statusom. Takvo rješenje mnogi smatraju neodgovarajućim jer misle da takve posebne organizacijske jedinice nisu potrebne i nemaju pravog smisla. Sa stajališta organizacijskih znanosti to bismo mogli i potvrditi, ali moramo biti svjesni velikog interesnog opterećenja tog pitanja. Uzimajući u obzir to opterećenje, rješenje s posebnim organizacijskim jedinicama čini nam se umjesnim jer će te jedinice smanjiti otpor pri ukidanju organa u sastavu i time omogućiti lakši prijelaz prema ponovnoj integraciji našeg centralnog upravnog sustava.

Velika pomoć u tom procesu bit će novi Zakon o javnim službenicima. U težnji da uspostavi normativne okvire za profesionalnu upravu, Zakon zasigurno neće naći funkcionarska mjesta za vođenje organizacijskih jedinica s posebnim statusom. Vođenje organizacijskih jedinica unutar ministarstava preuzet će profesionalni javni službenici, a time će ta mjesta postati nezanimljiva kao politički plijen, što će jako smanjiti pritisak na usitnjavanje uprave. Rješenje odgovara i sadašnjim funkcionarima koji vode organe u sastavu, jer će svojom odgovarajućom stručnom osposobljenošću moći nastaviti svojim radom kao profesionalni javni službenici.

Problem organa u sastavu nije samo problem usitnjavanja uprave već i problem njezine krute organiziranosti. Novo uređenje tog područja preuzelo je pristup njegova normiranja iz vremena sedamdesetih i osamdesetih godina. Staro zakonodavstvo u okviru tadašnjeg skupštinskog sustava vrlo je detaljno uredilo organizaciju uprave zakonom što je glede temeljnih načela skupštinskog sustava bilo vrlo logično i normalno. Tako je zakonom uredilo sve individualne i kolegijske upravne organe te sve organe i organizacije u njihovu sastavu. Novo uređenje preuzelo je potpuno isti pristup, pri čemu se pozivalo na stavak 1. članka 120. Ustava koji određuje da organizaciju uprave, njezine nadležnosti i način imenovanja njezinih funkcionara određuje zakon. Međutim, Ustav nigdje ne određuje do koje organizacijske razine organizaciju uprave određuje zakon, što znači da nije nužno da to bude organizacijska razina organa u sastavu ministarstava. Ustav je glede toga pitanja otvoren, tako da ta odredba može obuhvatiti samo najvišu organizacijsku razinu, ali može dosezati i do najniže. Ako naime prihvatimo tezu da Ustav zahtijeva uređivanje organa u sastavu zakonom, nema nijednog razloga da to ne bismo ustvrdili za unutarnju organizaciju ministarstava. Tek bismo u tom zadnjem slučaju udovoljili striktnom gramatičkom tumačenju ove odredbe jer bismo zakonom uredili sva pitanja organizacije uprave.

Po mojem mišljenju Ustav se ne može tumačiti u tom smjeru, već upravo obratno. Glede otvorenosti ustavne odredbe potpuno je dovoljno ako zakon uređuje samo najvišu organizacijsku razinu uprave, ministarstva. Istina je da to Ustav izrijekom određuje u stavku 2. članka 114. (poglavlje o Vladi), ali možemo mirno utvrditi da se radi o udvostručivanju odredbi. Odredbu o organizaciji ministarstava možemo u članku 114. Ustava jednostavno ispustiti, jer se odredba članka 120. bez sumnje odnosi prije svega na ministarstva koja su prema odredbi članka 121. temeljni dio strukture državne uprave. Prema tom tumačenju, dakle, već danas nema nikakve potrebe da organe u sastavu uređuje zakon jer Ustav to izričito ne zahtijeva. Način uređivanja organa u sastavu zakonom bio je više ili manje prihvaćen po inerciji iz prijašnjeg uređenja i nema nikakvog ustavnopravnog a još manje organizacijskog razloga. Organizacija je naime

alat za izvođenje svojih funkcija i zato nositelj funkcija mora raspodeliti svojim alatom. Možemo se složiti s činjenicom da na najvišoj organizacijskoj razini uprave postoje politički razlozi da se ona uređuje zakonom, međutim na nižim razinama za to nema nikakvih pravih razloga.

