

Razvoj lokalne samouprave u sloveniji u svetlu nove javne uprave

UDK 352.07(497.4)

PhD. Uroš Pinterič

Univerziteti istraživački centar u Novom Mestu, uros.pinteric@gmail.com

XI Internacionalni Simpozijum SymOrg 2008, 10.-13. Septembar 2008, Beograd, Srbija

Od prve polovine devedesetih lokalna samouprava u Sloveniji prolazi kroz stalni proces reformi javne uprave. U ovom kontekstu naglasak se stavlja na modernizaciju javne uprave na svim nivoima. Na ove procese posebno su uticala dva elementa. Prvi je tendencija da se ispune kriterijumi Evropske unije koji se odnose na stvaranje efektivnog i demokratiskog političkog i upravnog sistema. Drugi je teorijska osnova Nove javne uprave (New Public Management – NPM) koja je u Evropi prisutna već duži period vremena, a u Sloveniji se pojavila tek posle 1990. godine. U ovom kontekstu, u radu ćemo pokušati da ukažemo na sve glavne elemente reformi lokalne samouprave u kontekstu pristupa putem Nove javne uprave, kao kriterijume željene forme i funkcionisanja javne uprave. Lokalnu samoupravu ocenjivaćemo primenom glavnih elemenata NPM, a to su efektivnost, otvorenost prema klijentima i ekonomski učinak.

1. Uvod

Širom sveta građani postaju sve svesniji svog prava da imaju efektivnu vlast, vladu koja može da radi pošteno i efikasno. Ova svest postala je najznačajniji izvor pritiska da se usvoje kvalitetnija javna politika, reforma uprave i „nova javna uprava“. Reforma uprava danas predstavlja neupitni prioritet međunarodne zajednice, OECD, Svetske banke, Evropske unije i mnogih regionalnih tela. To je slučaj i u Sloveniji.

Od sticanja nezavisnosti Slovenije, 1991. godine, postojala je velika potreba za reformama u javnom sektoru, a u vezi sa novom situacijom gde je neke institucionalne strukture i postupke trebalo zameniti demokratskim i fleksibilnijim oblicima. Bivši komunistički – jugoslovenski institucionalni okvir bio je uništen i nije više odgovarao maloj, pojedinačnoj državi koja se trudila da usvoji demokratske tradicije Zapadne Evrope i da na kraju svojg formalnog procesa demokratizacije uđe u Evropsku uniju. Pošto su prve godine posle sticanja nezavisnosti bile uglavnom opterećene oživljavanjem slovenačkog privrednog sistema i definisanjem glavnih oblika političkih i administrativnih institucija, tek posle 1995. godine i zahvaljujući pristupu Evropskoj uniji, u Sloveniji su počeli da razmišljaju o efektivnijoj upravi, orijentisanoj na klijente.

Reforma javne uprave u Sloveniji uglavnom se teorijski zasnivala na ideji Nove javne uprave koju su definisali Lane i Osborne i Geabler (1993) kao najuticajniji autori u reformi javnog sektora koja je podrazumevala udaljavanje od birokratske organizacije. Istraživači i teoretičari u Sloveniji pripremili su različite studije o tome kako primeniti ideje o fleksibilnijoj, efektivnijoj upravi u Sloveniji, koja bi bila više orijentisana na privredu i na klijente. Pritisnuti nezadovoljstvom građana

radom javne uprave, prilično žučne teorijske rasprave i pod pritiskom Evropske unije, Slovenija je 1997. godine otpočela ozbiljnije reforme u javnom sektoru. Reforme slovenačkog javnog sektora mogu se podeliti na četiri osnovna perioda u razvoju.

U ovom pregledu reforme slovenačkog javnog sektora pokušaćemo da definišemo osnovne karakteristike reforme slovenačke javne uprave iz istorijskog aspekta, naglašavajući glavne pomake u smeru efektivnijoj, organizovanijoj, otvorenijoj i manje birokratizovanoj praksi. Drugim rečima, pokušaćemo da definišemo najbolju praksu i da upozorimo na neke pogrešne korake na putu ka boljoj javnoj upravi u Sloveniji.

