

REFORMA JAVNE UPRAVE U SLOVENIJI 1991.-2004.

Roman Lavtar

*Ministarstvo unutarnjih poslova Re-
publike Slovenije*

Stručni rad

Sažetak

U manje od desetljeća i pol slovenska javna uprava doživjela je više promjena nego ranije u mnogo dužem vremenskom razdoblju. Uzroci reformnih procesa bili su različiti. Prvi je svakako u političkim promjenama u Sloveniji u drugoj polovici 80-ih godina XX. stoljeća. Demokratizacija je prouzrokovala i druge procese, između ostalog i osamostaljivanje Republike Slovenije od nekad zajedničke države. Nastanak nove države drugi je razlog korjenitim promjenama. Treći su dakako pripreme i sam ulazak Slovenije u Europsku uniju. Već u uvodu potrebno je napomenuti mišljenje autora da reforma o kojoj pišemo u nastavku teksta nije završen čin. Ne samo zbog toga što još nije završena, već zbog toga što su promjene javne uprave permanentan proces. Javna je uprava sustav koji se mora stalno prilagođavati društvenim promjenama.

Osnivanje samostalne države

Prvi demokratski izbori održani su 1990. godine. Godinu dana kasnije Republika Slovenija postala je nezavisna država. U istoj 1991. godini donijet je novi ustav, koji je postavio temelje za organizaciju moderne javne uprave i prije svega normalizirao odnose između vlade kao političkog i državne uprave kao administrativnog dijela izvršne vlasti. S izgradnjom institucija, koje ranije Slovenija nije imala ili su bile ne-

dostatne (obrana, carina, monetarni sustav...), počela je prva faza reforme.

U razdoblju od 1992. do 1996. godine javna se uprava prilagodila novom ustavnom konceptu podjele vlasti, a 1994. započeta je i reforma lokalne samouprave. S jedne strane bilo je potrebno podijeliti nadležnosti bivših općina na novouspostavljene državne urede (*upravne enote*), koji su zadržali pretežni dio državnih zadaća (građanstvo, osobne iskaznice, putovnice, izdavanje građevinskih dozvola...), i na zadatke lokalne samouprave novouspostavljene

Tabela 1: Broj općina po broju stanovnika; izvor: Služba za lokalnu samoupravu i regionalnu politiku

Broj stanovnika	Broj općina	%
Manje od 5.000	93	48,19
Od 5.000 do 10.000	46	23,83
Od 10.000 do 50.000	51	26,42
Od 50.000 do 100.000	1	0,52
Više od 100.000	2	1,04

nih općina (*občine*). Republika Slovenija tako danas ima 58 državnih ureda, koji su teritorijalno dekoncentrirana državna vlast.

Razvoj lokalne samouprave kao dijela javne uprave tekao je usporedno. Tako je u 1994. godini osnovano 147 općina, 1998. godine sljedećih 45, a u 2002. godini osnovana je još jedna općina. Trenutno Slovenija ima 193 općine različite po veličini i broju stanovnika.

Baš zbog velikog broja relativno malih općina Slovenija je razvila više instituta povezivanja općina kod obavljanja njihovih zadaća. Općine se tako mogu povezivati kod obavljanja javnih službi u saveze ili biti suosnivačima jav-

nog zavoda ili tvrtke, a za obavljanje upravnih zadataka mogu osnovati organ zajedničke općinske uprave ili dati javnom zavodu, tvrtki ili agenciji javno ovlaštenje za obavljanje određenog upravnog zadatka.

