

Giuseppe Pennella: *L'amministrazione liberale – Appunti di lavoro*

Romea Manojlović*

Prikaz

Liberalna uprava – radne bilješke Giuseppea Pennelle iz 2003. stručna je knjiga usmjerena prvenstveno svim praktičarima te djelatnicima u javnoj upravi. Izdavač knjige je *Formez – Centar za istraživanje i razvoj javne uprave*. Od 1999. Centar je postao institucionalna agencija zadužena za razvoj, transformaciju i modernizaciju talijanske javne uprave. Kako su sami formulirali, njihov je cilj »promicati upravnu, organizacijsku i tehnološku inovaciju javne uprave te ojačati ulogu i stručnost regija te lokalnih jedinica«. U postizanju tog cilja značajnu ulogu ima izdavačka djelatnost Centra. U okviru te djelatnosti izdana je i ova knjiga.

Giuseppe Pennella na čelu je Ureda za istraživanje i razvoj *Formeza*. Obavljajući tu dužnost, u jedinstvenom je položaju upoznati se s trenutačnim stanjem i potrebama talijanske javne uprave. Kao što se već iz podnaslova knjige vidi, knjiga je nastala iz mnoštva bilježaka o situaciji, promjenama i potrebama u talijanskoj javnoj upravi koje je Giuseppe Pennella dugi niz godina vodio te napokon sistematizirao i pretočio u jedinstvenu knjigu.

Temeljni zadatak ove knjige je ispitati stupanj liberalnosti talijanske javne uprave te postaviti načela njezine budućem razvoju. Autor objašnjava liberalnost kao nov odnos uprave i građana u kojima jedini prema drugima imaju unaprijed poznata prava i obveze te su upućeni na međusobnu suradnju. Kao temeljnu metodu primijenio je povijesnu metodu ispitivanja i objašnjavanja situacija u talijanskoj javnoj upravi. Njegova je osnovna teza da svi procesi reforme i modernizacije imaju svoje korijene u prošlosti pa

* Romea Manojlović, studentica IV. godine pravnog studija na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu (senior year student of law at the Faculty of Law, Zagreb University)

je lakše objasniti sadašnjost te predvidjeti budućnost ako se preispita i objasni prošlost. Upravo zato velik dio knjige posvećen je povijesnom razvoju talijanske javne uprave. Prikazuje se njezin razvoj od samog ujedinjenja 1861. pa do današnjih dana te budući ciljevi koji se nastoje ostvariti. Kao bitnu karakteristiku autor ističe veliku apsorpcijsku moć talijanske uprave prikazujući francuski i njemački model koji su znatno utjecali na njezin današnji izgled.

Knjiga ima ukupno 252 paginirane stranice. Podijeljena je na predgovor, uvod, šest poglavlja te zaključne riječi. Autor potkrepljuje svoj tekst s ukupno 327 bilježaka u kojima se poziva većinom na djela talijanskih ekonomista i pravnika. U zadnjem dijelu knjige, koji se bavi novim tehnologijama, bilješke služe objašnjavanju nekih temeljnih informatičkih pojmova.

Predgovor knjizi napisao je Carlo Lefebvre, generalni direktor Formeza, ističući u njemu temeljne ideje knjige te buduće planove Formeza.

U uvodu sam autor objašnjava povijesnu metodu koju je primijenio pri objašnjenju svih pojava u talijanskoj javnoj upravi.

Knjiga se sastoji od šest poglavlja koja bi se mogla podijeliti na tri veće tematske cjeline: talijanska javna uprava u prošlosti, sadašnjosti i budućnosti. U prvoj cjelini (koja obuhvaća prva tri poglavlja) autor prikazuje povijesni razvoj talijanske javne uprave, strane upravne modele koji su na nju utjecali, liberalnost tih modela te što je od njih preuzeto. U drugoj cjelini (koja obuhvaća četvrto i peto poglavlje) autor se dotiče sadašnje situacije u javnoj upravi, ispituje stupanj liberalnosti s obzirom na postojeću regulaciju, provedenu privatizaciju i privatizaciju u tijeku, zaštitu tržišnog natjecanja. Dotiče se i pitanja financijskih odnosa između različitih razina vlasti. U trećoj cjelini (koja obuhvaća samo šesto i zadnje poglavlje) ispituje budućnost talijanske javne uprave, utjecaj novih tehnologija i mogućnosti elektroničke uprave (e-government).