Savremena javna uprava stremi konceptu nove javne uprave koja prevazilazi staru birokratsku upravu kakvu je uspostavio Weber. Ovim putem uvedene su nove vrednosti kao što su umrežavanje, fleksibilnost i efikasnost i one zamenjuju stare hijerarhijske i nefleksibilne organizacione strukture koje nisu bile u stanju da se nose sa problemima u našem nestabilnom svetu.

Snellen (2003:129) definiše promene u upravnim odnosima kao korak od vertikalnog ka horizontalnom. Putem ove promene, zaposleni u javnoj upravi moraću da promene svoje postupke, od hijerarhijski utvrđenih, prema saradničkom i fleksibilnom odnosu. Savremene teme i problemi zahtevaju novi pristup, a to je u najboljem slučaju umrežavanje institucija. Lane (1995:195) definiše osnovne promene u shvatanju javne uprave i njene uloge. Pisane procedure i pravila koja su se oslanjala na stari sistem rada dopunjeni su većom fleksibilnošću, efikasnijim i otvorenijim odnosom prema klijentima.

Efikasnost se definiše kao odnos između utrošenih resursa (input) i rezultata (output); uprava je najefikasnija

ja kada koristi manje resursa a postiže iste rezultate. Drugim rečima, efikasnost je mera bolje ekonomske primene resursa za isti nivo outputa (Žurga, 2001:82-83). Ipak, možemo da tvrdimo i da se o efikasnosti može govoriti i u kontekstu relativnosti. U ovom slučaju, može se upotrebiti više resursa, ali će output rasti eksponencijalno, a ne linearno.

Istovremeno, važno je da shvatimo da se zbog same prirode svog outputa neke javne službe ne mogu iskazati novčanim sredstvima. Takav je, recimo, slučaj sa vrednošću informacije. Vrednost informacije ne može se izjednačiti sa troškovima (u novcu ili u vremenu) obezbeđivanja iste količine informacija. Vrednost informacije može da bude mnogo veća nego što je vrednost resursa utrošenih na obezbeđivanje te informacije.

2. Istorijski razvoj lokalne samouprave u Sloveniji

Počeci razvoja lokalne samouprave u Sloveniji vezuju se za srednji vek, kada su neki slovenački gradovi već imali neku vrstu komunalne unutrašnje uprave (stvorene pod uticajem političkih zajednica u okruženju). Od slovenačke „župe“ i monarhijskih feuda, „komšiluk“ je postao neka vrsta pretka administrativnim opštinama u Sloveniji. Iako je glavna uprava osporavala lokalnu samoupravu na prostoru Slovenije, 24. juna 1850. godine izabran je prvi opštinski organ u mestu Leše (Vlaj, 2006:32). Pod jakim uticajem Habsburške monarhije i pod vlašću apsolutističkog režima, na prostoru sadašnje Slovenije postojalo je 348 opština (od prethodnih 501, 1866. godine) i one su imale relativno jaku samoupravu (Vlaj, 2006: 32-33). Na prostoru Slovenije postojale su seoske i gradske zajednice, oblasti i „Kresije“. Na osnovu zakona iz 1870. godine, opštine su bile odgovorne za opštinsko imanje, finansije i javnu bezbednost, posebno u oblasti zdravstva, čišćenja ulica i vodotokova, vatrogasaca, održavanja opštinskih zgrada, likalnih staza i puteva, mostova, bunara, kontrole opštinskih granica, dobavljanje hrane, itd. Pravna država, organizacija i funkcije definišu se opštinskim propisima prihvaćenim na nivou zemlje. Nivo lokalne uprave iznad opština bile su upravne oblasti, koje su imale najmanje 16000 stanovnika i regionalne administrativne jedinice. Predstavničke organe opštine birali su muški punoletni žitelji svake opštine. Po padu apsolutističke vlasti Meterniha, glavni gradovi su dobili pravo da imaju svoje statute i privilegovani status tzv. Statutarnih gradova. To su, naime, bili Ljubljana, Maribor, Celje, Gorica, Celovec i Ptuj (Vlaj, 2006:33). Početkom XIX veka dešavale su se brojne političke promene koje su mnogo i često preoblikovale slovenačku sub-nacionalnu upravu (kao i nacionalnu), a taj period je završen tek 1955. godine sa

uvođenjem sistema decentralizacije koji je definisao opštinu kao osnovnu društveno-ekonomsku ćeliju koja je istovremeno i osnovna jedinica državne uprave (videti Vlaj, 2006:34).