Podrazumijevajući lokalnu samoupravu kao dio cjelovite javne uprave bili su potrebni naponi da se reforma javne uprave shvati kao cjelovita i sveobuhvatna. Zato su svi elementarni zakoni, koji su pripremani u kasnijem razdoblju, bili pisani i za državnu i za lokalne uprave. Sustav javnih službenika odnosi se na sve zaposlene u državnoj upravi, lokalnim upravama, javnim zavodima i javnim agencijama. I platni sustav i principi djelovanja uprave (na

**Karta 1:** Državni uredi (58) u Republici Sloveniji, izvor: Služba za lokalnu samoupravu i regionalnu politiku

Tabela 2: Zaposleni u javnoj upravi u odnosu na sve zaposlene u Republici Sloveniji; izvor: Statistički ured Republike Slovenije

Godina	Svi zaposleni	Zaposleni u javnoj upravi	%
1996.	744.290	40.453	5,4
1998.	745.169	41.659	5,7
2000.	768.172	44.149	5,7
2002.	783.499	46.853	6,0

primjer način informiranja javnosti i otvorenost uprave prema građanima) vrijede za sve nabrojene segmente javne uprave.

S druge strane zbog intenzivne informatizacije državne uprave bilo je potrebno u isto vrijeme raditi i na informatizaciji lokalnih uprava. Pored državne strategije za uvođenje novih tehnologija u upravu nastala je i strategija za lokalnu samoupravu.

Javna uprava u Sloveniji

U listopadu 2004. godine Republika Slovenija imala je u javnoj upravi:

- 15 ministarstava
- 13 vladinih ureda ili službi
- 58 državnih ureda (*upravne enote*)

- 7 javnih agencija i
- 193 općine (*občine*).

U Republici Sloveniji u javnoj je upravi zaposlenih gotovo 47.000 javnih službenika (3.700 u lokalnim upravama), što je otprilike 6% svih zaposlenih u državi (podaci za 2003. godinu). U razdoblju od 1996. do 2002. godine broj zaposlenih u javnoj upravi porastao je za petinu. U to su uključeni javni službenici u državnoj i lokalnim upravama, u javnim agencijama i javnom mirovinskom i zdravstvenom zavodu. U buduću se ne može očekivati daljnji porast zaposlenih u javnoj upravi, jer već u posljednjih nekoliko godina zapošljavanje nije bilo prouzrokovano nekim posebnim događajima ili preuzimanjem novih zadataka izuzevši ulazak Slovenije u EU.



Karta 2: Općine (193) u Republici Sloveniji; izvor: Služba za lokalnu samoupravu i regionalnu politiku

Vlada

Pošto smo se upoznali s državnim uredima i općinama, pogledajmo još kako izgleda struktura vlade. Vladu sačinjavaju predsjednik vlade i ministri (ministrice). Predsjednik vlade vodi i usmjerava rad vlade, brine se o jedinstvu političkog i upravnog dijela izvršne vlasti, usklađuje rad ministara, predstavlja vladu te saziva i vodi njezine sjednice. Predsjednik vlade ima kabinet kao vladinu službu. Vlada ima i generalno tajništvo, koje za vladu obavlja koordinacijske i stručne zadatke, a vodi ga generalni tajnik vlade. U vladi su ministri za:

- financije
- gospodarstvo
- visoko školstvo, znanost i tehnologiju
- zdravlje
- unutarnje poslove
- vanjske poslove
- pravosuđe
- javnu upravu
- rad, obitelj i socijalu
- promet
- poljoprivredu, šumarstvo i hranu
- okoliš i prostor
- kulturu
- školstvo i sport
- obranu

Pored nabrojanih ministara vlada može imati i najviše dva ministra bez resora. Sadašnja vlada (veljača 2005) ima jednoga za lokalnu samoupravu i regionalnu politiku. Ministri su odgovorni za stavove i odluke vlade te provođenje donesenih odluka. Svaki ministar u skladu s vladinom politikom vodi i predstavlja svoje ministarstvo,

daje politička usmjerenja za rad ministarstva i organa u njegovu sastavu, obavlja nadzor nad radom ministarstva i izdaje propise i druge akte. Svako ministarstvo ima najviše jednog državnog tajnika u statusu političkog zamjenika. Državni sekretar pomaže ministru, može sudjelovati i na sjednicama vlade kao zamjenik ministra, ali nema pravo glasa.