U prvome poglavlju, pod nazivom *Uprava između tradicije i inovacije*, kao što sam naslov kaže, autor objašnjava povijesni razvoj talijanske uprave te faze kroz koje je prošla. Temeljni je zadatak tog poglavlja objasniti povijest talijanske uprave, jer bez poznavanja povijesti nemoguće je provesti ikakvu reformu. Prvo poglavlje može se povezati sa zaključnim riječima koje su napisali Guido Melis i Guido Bertucci. Guido Melis se zapravo najviše osvrće na prvo poglavlje knjige te ga ukratko prepričava, dajući, naravno, na kraju i svoje mišljenje. Tako ono što možemo saznati čitajući prvo poglavlje jest da se povijest talijanske javne uprave može podijeliti u šest razdoblja.

Prvo razdoblje započinje ujedinjenjem Italije 1861. Javna uprava je mala, liberalna te se prakticira teorija što manjeg upletanja države u ekonomski

život. Temeljne funkcije države su pravosuđe, unutarnja i vanjska sigurnost te međunarodni odnosi. Drugo razdoblje započinje 1890-ih. U njemu uprava počinje rasti i po broju ukupno zaposlenih, ali i po funkcijama koje preuzima. Područja koja su u prošlom razdoblju bila isključivo u nadležnosti privatne sfere sada preuzima država.

Treće razdoblje počinje početkom XX. stoljeća. U njemu eksponencijalno raste broj zaposlenih. Od 90.000 zaposlenih koliko je bilo početkom stoljeća, u trenutku početka Prvog svjetskog rata talijanska javna uprava ima ukupno 300.000 zaposlenika. I dalje se šire funkcije i nadležnosti države, ponajprije javne službe (željeznice, pošte, javni radovi ...). Država nastoji na sve načine potaknuti razvoj industrije. U javnoj upravi značajna su dva fenomena. Prvi obilježava tzv. pojužnjavanje javne uprave. Velik ekonomski razvoj sjeverne Italije te njezina orijentacija industriji doveli su do toga da se mjesta u javnoj upravi počinju popunjavati stanovnicima siromašnijeg juga. Isto tako, stvara se tendencija po kojoj na vodeća mjesta u javnoj upravi mogu pristupiti samo pravnici, uz marginalizaciju svih ostalih vrsta obrazovanja.

U četvrtom razdoblju, koje traje od kraja Prvog svjetskog rata pa do početka fašističke vladavine, uprava i dalje raste a počinju se razvijati i moderne metode državne intervencije u ekonomiju. Peto razdoblje obilježava fašistička vladavina te potpuna politizacija upravnog sustava.

Šesto razdoblje počinje padom fašizma 1943. Uprava je velika, većinom pravnički obrazovana, spora zbog mnogih nepotrebnih upravnih procedura te je mnogi vide kao »socijalnu hitnu pomoć«. Naime, smatra se da svi oni koji ne mogu pronaći odgovarajuće zaposlenje pristaju na rad u upravi, koja na taj način dobiva najlošiji kadar a i negativno mišljenje javnosti. Želja je autora otvoriti novo razdoblje u kojem će doći do reforme i promjene uprave, u kojoj će ona opet postati »lokomotiva razvoja« te će se na nju opet gledati, kao u prvom razdoblju, kao na upravnu elitu.

U drugom poglavlju *Upravna država i liberalna država* objašnjava se termin upravne države te kako ona nastaje. Ujedinjenjem Italije nastaje liberalna država. S vremenom se u njoj počinje razvijati uprava etatističkog tipa. Temeljne karakteristike tog sustava jesu: pretpostavljenost države građanima, nositelj suverenosti je država, a ne građani, država preuzima intervencionističku funkciju, ali najvažnija karakteristika je priznavanje građanima njihovih građanskih prava, ali ne i prava u odnosu na upravu. Teorija upravne država počela se razvijati još u doba liberalne države, preživjela je cijelo razdoblje fašizma da bi napokon bila priznata talijanskim Ustavom iz 1948. Temeljna razlika između liberalne i upravne države vidi se u zaštiti prava građana. Dok je liberalna država samo jamčila osobne slobode, u

upravnoj državi to je nepovredivo i neprikosnoveno načelo. Građani dobivaju ne samo građanska prava već i svoja prava u odnosu na upravu. Praktički se to očituje u potrebi stvaranja posebnog prava za postupanje javne uprave. Time uprava prestaje biti dodatak izvršne vlasti i postaje i sustav društvene integracije. Upravno pravo treba biti jasno i transparentno te zajamčiti s jedne strane diskrecijske ovlasti odlučivanja uprave, a s druge strane zaštitu prava građana.