Velike zajednice sa 31740 stanovnika i (prosečno) 321km² postale su institucije koje su odgovorne (prema ustavu) za primenu svih saveznih i državnih zakona, ukoliko posebnim zakonom nije drugačije propisano. Uprkos tome što su opštine bile prvenstveno odgovorne za pružanje javnih usluga značajnih za lokalno stanovništvo, u Jugoslaviji je opština istovremeno bila i upravna i samo-upravna institucija koja je pružala usluge državi i predstavljala je prvi nivo primene politike javne uprave (Vlaj, 2006:35-36). Tokom 1960-ih, ovaj koncept je napušten, a ove zadatke preuzeli su regionalni centri. Lokalnim problemima pristupalo se putem novo-formiranih lokalnih zajednica koje nikada nisu dostigle značaj opština, ali su posebno na seoskim područjima efikasno zadovoljavale potrebe stanovništva. Ovakvih zajednica – opština na teritoriji Slovenije bilo je 62 i one su dopunjavale srezove (distrikte, koji su u Sloveniji konačno ukinuti 1965. godine) koji su imali predstavnička tela izabrana na opštim anonimnim izborima, institucije izvršne vlasti i upravne službe koje su bile povezane sa upravnim institucijama centralne države (posebno u smislu kontrole zakonitosti), ali i relativno autonomne usled jakih pritisaka različitih lokalnih interesa (Vlaj, 2006:36-41).

Godine 1991, sa usvajanjem novog ustava nezavisne Republike Slovenije, sistem lokalne vlasti u Sloveniji vratio se na klasičnu ulogu opštine kao osnova lokalne samouprave, u kojima ljudi rešavaju probleme lokalnog značaja (Vlaj, 2006:41). Slovenački ustav definiše lokalnu vlast kao značajan deo slovenačkog političkog sistema. U tom smislu, član 9 slovenačkog ustava (2110) kaže da je „u Sloveniji obezbeđena lokalna samouprava“. Dalje, u poglavlju 5 (članovi 138-145) koje se bavi samoupravom, definisano je da ljudi mogu da ostvaruju svoje pravo na samoupravu u opštinama i drugim lokalnim zajednicama. Prema ustavu, opština je samopravna lokalna zajednica koja se sastoji od nekoliko mesta povezanih zajedničkim potrebama i interesima stanovništva u toj oblasti.

Po drugom stavu člana 139 slovenačkog ustava, opština se može uspostaviti zakonom na osnovu referenduma sprovedenog među lokalnim stanovništvom. Pored definicije osnovnih kompetencija i finansiranja opština (koje se definišu drugim zakonima), postoji i važan član o širim samoupravnim strukturama koje se sastoje od opština povezanih tako da mogu da pružaju usluge šireg značaja, koji još uvek nije nacionalni značaj. Ovo je

važan elemenat jer se tim putem stvaraju regije. Regionalizacija u Sloveniji jedna je od najvažnijih tema od nezavisnosti.

Ako bismo želeli da kvantifikujemo razvoj slovenačkih opština, uočićemo potrebu za decentralizacijom lokalne vlasti na najmanje jedinice. Slovenija je sprovedla četiri reforme lokalne vlasti što je za posledicu imalo porast broja opština za više od 333,3%, od 63 pre 1994. godine, do 210, koliko ih je bilo 2006. godine. Od početne situacije 1993. godine., samo je 13 opština ostalo nepromenjeno, dok je, s druge strane, početna opština Ptuj tokom 15 godina podeljena na 16 uglavnom seoskih opština koje nemaju dovoljno finansijskih i ljudskih resursa za dalji uspešan razvoj. Ova dva primera mogu se smatrati pokazateljima nedostatka ozbiljne finansijske, razvojne i svake druge analize pre uspostavljanja novih opština. U cilju dodatne podrške argumentu u vezi sa političkom prirodom razvoja lokalnih zajednica u Sloveniji možemo da opišemo slučaj opštine Koper (njena oblast se nije menjala od početnog stanja, 1993. godine) u svakom ciklusu uspostavljanja novih opština (1994, 1998, 2002, 2006) postojali su mnogi pokušaji da se Koper podeli na manje opštine. Neke pokušaje inicirala je čak narodna skupština, ali građani Kopra su na referendumu odbijali takve ideje. Ako znamo da je Koper primorska oblast koja ima luku i jedna je od opština koja ostvaruje budžetski višak i ima dovoljno povraćaja da može da pokrije sve troškove bez dodatne pomoći države, jasno je da u procesu stvaranja malih opština zavisnih od države nema neke logike.