Za organizacijsku, stručnu i drugu pomoć pri djelovanju vlade ona može osnivati vladine službe (urede). Vladinu službu vodi ministar bez resora, državni tajnik ili direktor. Vladine su službe: kabinet predsjednika, generalno tajništvo, služba za zakonodavstvo, služba za europske integracije, služba za lokalnu samoupravu i regionalnu politiku, ured za informiranje, ured za jednake mogućnosti, ured za vjerske zajednice, ured za narodnosti, ured za makroekonomske analize i razvoj, statistički ured, obavještajno-sigurnosna agencija, protokol, ured za čuvanje tajnih podataka i ured za Slovence u inozemstvu.

Uključivanje i ulazak u europske integracije

Daljnji razvoj javne uprave i njezino reformiranje povezani su s pregovorima Slovenije za ulazak u Europsku uniju. Ta je faza trajala između 1997. i 2002. godine. Promjene javne uprave išle su u dva pravca: jačanje administrativne sposobnosti uprave s jedne i priprema novih zakonodavnih osnova za djelovanje javne uprave s druge strane. U pripremi novih zakona temeljna je pretpostavka bila prilagođavanje principima europskog administrativnog prostora (*European Administrative Space*). U izvještaju Europske komisije o

napretku Slovenije iz 2002. godine vidi se da je taj zadatak uspješno obavljen. Upravo je u toj godini parlament usvojio Zakon o javnim službenicima i Zakon o sustavu plaća u javnom sektoru.

Od 2003. godine, kada su oba zakona stupila na snagu, teče treća faza reforme – implementacija zakonskih rješenja. Vjerojatno je to razdoblje najvažnije, jer je formalno postavljene i deklarirane ciljeve potrebno realizirati i u praksi. Važan dio priprema za ulazak u EU bio je i osposobljavanje javnih službenika, prvo horizontalno velikog broja službenika po programu upoznavanja institucija EU-a i načina odlučivanja u Europskoj komisiji, i drugo osposobljavanje manje grupe službenika u tzv. *fast stream* programu. Taj je program bio prilagođen potencijalnom kandidiranju slovenskih javnih službenika na natječajima Europske komisije za rad u administraciji EU-a.

Temeljni reforme

Općenito je kod postavljanja novog službeničkog sustava bio prihvaćen koncept uvođenja *new public management* metode u javnu upravu. U tom smislu došlo je do decentralizacije sustava donošenja odluka (*flat hierarchy*), gdje veći broj službenika na drugoj hijerarhijskoj razini dobiva ovlaštenja za donošenje odluka unutar dogovorene strategije i programa rada resora. Time se povećala odgovornost većeg broja službenika i kao posljedica prvog i potreba za dodatnim stručnim usavršavanjem kako bi se stekla dodatna znanja za kvalitetno i brzo donošenje samih odluka.

Druga važna mjera bila je uvođenje različitih metoda nadzora i evaluacije

uspješnosti javne uprave (ISO standardi i CAF – *Common Assessment Framework*). Sve više i više organizacija javne uprave uvodi CAF model samoocjenjivanja kvalitete rada i svoje ocjene dijele s javnošću. Na vladinoj web stranici možete vidjeti podatke o ocjenjivanju različitih organizacija i usporediti njihove rezultate (*benchmarking*) s domaćim organizacijama. Za usporedbu rezultata s europskim organizacijama podaci se nalaze na web stranici Europskog instituta za javnu upravu (*European Institute of Public Administration – EIPA*).