Treće poglavlje svojevrstni je završetak prve tematske cjeline knjige. I u njemu autor objašnjava povijest talijanske javne uprave, ovaj put s većim naglaskom na razvitak službeničkog sustava. Velik dio tog poglavlja posvećen je povijesnom razvoju javnih uprava Velike Britanije i Francuske, s kraćim osvrtom na razvoj uprave u Njemačkoj te Austro-Ugarskoj. Ističu se njihove prednosti te što je iz njih Italija preuzela. Posebno je prikazano učenje De Tocquevillea koji je na primjeru Francuske revolucije prikazao kako zakoni mogu utjecati na modernizaciju i razvoj društva te na njegovu demokratizaciju. Krajem prikaza povijesnog razvoja autor se dotiče sadašnje situacije u Europi te ističe temeljne razloge koji dovode do postupnog približavanja javnih uprava država članica Europske unije. Ti su razlozi ponajprije: neposredna primjena europskih ugovora, direktiva i uredbama u zemljama članicama te djelatnost Europskog suda pravde koji ujednačuje upravnu praksu zemalja članica. Iako Europska unija to nigdje ne propisuje, potreba suvremenog tržišta te komunikacije između zemalja članica zahtijevaju uspostavu jedinstvenih kriterija pri postupanju uprava zemalja članica.

Četvrto poglavlje nosi naziv *Uprava između regulacije i privatizacije*. Poglavlje se zapravo dijeli na dva dijela. U prvome dijelu raspravlja se o regulativnoj funkciji države te kako je ona vrši, dok se u drugome raspravlja o učincima i promjenama do kojih dolazi zbog privatizacije.

Regulativna funkcija svih područja društvenog života prepuštena je državi. Ona je vrši preko svojih upravnih organa, ali danas sve češće tu funkciju prepušta tzv. nezavisnim vlastima (regulatornim agencijama). Autor se bavi pitanjem nastanka tih tzv. nezavisnih vlasti ili »quango – quasi autonomous non governmental organisations«, tj. nezavisnih tijela koja se bave regulacijom pojedinih specifičnih područja. Najvažnija nezavisna vlast (regulatorna agencija) u mnogim je zemljama ona koja uređuje slobodnu konkurenciju na tržištu, *antitrust*. Prikazuje se nastanak nezavisnih vlasti (regulatornih agencija) te posebno *antitrusta* u zemljama zapadne Europe te u Italiji.

Postavilo se i pitanje što je zapravo *antitrust* te nezavisne vlasti (regulatorne agencije) općenito. Po jednoj interpretaciji, to je parasudski organ jer ima i neke odlučujuće funkcije. Danas se općenito smatra da je *antitrust*

upravni organ koji može stvarati pravila, donositi odluke u konkretnim slučajevima, no sve su te odluke podložne sudskoj kontroli.

U Italiji je do 1993. postojao CIP (Interministrarska komisija za cijene) zadatak kojeg je bio regulacija javnih služba. Međutim, nakon 1993. te velikih privatizacija pošte, telekomunikacija, elektroprivrede, CIP se ukida te se za svaku pojedinu javnu službu osniva nezavisna vlast (regulatorna agencija) koja je zadužena za njezinu regulaciju.

Navode se i primjeri jedne talijanske nezavisne vlasti (regulatorne agencije), za električnu energiju i plin. Njezini temeljni zadaci su određivanje cijena električne energije i plina, njihove kvalitete, vrijeme isporuke korisnicima koje se mora poštovati, itd.

U drugom dijelu poglavlja objašnjen je proces privatizacije javnih poduzeća te kako je on utjecao na ulogu države u regulaciji i upravljanju tim poduzećima.

Proces privatizacije započeo je u Italiji 1992. Određena su državna poduzeća koja se planiraju privatizirati te su dionice prodavane ili javnom ponudom ili privatnim dogovorima. Privatizacija koja je započela bila je jedna od najvećih u povijesti Europe, po zaradi odmah iza Velike Britanije. Ukupna zarada od privatizacije između 1993. i 1998. iznosila je više od 40 milijardi lira.