Slovenački sistem uprave prihvatio je pristup reformi putem koncepta nove javne uprave još pre ulaska u Evropsku zajednicu. Slovenački autori pisali su o uvođenju elemenata nove javne uprave u poslovanje na svim nivoima slovenačke javne uprave već krajem devedesetih godina prošloga veka (na primer, Kovač, 1999; Kovač, 2004). Na početku novog veka, Slovenija je sprovedla kompletnu reformu slovenačkog javnog sektora na osnovu nekih osnovnih ideja o modernijoj, efektivnijoj upravi, otvorenijoj za klijente koja je bila veoma povezana sa slovenačkim naporima da uđu u EU. Iako postoje neke oblasti koje se mogu podvesti pod dobru praksu (neki oblici e-vlade (videti Vintar, Kunstelj, Leben, 2004), Slovenija bi još uvek mogla da ostane pasivni posmatrač i da uči o otvorenim i efektivnim javnim uslugama građanima. Različiti pokušaji reorganizacije slovenačke javne uprave na svim nivoima uglavnom su se koncentrisali na promene zakonodavstva. S druge strane, nije bilo sistematskih pokušaja da se promeni administrativna kultura, što u stvari predstavlja osnovni element svake uspešne promene i trebalo bi da je u vezi sa razvijanjem odgovarajućeg sistema

motivisanja građana. Ovo potvrđuje istraživanje primene e-mejla u slovenačkoj javnoj upravi, gde su osnovni zaključci glasili da institucije javne uprave ne odgovaraju na e-mejlove građana iako im zakon nalaže da to čine. Iz ovog slučaja jasno je da zakonodavstvo ovde nije razlog za ukupnu promenu javne uprave i da više pažnje treba posvetiti „mekšim“ metodama motivacije i kombinaciji sa zakonskim obavezama.

3. Reforme zakonodavstva u javnom sektoru slovenije

U prvoj godini po sticanju nezavisnosti postavljena je strategija reforme. Ovaj pripremni period za reformu javne uprave bio je i dugotrajan i zahtevan. Rezultat je bila šema organizacione strukture nove slovenačke javne uprave i vremenski rokovi za sprovođenje reformi. Zbog pristupanja Evropskoj uniji 1997. godine i zahteva javnosti da javna uprava bude efikasnija, a javne usluge kvalitetnije, reforma uprave postala je hitan zadatak i od tada se sprovodi. Uloga javne uprave bila je veoma važna u procesu pristupanja Slovenije Evropskoj uniji, zato što je Slovenija želela da se razvija i da sistem uprave prilagodi do te mere da službe mogu da posluju u okviru evropskih integracija u upravi (tzv. Zajednički evropski upravni prostor).

Stoga je u periodu 1996.-1999. reforma bila zasnovana na primeni dva glavna cilja zapisana u pomenutoj strategiji: povećati efektivnost javne uprave i prilagoditi njenu strukturu i funkcije potrebama ujedinjenja sa EU.

Centralna institucija za uvođenje reforme bio je Biro za organizaciju i razvoj uprave, koji je obuhvatao četiri sektora: sektor za organizaciju i rad javne uprave, sektor za normativni rad, sektor inspekcije i vladina akademija. Biro je kasnije predstavljao strateški i izvršni deo ukupnih javnih reformi.