Sljedeća mjera odnosi se na sustav zapošljavanja javnih službenika. Službenike je moguće zaposliti isključivo preko javnog tendera, a vodeća službenička mjesta biraju se putem Službeničkog vijeća. Radi se o nezavisnom vladinom tijelu, koje je sastavljeno od predstavnika službenika, sindikata, vladinih predstavnika i predstavnika znanstvenih institucija. Njegova je funkcija raspisivanje praznih službeničkih položajnih mjesta i biranje kandidata, koji ispunjavaju propisane uvjete. Od tih kandidata ministar bira sebi najkompatibilniju osobu. Položajni službenik, koji bi trebao biti svojevrсни upravni menadžer, imenuje se za razdoblje od pet godina s mogućnošću ponavljanja “mandata”. Službeničko je vijeće istodobno i žalbeno tijelo za sve javne službenike, državne i lokalne. Nakon odluke vijeća moguća je i tužba na upravni sud. Tim instrumentarijem postavila se dosta jaka sudska zaštita javnih službenika pred mogućim zloporabama predstojnika tijela.

Uvođenje informacijsko-komunikacijske tehnologije imalo je vjerojatno presudan utjecaj na reformu javne uprave, što vjerojatno vrijedi ne

samo za Sloveniju već i za druge zemlje. Dostupnost usluga javne uprave i mogućnost brze komunikacije između javnih službenika i baza javnih podataka, službenika i građana te službenika i gospodarstva uzrokovala je brži i učinkovitiji rad svih javnih službenika. U isto vrijeme obavi se mnogo više zadataka. Usvajanjem Zakona o dostupnosti informacija od javnog značenja zakonodavac je otvorio rad javne uprave javnosti. Sve informacije od javnog značenja moraju biti bezuvjetno dostupne svim pravnim i fizičkim osobama, osim onih koje egzaktno nabraja zakon (obrana zemlje...).

Ciljevi reforme

Glavni su ciljevi reforme bili postizanje miljea u kojem vladaju zakon i pravna zaštita, za službenike ali i za javnost. U isto vrijeme deklarirani je cilj bio i politička neutralnost javnih službenika. U tom smislu zakonom su se postigli uvjeti relativno visokog stupnja pravne sigurnosti javnih službenika, međutim s druge strane i kazni kod dokazanih prekršaja i zloraba.

Otvorenost javne uprave (transparentnost) bilo je potrebno postići dodatnim mjerama i zakonskim garancijama kako bi prvo stvorili uvjete za upoznavanje javne uprave od strane građana, a s druge strane prinudili javne službenike da shvate građane ne više kao objekt nego kao partnere u svom radu. U tom pogledu stvaraju se i preduvjeti za moguću participaciju građana kod upravljanja javnim poslovima.

Orijentiranost prema građanima naravno ima svoje granice; prvo, kada su u pitanju interesi drugih građana i drugo, kada je u pitanju javni interes.

Zato taj cilj nije nikada ostvariv do kraja, već se u praksi javni službenici često mogu naći na rubu između otvorenosti i autarkije. Pored toga jedan od dodatnih razloga za pravu mjeru je i briga o osobnim podacima građana, koji su također zakonski šticeeni.

Na kraju je važno spomenuti još dva cilja koja bi trebala postići reforma: uspješnost i učinkovitost (*efficiency and effectiveness*). Ta su dva cilja kamen temeljac svih reforma javne uprave zbog toga što se sve vlade susreću s okolnostima u kojima trebaju učiniti više s manje novca. Mnogo puta trend broja zaposlenih u reformama javne uprave negativan je ili broj zaposlenih stagnira. Recessija je često prateća pojava ili čak uzrok reforme. Tako je i slovenska vlada za 2005. godinu kao cilj definirala broj zaposlenih u javnoj upravi na minus jedan posto (-1%).

Detaljni ciljevi

Kod traženja novih rješenja trebalo je postići fleksibilnu organizaciju javne uprave s mogućnošću projektne organiziranosti, zapošljavanje javnih službenika po stručnim, a ne političkim osnovama, standardizaciju upravnih procesa te promicanje kvalitetnog vođenja i dobrih praksi. Sa stajališta građana bilo je potrebno građanima omogućiti da biraju institucije javne uprave u kojima će tražiti usluge, ukloniti mnoge administrativne barijere za brže donošenje odluka i rješenja, učiniti javne informacije dostupnima i jačati suradnju s organizacijama civilnog društva.