Ispituje se promijenjena uloga države. Naime, ona od vlasnika poduzeća postaje dioničar. Glavni problem u privatiziranim poduzećima jest kako uskladiti javni interes kojemu ta poduzeća moraju služiti sa željama i interesima privatnih dioničara, koje zanima samo dobit, a ne javni interes. Rješenje tog problema Italija je pronašla u donošenju zakona po kojem državi, u bivšim državnim poduzećima koja se sada privatiziraju, pripada niz specijalnih ovlasti. Te su ovlasti potpuno neovisne o udjelu države u pojedinom poduzeću te ih država zadržava čak iako se cijelo poduzeće privatizira. Te su specijalne ovlasti: potreba odobrenja države za kupnju najvažnijeg udjela u poduzećima (najmanje 1/20 temeljnog kapitala); mogućnost veta na odluke o premještanju sjedišta poduzeća u inozemstvo, na prestanak djelovanja poduzeća, na promjenu statuta; pravo imenovati barem jednog upravitelja te četiri člana uprave.

Autor navodi i stajalište Europske unije prema državnim specijalnim ovlastima. One su dopuštene, no ne smiju biti arbitrarne ili diskriminatorne. Moraju biti transparentne te pružiti sigurnost investitorima.

Navodi se i kratkoročni plan talijanske vlade, a to je potpuna privatizacija svih poduzeća koja nemaju strateško značenje. Ostala poduzeća bit će restrukturirana te privatizirana u dužem razdoblju.

U petom poglavlju autor objašnjava financijske odnose između različitih teritorijalnih razina vlasti, tj. između lokalnih jedinica, regija i središnje države. Ističe da je Italija, fiskalno gledano, još uvijek centralizirana zemlja. Iznos fiskalnog centralizma je 62,9%.¹

Do promjene u financijskim odnosima između različitih razina vlasti došlo je promjenama pete glave talijanskog Ustava. Po novom uređenju lokalne jedinice te regije stječu financijsku i poreznu autonomiju. One mogu uvoditi i propisivati poreze, ograničene su jedino u propisivanju poreznih osnovica koje uređuje središnja država svojim zakonom. Također, lokalne jedinice mogu se zaduživati samo radi izvršenja kapitalnih projekata a njihovo ukupno poslovanje mora biti u skladu s nacionalnim planom javnih financija. Osnovan je i fond za izjednačavanje u koji sredstva uplaćuju regije i lokalne jedinice te se ta sredstva dodjeljuju onim regijama i lokalnim jedinicama koje imaju niže porezne prihode od državnog prosjeka.

Ističe se i glavni cilj koji se nastoji postići javnim financijama, a to je jednakost i efikasnost. Jednakost se odnosi na sve jedinice iste razine koje moraju imati podjednake financijske mogućnosti za zadovoljenje javnih potreba. Efikasnost se odnosi na sposobnost svih jedinica da vlastitim prihodima pokriju sve svoje troškove i unaprijede svoje djelovanje.

Autor navodi i predviđena kretanja talijanskih javnih financija, tj. očekuje se da će se kroz 10–20 godina smanjiti prihodi, ali i rashodi središnje države, dok će se povećati oni lokalnih jedinica i regija. Zbog toga se predlažu modeli prema kojima bi i te jedinice trebale sudjelovati u pokrivanju javnog duga. Međutim, odgovarajući koncept još uvijek nije nađen. Također, dotiče se i pitanje prevelikih socijalnih izdataka.

Zadnje, šesto poglavlje odnosi se na odnos novih tehnologija prema javnoj upravi. Posebno se raspravlja o primjeni e-governementa. Autor navodi jedno istraživanje Ujedinjenih naroda o e-governementu u kojemu je ispitano više od 50.000 službenih državnih stranica te je na temelju toga napravljena klasifikacija e-governementa. Naznačeno je pet stadija kroz koje e-governemet mora proći da bi došao do svog finalnog stadija u kojemu se uprava međusobno povezuje i surađuje te građani mogu elektronički podnijeti svoj zahtjev koji će automatski biti prosljeđen između različitih upravnih organa i riješen pa vraćen podnositelju zahtjeva. Naravno, taj model zahtijeva internu povezanost i komunikaciju između svih dijelova