U periodu 1996.-1999. počeo je proces decentralizacije u odlučivanju organizacionim strukturama i streljenje ka profesionalizaciji postalo je očigledno. Počelo je usavršavanje vertikalne i horizontalne koordinacije rada i jasnije podele rada između parlamenta i vlade. Tih godina razjašnjen je i status paradržavnih institucija. Pored toga, pozitivna promena bila je zakonodavni deo reforme. Nastale su prve promene u javnom zakonodavstvu, na primer, Zakon o vladi, Zakon o javnom sektoru, Zakon o javnim agencijama, Zakon o javnim službenicima i zakonodavstvo koje obuhvata lokalnu samoupravu. U odnosu na prethodno zakonodavstvo u ovoj oblasti uspostavljeni su jasniji odnosi između institucija, kao i njihove kompetencije i mogućnosti kontrole njihovog rada.

Ipak, Evropska komisija je u svom godišnjem izveštaju o slovenačkim pretpristupnim reformama iz 1998. godine navela: "Slovenija je napravila napredak u stvaranju nekih institucija vlasti, ali ne i dovoljan napredak u oblasti zakonodavstva i sudstva. Slovenija se više posvetila ekonomskim reformama a manje kratkoročnim prioritetima neophodnim za članstvo". Tako na kraju 1998. godine, sa stanovišta javne uprave, Slovenija još uvek nije bila spremna za članstvo u EU.

3.1 Pripreme za EU – reforme tokom 2000. i 2003. godine

Reforme koje su se odvijale u ovom periodu nisu bile navedene u posebnoj strategiji kao one iz perioda 1996.-1997. godine, ali su efekti reforme bili vidljivi u različitim zakonskim dokumentima i zakonima koji su prihvaćeni i primenjeni u ovom periodu. Najznačajniji zakoni koji su izglasani ili značajno izmenjeni su: Zakon o javnim službama, Zakon o javnoj upravi i promene u Zakonu o javnom upravnom postupku. Osnovna karakteristika promene u ovom delu bilo je utvrđivanje veće odgovornosti u javnom sektoru i viši nivo transparentnosti koji je bio posebno potreban u oblasti javne potrošnje, a ticao se isplate državnim službenicima i javnih nabavki.

Godine 2001. prihvaćen je i zakon o radu sa klijentima. Njime je obuhvaćen javni informator, knjiga žalbi, jedinstvena šema jedinica javne uprave u celoj zemlji i u svim granama (jedinicama uprave, jedinicama službi društvene bezbednosti, poreskih službi, itd.), kojim su klijenti obavesteni o postupcima, pravima, njihovom radu, itd. Prema njemu, u administrativnim jedinicama postoje posebni državni službenici (tzv. informatori) koji građanima obezbeđuju sve neophodne informacije vezane postupak zbog kojeg dolaze (na primer, šta je potrebno za dobijanje lične karte, pasoša, vozačke dozvoje, itd.). Ovi informatori su su posebno pomogli da se skрати nepotrebno čekanje na šalterima upravnij jedinica samo da bi se dobilo osnovno obavještenje o tome kako započeti postupak da dobijanje nekog dokumenta. Pozitivni efekat bio je dvostruk: službenici na šalterima mogli su potpunije da se koncentrišu na postupak, a građani su dobili obavještenja o tome šta da rade u posebnim postupcima, koje formulare da popune za kraće vreme (moramo da imamo na umu da građani uglavnom ne poznaju rad javne uprave i postupke pred organima javne uprave).

Knjige žalbi moraju da budu izložene na vidnom mestu u institucijama a direktor administrativne jedinice ili menadžer neke druge institucije moraju redovno da ih pročitaju i potpišu. Građani takođe imaju pravo na informaciju kako je žalba na određenu instituciju rešena.

Ovo pravo na žalbu i na informaciju nije neka novina (knjige žalbi već neko vreme su postojale), ali novo je bila obaveza visokih državnih službenika da reše problem i da obaveste građanina šta su uradili povodom žalbe ili povodom neke napomene. Ovo je nateralo državne službenike da knjigu žalbi shvate mnogo ozbiljnije nego ranije, što je za posledicu imalo viši kvalitet društvenih usluga za građane.