Sadašnja praksa uređivanja zakonom tako brojnih organa u sastavu učinila je našu upravu izvanredno neprilagođenom jer su postupci promjena njezine organizacijske strukture izvanredno spori i dugotrajni. Takva je neprilagođenost problematična posebno danas jer se okolina u kojoj uprava djeluje i na koju mora reagirati vrlo brzo i intenzivno mijenja. Tim se uprava promjenama mora prilagođivati, a jedno od najvažnijih područja njezina prilagođivanja jest njezina organizacija. U sadašnjem položaju ona te mogućnosti nema te stoga moramo što prije napustiti zakonsko uređivanje organa u sastavu (ako ih već i ne ukinemo) i prenijeti to ovlaštenje na vladu.

Drugo pitanje koje je deset godina nakon prihvaćanja Ustava ostalo neriješeno jest pitanje teritorijalne organiziranosti državne uprave. S uvođenjem ustavnog načela lokalne samouprave to je pitanje dobilo posebnu dimenziju jer je bilo potpuno jasno da lokalna samouprava znači radikalan rez u dotadašnjem komunalnom sustavu koji je istovremeno predstavljao i teritorijalnu strukturu državne uprave. U temelju mijenjati strukturu i zadaće teritorijalne uprave tako je zahtjevan zadatak da ga ni u kojem slučaju nije moguće obaviti preko noći. Toga je bio svjestan i ustavotvorac pa je zato u članku 5. Ustavnog zakona za provođenje Ustava Republike Slovenije (Službeni list RS, br. 33/91) odredio da državne funkcije koje su do tada obavljale općine i nadalje obavljaju njihovi organi dok ih ne preuzme država. To je značilo da je u trenutku donošenja Ustava položaj teritorijalne strukture uprave ostao potpuno nepromijenjen. Prvi normativni okvir za promjene na tom području dao je tek dvije godine poslije Zakon o lokalnoj samoupravi (Službeni list RS, br. 72/93) koji je značio zakonsku podlogu za oblikovanje novih općina, a pravu podlogu za oblikovanje nove strukture državne uprave dao je godinu dana kasnije Zakon o upravi (Službeni list RS, br. 67/94). Taj zakon je ustanovio upravne jedinice kao teritorijalnu strukturu

centralne uprave i 1.1.1995. ta je struktura preuzela sve državne upravne zadaće i zadatke značaja vlasti koje su do tada provodile općine.

Stvarne promjene na području teritorijalne organiziranosti državne uprave dogodile su se dakle tek četiri godine nakon prihvaćanja Ustava. A već od svoga samoga nastanka promjene su bile nedorečene i nedorađene. Prvo to vrijedi za sam položaj upravnih jedinica koje nikada nisu bile ustanovljene kao teritorijalni organ državne uprave, već je njihov položaj nekako visio u zraku. Krivicu za tu situaciju snosi u nekoj mjeri 1. stavak članka 121. Ustava koji određuje da zadaće uprave obavljaju neposredno ministarstva. Ta ustavna odredba potpuno je nepotrebno suzila manevarski prostor pri organizaciji državne uprave, jer iz gramatičkoga tumačenja te odredbe nedvojbeno proizlazi da upravne zadaće mogu obavljati samo ministarstva i nitko drugi. Upravne jedinice mogu dakle obavljati zadaće uprave samo u slučaju ako su neposredno uključene u strukturu jednog ili više ministarstava.

Zakonodavac je bio svjestan tog ustavnog problema pa zato u Zakonu o upravi nije odredio status upravne jedinice nego ga je jednostavno ostavio otvorenim. U praksi su nakon toga upravne jedinice djelovale kao samostalne upravne organizacije koje nisu bile strukturno uključene niti u jedno ministarstvo. S njima su bile povezane, odnosno povezane su samo funkcionalno, u vezi s provođenjem zadaća iz njihova područja rada, a s obzirom na organizacijska pitanja vezane su za ministarstvo za unutarnje poslove. Tako je praksa jednostavno zaobišla ustavno ograničenje, a zakonodavac je zakonskim neodređivanjem položaja upravne jedinice izbjegao opasnosti neustavnog uređivanja tog područja.

Taj nedostatak trebat će u budućem uređenju popraviti. Ako dođe do promjene Ustava, bilo bi svrsishodno to pitanje riješiti najprije u tom okviru. To nije posebno komplicirano jer to pitanje nije osobito interesno opterećeno, tako da se u toj dikciji ustavne odredbe radi prije o zabuni, a ne o nekoj posebnoj namjeri. U promjenama Ustava to bismo jednostavno riješili tako da napišemo da zadaće uprave

neposredno obavljaju organi državne uprave. Time bismo otvorili mogućnost određivanja položaja upravnih jedinica kao teritorijalnih organa državne uprave i tako na odgovarajući način dogradili njezinu strukturu. Istovremeno bismo riješili i pitanje zadaća vladinih službi koje zbog te ustavne odredbe ne mogu obavljati upravne zadaće, iako je to u vezi s njihovim temeljnim zadaćama (stručna pomoć organima odlučivanja) veoma svrhovito.