¹ Iznos fiskalnog centralizma izračunava se tako da se trošak centralne uprave podijeli sa zbrojenim troškovima centralne i lokalnih uprava. Primjerice, indeks fiskalnog centralizma u Japanu je 37,3%, u Njemačkoj 40,7%, u Francuskoj 72,7%.

upravnog sustava te kao takav nije zaživio ni u jednoj zemlji. Autor objašnjava trenutačnu situaciju Italije te nizom tablica prikazuje trenutačne učinke i polja primjene e-governementa u Italiji. Treba istaknuti da su postignuti značajni rezultati te je građanima omogućeno da mnoge transakcije s javnom upravom obavljaju elektronički. Ukratko je ispitano i kakav utjecaj ima uvođenje informacijske tehnologije na zaposlenike.

Velik dio poglavlja posvećen je i tržištu *information technology*, odnosno autor ispituje koliko država ulaže u modernizaciju svoje informatičke sposobnosti.

Napokon, zadnje stranice knjige posvećene su područjima u kojima su mjere upravne inovacije (primjena novih tehnologija, nova organizacijska struktura, itd.) najintenzivnije. Tako se na prvom mjestu nalazi ekonomski razvoj (marketing, lokalni razvoj, razvitak i olakšanje otvaranja tvrtki), na drugom su mjestu sve usluge vezane uz javno zdravstvo, na trećem urbanističko planiranje. Najmanje je inovacija trenutačno na području financija i poreza.

Kao što se vidi, ova knjiga zapravo je cjelovit prikaz talijanske javne uprave te predviđanje budućih kretanja u njoj. Povijesna metoda dominira cijelom knjigom, čak i u zadnjem poglavlju koje se odnosi na nove tehnologije primijenjene u javnoj upravi. Čitajući knjigu, može se vidjeti da ju je pisala osoba koja ima neposredan uvid u trenutačnu situaciju talijanske javne uprave te njezine temeljne probleme. Pristup je stručan i praktičan, autor nastoji prikazati probleme i njihova moguća rješenja ne zadržavajući se previše na teorijskom pristupu, već nudeći konkretna, životna rješenja, koja se mogu zaista i efikasno primijeniti. Naravno, autor ima i teorijsko znanje te se, posebno u prvim poglavljima knjige, zadržava i na djelima Rousseaua, Montesquieua, De Tocquevillea te talijanskih autora kao Cassesea.

Ono što može biti problem pri proučavanju ove knjige je stil pisanja. Naime, knjiga je nastala iz niza autorovih bilježaka te se neki dijelovi knjige mogu činiti međusobno nepovezanimi, no zapravo je riječ o tome da se neki raniji dijelovi knjige nadovezuje na one kasnije te je potrebno koncentrirano čitanje knjige i povezivanje cijelog dijela u jednu zatvorenu cjelinu. Također, na nekoliko mjesta mogu se naći ponavljanja već rečenog u prethodnom poglavlju.

Ova je knjiga prvenstveno namijenjena talijanskim čitateljima, što se najočitije može vidjeti iz čestog korištenja skraćenica naziva talijanskih institucija bez objašnjenja o kojoj je instituciji riječ te spominjanja različitih talijanskih ministara za koje hrvatski čitatelji teško mogu znati o kome se radi i za što su oni zaslužni.

Knjiga zahtijeva određeno predznanje te poznavanje pojmova s područja upravne znanosti i upravnog prava jer se autor ne zadržava na njihovu objašnjavaanju, a bez tih temeljnih pojmova teško je pratiti tekst.

Knjiga bi mogla biti korisna i u reformi hrvatske javne uprave. Naravno da hrvatska i talijanska javna uprava nemaju isti razvoj ni iste probleme, ali neka rješenja ovdje ponuđena, posebno u poglavlju o privatizaciji i uvođenju novih tehnologija, univerzalno su primjenjiva. Knjigu bih preporučila svim djelatnicima u javnoj upravi, a posebno svima uključenim u proces reforme i modernizacije hrvatske javne uprave. Knjiga može biti koristan i zanimljiv materijal svima koje zanima povijesni pristup objašnjavaanju pojava u upravi jedne zemlje.

Treba još jednom naglasiti izdavačku djelatnost talijanskog Centara za istraživanje i razvoj javne uprave koji je i izdao ovu knjigu te njome želi potaknuti i pomoći trenutačnu reformu talijanske javne uprave. Smatram da je to dobar primjer i Hrvatskoj za osnivanje sličnog centra.