Uvedeni su i poseban program za prevazilaženje administrativnih prepreka i zakon o prikupljanju podataka, čime su građani dobili mogućnost pristupa svim informacijama koje su o njima prikupljene u različitim institucijama, uz samo neke izuzetke u koje se ubrajaju informacije koje zadiru u bezbednost države. Ovaj paket anti-birokratskih reformi doveo je do toga da se javna uprava u Sloveniji smatra više orijentisanom prema klijentima, za razliku od prethodnog modela kada su usluge bile više orijentisane ka državi. Promene u zakonodavstvu o državnim službenicima takođe su uvele sistem koji nagrađuje efekte na radu, s tim što mogu da budu smanjeni s položaja ili da dobiju otkaz. Posebna pažnja posvećena je malim i srednjim preduzećima u odnosu na javnu upravu – pojednostavljeni su postupci registrovanja kompanije (u roku od tri dana u odnosu na mesec dana i duže, kako je bilo ranije) i automatizovani su svi procesi koji su mogli da se automatizuju (na primer, unos u višečlane baze podataka – registar kompanija, bazu podataka za poreze, itd. – automatski vrši institucija kompetentna za registrovanje novih kompanija; to više nije obaveza novo-osnovanih kompanija). Istovremeno je slovenačka vlada uvela neke standarde kvaliteta. Uprava primenjuje evropske standarde ocenjivanja, CAF (Common Assessment Framework – okvir za zajedničko ocenjivanje), ISO standarde i unutrašnju kontrolu kvaliteta rada. Kombinacijom veće javne kontrole rada javne uprave, uvođenja objektivnih mehanizama kontrole kvaliteta i nestabilnosti radnog mesta u javnoj upravi stvoreno je okruženje spremno za promene u javnoj upravi.

Do 2003. godine slovenačko zakonodavstvo već je bilo usklađeno sa zakonodavnim sistemom Evropske unije (acquire communautaire). Slovenačka vlada je usvojila i strategiju za dalji razvoj slovenačkog javnog sektora. Strategija se zasniva na novom javnoj upravi, pristupu dobrim upravljanjem i evropskom zakonodavstvu. Usvojena je i nova sistematizacija državnih službenika. Njome su državni službenici razvrstani po imenu i statusu.

Raniji zvaničnici različitih rangova klasifikovani su u pet različitih „razreda“: administrativni službenik (ranga I – IV), viši administrativni službenik (I – III), savetnik

(I – III), viši savetnik (I – III), generalni sekretar (I – III). Titula je u vezi sa odgovarajućim obrazovanjem, odgovornošću i platom. Sistem plaćanja je određeniji, mada još uvek nije određen postignućima (glavni razlog za povećanje plata još uvek je starost, a unapređenja se dobijaju skoro automatski svake tri godine). Nagrađivanje dobrog rada u javnoj upravi još uvek nije postala praksa u Sloveniji. Količina novca predviđena za nagrađivanje dobrih službenika još uvek se deli na sve zaposlene u organizaciji, da bi se sprečile tenzije između radnika. U ovom smislu, reforma u oblasti državne službe i službenika predstavlja ključni deo reforme uprave koji nije uspeo. Reforma je prošla kroz brojne popravke i intervencije, a glavni rezultat bio je još veća neefikasnost i nejasnoće koje su omogućile starim upravnim strukturama da manje ili više zadrže svoje pozicije ili bar plate.

Reforma sistema državnih službenika od početka je bila u tesnoj vezi sa integracijom u EU, pošto je bila jedan od glavnih ciljeva strategije slovenačke vlade, dovoljno uspešna da se uđe u EU, a dovoljno neuspešna da Slovenija ni do danas nije iskoračila iz klasične birokratske javne uprave i stvorila fleksibilnu upravu.

Pored manje-više nejasne reforme sistema državnih službenika sprovedena je još jedna značajna i uspešna reforma koja je omogućila slovenačkoj vladi da sigurnije planira razvoj unapred. Za fiskalne godine 2002. i 2003., slovenačka vlada je po prvi put pripremila dvogodišnji budžet na osnovu kojeg je mogla da planira finansijske troškove i razvoj unapred, a što je bilo važno za stabilizaciju projekata koje vlada podržava i finansira. Rebalans budžeta do kojeg je došlo zbog pristupa na bazi dve godine izazvao je 2002. godine malu političku nestabilnost zbog pogrešnog tumačenja javnih finansija. Ipak, na dugi rok, slovenačke javne finansije su od 2002. godine postale mnogo transparentnije i stabilnije.