Uvođenje e-uprave otvara mogućnost organiziranja tzv. *one stop shop* kancelarija, gdje se građaninu može

ponuditi više usluga odjednom. Putem već spomenute promidžbe dobrih praksi i uvođenja sustava mjerenja kvalitete rada institucija javne uprave trebali bi postići određene uvjete kompetitivnosti između istovrsnih organizacija javne uprave (npr. ministarstva, općine ili državni uredi).

Jedinstven platni sustav nuždan je preduvjet za stvaranje socijalnog mira i (ne)zadovoljstva javnih službenika. Prije svega cilj zakona, koji još nije do kraja realiziran, jest i vertikalna i horizontalna usporedivost plaća. Taj će cilj biti ostvaren za nekoliko godina, jer će tek u dužem vremenskom razdoblju oni koji sada imaju premale plaće doći do one koji imaju navodno prevelike (na istom horizontalnom nivou). A s druge strane socijalni mir i zadovoljstvo službenika postići će se i sa sindikalnim ugovorima, za koje su pregovori u tijeku i koji su zakonski preduvjet za okruženja cjelovitog platnog sustava.

Stalno stručno usavršavanje javnih službenika

Za postizanje tih ciljeva nužno je bilo izvesti sustavno organizirano stalno stručno usavršavanje javnih službenika putem tzv. *upravne akademije*, koja je kao *human resource agency* organizirana unutar Ministarstva za javnu upravu. Slovenija nije preuzela francuski model elitne visoke škole za formiranje vrhunskih javnih službenika. Ulazni "materijal" u javnu upravu tako

obrazuje više univerziteta i visokih škola od pravnika, politologa, sociologa, filozofa, kemičara, geografa itd., a upravna se akademija sa sustavom stalnog stručnog usavršavanja brine o njihovu konačnom formiranju i stalnom usavršavanju.

S druge strane na porast kvalitete javnih službenika utječe i sustav obilgatnog državnog ispita i stalnog stručnog usavršavanja. Tako svaki javni službenik mora položiti državni ispit, koji se sastoji od devet predmeta, a kandidat ga polaže prvo pismeno i – ako je u tome uspješan – usmeno. Javni službenici na položaju, za koje se podrazumijeva da kao vrhunski upravni stručnjaci već poznaju sadržaj njihova rada, imaju obvezu pohađati specijalni seminar za usvajanje liderskih znanja i vještina.

Zaključne napomene

Reforma javne uprave nije vremenski ograničena akcija s terminski određenim ciljem, već permanentan proces. I vlada i javni službenici u Republici Sloveniji postali su svjesni činjenice da žive u stalnom prijelaznom razdoblju. Ne samo između jedne i druge vlade već i između jedne i druge reforme. Tako i reforma, o kojoj je bilo riječi u ovom tekstu, nije završena, niti ima određen rok. Naravno da postoje etapni partikularni ciljevi, ali čim su postignuti, postavljaju se novi. Nova rješenja donose nova iskustva i zahtijevaju nove promjene i prilagođavanja.

LITERATURA

Strategija nadaljnega razvoja javnega sektorja 2003 – 2005, Vlada Republike Slovenije, 17. 7. 2003

Evropsko upravljanje – Bela knjiga (European Governance – a White Paper), COM (2001) 428

www.gov.si

www.eipa.nl

Zakon o državni upravi, prečiščeno besedilo, Uradni list Republike Slovenije šte. 97/04, 123/04

Zakon o javnih uslužbencih, Uradni list Republike Slovenije šte. 56/02

Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, Uradni list Republike Slovenije šte. 56/02, 72/03, 115/03 – prečiščeno besedilo, 126/03, 20/04 – neuradno prečiščeno besedilo, 70/04

Zakon o inšpekcijskem nadzoru, Uradni list Republike Slovenije šte. 56/02

Zakon o javnih agencijah, Uradni list Republike Slovenije šte. 52/02

Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, Uradni list Republike Slovenije šte. 24/03