Sljedeći nedostatak ovog uređenja bio je način oblikovanja teritorija upravnih jedinica. Zakonodavac je u onom vremenu propustio jedinstvenu priliku da pri uspostavljanju nove upravne strukture provede i novu teritorijalnu podjelu. Umjesto toga prihvatio je kompromisnu odluku da se teritoriji upravnih jedinica oblikuju po teritorijima bivših općina. Time je preuzeo sve slabe strane prijašnje teritorijalizacije koja se odražavala prije svega na neuravnoteženosti bivših općina, i to glede teritorija i broja stanovnika. Osim toga nastao je prevelik broj upravnih jedinica, 58 subjekata nije bilo moguće odgovarajuće koordinirati iz jednog centra, niti je bilo moguće osigurati odgovarajuću komunikaciju između njih i svih ministarstava: jednostavan izračun pokazuje da se u tom slučaju radi o 870 neposrednih komunikacijskih putova kojima moramo pribrojiti još više tisuća posrednih. Rješenje tog problema je naravno u novom teritorijalnom uređenju upravnih jedinica koje bi obuhvaćalo smanjivanje njihova broja i pojačanje komunikacije s ministarstvima. Takvo rješenje morao bi donijeti nov zakon o upravi, pri čemu vrijedi za ovo pitanje, kao i za organe u sastavu, da se nadležnost za teritorijalno oblikovanje upravnih jedinica (koje bismo mogli nazvati upravni kotari) mogu prenijeti na Vladu.

Novo uređenje moralo bi donijeti i veću integraciju i koordinaciju upravnih zadaća na teritorijalnoj razini. I na tom području je u posljednjih deset godina došlo do pretjeranog usitnjavanja i nepovezanosti te funkcije. Uzrok tomu je sadašnji pretjeran broj područja, koja su organizirana u tzv. funkcionalne kotare kao neposredne organizacijske teritorijalne jedinice ministarstava. Te jedinice nemaju prave horizontalne komunikacijske putove s drugim jedinicama što

uzrokuje da se pojedine upravne zadaće na teritorijalnoj razini provode izdvojeno i nepovezano od svih drugih. Činjenica je da upravni procesi ne teku samo unutar pojedine organizacije, već u brojnim slučajevima teku preko većeg broja organizacija, što svakako zahtijeva njihovo odgovarajuće koordinirano vođenje. Nova koordinacijska uloga načelnika upravne jedinice u vezi sa svima koji provode upravne zadaće na njezinu teritoriju, koju nudi novopredloženo zakonodavstvo, nesumnjivo je primjeren korak naprijed na tom području. Ali ipak, po mojem mišljenju unatoč svemu, neće biti moguće izbjeći pitanje oblikovanja upravnih kotara kao novih teritorijalnih organa centralne uprave, što bi moglo u jednom potezu riješiti oba temeljna problema sadašnje teritorijalne organiziranosti, tj. njezinu teritorijalnu i demografsku neuravnoteženost i nepovezanost provođenja teritorijalne upravne funkcije.

U ovom dijelu priloga obradili smo samo dva pitanja organizacije državne uprave koja su deset godina nakon nastanka nove države ostala neriješena, odnosno njihovo rješenje neosporno nije odgovarajuće. To neodgovarajuće rješenje odražava se i u stalnom popravljaju zakonodavstva na tom području koje je u ovih deset godina postalo potpuno nepregledno. Stalne manje promjene u zakonodavstvu pokazuju i pomanjkanje političke volje za stvarnim promjenama na tom području. To se najizrazitije pokazalo kod posljednje promjene Zakona o vladi gdje je zakonodavac, unatoč u cjelini pripremljenom zakonu, prihvatio samo više ili manje kozmetičke promjene, dok se cjelokupna rasprava u vezi s time odvijala oko potpuno nevažnog pitanja uvođenja novog položaja ministarskog savjetnika. Ali promjene se neće moći izbjeći, zato vjerujemo da ćemo na tom području uskoro dobiti novo zakonodavstvo koje će cjelovito riješiti sva važnija pitanja državne uprave, tako da ćemo jedanaestu godinu nakon donošenja Ustava imati odgovarajuće normativne okvire za njezin daljnji i uspješni razvoj.