Veliki napredak u vršenju usluga većom orijentacijom prema klijentima postignut je uvođenjem informativne tehnologije u upravne procese i postupke. Već smo raspravljali o ulozi informacione tehnologije u slovenačkoj vladi u ranijim izdanjima *Javnog upravnika*, ali ćemo i sada posvetiti malo pažnje ovoj temi.

Brzi razvoj slovenačke e-vlade od pojedinačnih pokušaja do organizovanog reformskog toka u pravcu stvaranja e-vlade uveo je ne samo različite opcije u pristupu javnim uslugama, kao što su portali e-poreza i e-vlade, već i administrativnu kulturu koja je više orijentisana na korisnika.

Vidimo da je reforma slovenačke javne uprave od

strukturnih i organizacionih promena prešla i na upravljanje ljudskim resursima, potencijal državnih službenika i orijentaciju prema njihovom stručnom usavršavanju. Glavni ciljevi reformi u javnom sektoru onda su bili njegova modernizacija, efektivnost i početak komunikacije sa korisnicima putem savremene IT tehnologije.

3.2. Reforme posle 2004: ponovna politizacija reformi javne uprave

Potrebno je da čitaocima damo neka dodatna objašnjenja o reformama u slovenačkoj javnoj upravi posle 2004. godine. Slovenija se priključila Evropskoj uniji, a samo mesec dana kasnije održani su izbori za Evropski parlament. Dovedena je u pitanje dvanaestogodišnja vlast koalicije levog centra, ali niko nije obratio mnogo pažnje na izborne rezultate. U jesen 2004. godine održani su i nacionalni parlamentarni izbori na kojima je pomenuta koalicija u potpunosti izgubila položaj. Nova, umereno desna koalicija formirala je vladu i započela obimne reformske procese u različitim oblastima uključujući ekonomiju, javne medije i javnu upravu (posebno državnu upravu). Neke od neizostavnih reformi već su ranije planirane (posebno u javnoj upravi) dok su druge bile u potpunosti politički motivisane kao posledica izmenjenih odnosa u političkoj areni.

Glavne reforme u ovom periodu vezane za slovenačku javnu upravu mogu se podeliti na one koje su orijentisane na klijenta/građanina i na orijentisane na upravu. Među pozitivnim reformama orijentisanim na klijente u ovom periodu možemo da zapazimo blagi pad teritorijalnih kompetentnosti, što znači da građani mogu da odu u bilo koju administrativnu jedinicu na teritoriji Slovenije i zatraže neke usluge, na primer da registruju vozilo ili da dobiju ličnu kartu ili pasoš. Ranije je ovo bilo moguće dobiti ova i druga dokumenta samo u administrativnoj jedinici nadležnoj za teritoriju na kojoj stalno živite. Drugi takav značajan napredak u radu slovenačke javne uprave vezan je za stanje e-vlade u Sloveniji koje je detaljno opisano u prethodnim izdanjima *Javnog upravnika*. Ovde samo možemo da dodamo da je u ovom smislu vlada stimulisala e-komunikaciju sa građanima, i uvodila sve više usluga on-line (glavni primer je e-formular za porez na dohodak). Poslednji uspeh u oblasti e-javnih usluga jeste e-registracija vozila. Prostupak koji je ranije oduzimao više od pola dana kada ste trčali od kancelarije do kancelarije u oblasti u kojoj vam je auto prvi put registrovan, sada traje značajno kraće. Građanin sada samo mora da prođe test pouzdanosti automobila (provera kočnica, zagađenje ugljen-monoksidom, svetla, nivo buke koju pravi motor) i svu papirologiju može da završi sedeći na svom kauču i koristeći digitalni potpis. Pomoću interneta može da stupi u

kontakt sa određenom službom, da unese podatke da je automobil prošao test, da registruje auto i da ga osigura, sve u isto vreme (ranije je morao da ide u osiguravajuće društvo i da opet čeka u redovima), da plati putem sistema e-bankarstva i da završi sve transakcije koje će važiti godinu dana, umesto da utroši ceo godišnji odmor na ovaj posao (zato što ove administrativne jedinice rade u vreme kada je i građanin na poslu).