V. Pristup i metode rada pri provođenju projekta reforme javne uprave

S obzirom na izvanredan opseg aktivnosti koje obuhvaća takav projekt, njegova koordinacija mora se odvijati s jednog mjesta na razini tzv. općeg pristupa. To znači da se u okviru tog sklopa obrađuje i koordinira opća problematika javne uprave, upravnog prava i upravnih postupaka, dok se pojedinačna pitanja iz tog područja koja su u nadležnosti pojedinih ministarstava koordiniraju tzv. sektorskim pristupom koji se odvija u pojedinačnim ministarstvima. Korisnik rezultata pojedinačnog sklopa u okviru općeg pristupa jesu sva ministarstva, koja te rezultate upotrebljavaju za rješavanje problema u svojim područjima. Oba se pristupa dakle isprepleću i na kraju spajaju u konačni rezultat, a to je modernizacija cjelokupne javne uprave.

Pri samoj provedbi procesa reforme javne uprave valja upozoriti na još neka ključna pitanja o kojima ovisi uspjeh ili neuspjeh tog procesa. Ta pitanja su prije svega sljedeća:

1. Potrebno je osigurati konzistentan protok reformskog procesa, unatoč tome što je u samom tom procesu došlo do priličnog prenošenja ovlaštenja i nadležnosti na različite subjekte upravnog sustava. Pri tome njegov centar mora razviti i zadržati strateški položaj u tom procesu da bi mogao osigurati njegovo provođenje. Sama reforma mora biti oblikovana tako da samo poboljša, a ne da zamjenjuje bitne vrijednosti djelovanja državne uprave, kao što su jednakopravnost građana, odgovornost, poštovanje prava itd.

2. Organizacijom javne uprave treba osigurati dovoljne kapacitete za provođenje preobrazbe. Centralna uprava mora prestati s detaljnim propisivanjem kako da pojedini dijelovi sustava obavljaju svoj rad i mora se više usredotočiti na uspostavljanje općih okvira u kojima bi tekle pojedine aktivnosti. Unatoč tome centralna uprava zadržava vodeću ulogu u tom procesu, s time da osigurava osposobljavanje javnih službenika, prenošenje informacija o najprikladnijim rje-

šenjima i neposrednu pomoć pojedinačnim organizacijama pri izboru alternativa.

3. Procesu reforme potrebno je osigurati uravnoteženu i vrlo vidljivu političku potporu, i to na najvišoj političkoj razini. Pri tome treba izraditi jasna mjerila uspješnosti preobrazbe tako da politička razina može stalno pratiti i ocjenjivati uspjehe tog procesa.

4. "Vladanje" je potrebno učiniti više participativnim. U oblikovanje dugoročnih strategija treba uključiti što više nositelja različitih interesa da bismo internalizirali njezine ciljeve i time osigurali uspješnost njezina provođenja.

5. Na kraju, treba osigurati i odgovarajuća financijska sredstva za provedbu toga procesa, unatoč tome što se za takvu reformu može očekivati znatna pomoć međunarodne zajednice. Preobrazba javne uprave mora naći svoje mjesto u proračunu, a, s druge strane, sam je proračun instrument za provođenje tog procesa.

Literatura

1. G. Trpin: Strukturalna i funkcionalna prilagodba slovenske javne uprave u procesu približavanja Europskoj zajednici, Javna uprava, god. 31, br. 4, Ljubljana, 1995.
2. Responsive Government, OECD, Paris, 1996.
3. Public Administration Reform in Slovenia, Phare and Ministry of Interior, Ljubljana, 1999.

THE REFORM OF PUBLIC ADMINISTRATION IN SLOVENIA

Summary

The article deals with the process of the reform of public administration in Slovenia and it is based on the theoretical roots of this process and on direct practical experience in the implementation of the project on the reform of public administration in Slovenia which started in 1995 and has still been going on today. First, the aims of the process of the reform of public administration and the methods of its realisation are determined in the article. In this respect, the author pays special attention to the starting points of a long-term strategy of the reform of public administration as a guiding idea of the whole process. Then the author systematically describes the areas covered by the full reform of public administration, particularly emphasising legal acts which have to be adopted or harmonised for this purpose. In addition, problems in the implementation of this process within the scope of state administration in Slovenia are presented. Finally, the approach and methods of work are determined and basic conditions which must be fulfilled for successful work in this field are pointed out.

Key words: reform, public administration, state administration, Slovenia