Ipak, na lokalnom nivou nije bilo sistemskih promena u načinu uključivanja građana u političke procese, niti u unapređenju nekih drugih oblika učestvovanja u donošenju političkih odluka. Institucije lokalne vlasti lagano su uvodile informacione i komunikacione tehnologije u svoj rad sa građanima u obliku e-formulara koji bi se mogli skinuti i popuniti. Vlasti su takođe unapredile druge oblike ICT komunikacije sa građanima, mada su njihovi rezultati još uvek daleko od zadovoljavajućih.

Drugi deo reformi odnosio se na sistem državnih službenika i reforme u ovom delu počele su samo nekoliko meseci pošto je nova vlada preuzela kormilo. Ako je generalni sekretar u vladi koja je bila u funkciji pre 2004. godine, a čiji resor je bila javna uprava, pokušavao da stvori što je moguće nezavisniju javnu upravu u Sloveniji, nakon što je imenovan za ministra za javnu upravu, počeo je da razara sopstveni sistem radnih mesta državnih službenika – zvanično, da bi stvorio fleksibilniju javnu upravu. Glavne mere na polju sistema državnih službenika bile su u vezi sa isplatom, odgovornosti i stabilnosti radnog mesta u javnoj upravi. Bilo je pokušaja da se bolje povežu plate u javnoj upravi sa boljim učinkom službenika i da se ograniči automatsko nagrađivanje službenika, što je bilo pozitivno. Glavni deo njegove reforme u ovoj oblasti sadržan je u dokumentu kojim ministar za javnu upravu dobija moć da otpušta visoke državne službenike bez ikakvog razloga i da postavlja nove osobe u toku prvih meseci otkada je postavljen na položaj ministra. Slovenačka tradicija u vezi sa relativno apolitičnim i stabilnim radnim mestima u javnoj upravi ovim dokumentom je ozbiljno dovedena u opasnost. Slučaj je stigao do ustavnog suda koji je presudio da je takav postupak apsolutno protivan važećeg pravnog sistema u Sloveniji i da bi mogao ozbiljno da utiče na profesionalizam u slovenačkoj državnoj upravi.

Posle početnog perioda posle izbora 2004. godine stupile su na snagu neke manje sistemske promene (jedna od njih bila je i zakon kojim se e-komunikacija izjednačava sa drugim oblicima komunikacije), ali nisu pomogle da se smanji broj zaposlenih u javnom sektoru u Sloveniji, posebno u državnoj upravi, u kojoj smo svedoci sve većeg broja zaposlenih, posebno u vezi sa pripremama za predsedavanje Slovenije Evropskom uni-

jom 2008. godine, a sa uvođenjem drugog (regionalnog) nivoa vlasti, možemo očekivati novi talas državnih službenika.

4. Političke reforme lokalne vlasti u Sloveniji

Opštine su značajno napredovale od ruralnog tipa vođenja lokalnih poslova do sofisticiranijeg načina rešavanja razvojnih problema. Ako uzmemo da se prva garnitura opština 1994. godine uglavnom bavila uspostavljanjem demokratske prakse političkog delovanja, možemo da tvrdimo da se posle lokalnih izbora 1998. godine i kasnije pojavio i razvija se jedan specifičan oblik lokalne političke kulture. Broj opština je već porastao od 63 pre 1994. godine do 144 posle 1994. godine. Godine 1998. broj opština porastao je na 192, a kasnije, 2002. godine, na 193. sve veći broj opština zahtevao je ozbiljnu reorganizaciju lokalne vlasti, posebno kad se imaju u vidu i sve veće finansijske potrebe i potrebe u ljudskim resursima koje uz to idu. U ovom smislu moguće je povezati ovu inflaciju opština (koje uopšteno govoreći nisu samodovoljne ni finansijski ni u ljudskim resursima) sa dve različite strategije razvoja novih opština. Prva strategija pripada onima koji traže političku šansu da zauzmu položaj u okviru (bar lokalne) političke elite. Drugi razlog za inflaciju opština leži u novčanim tokovima unutar pojedinih opština u kojima se većina novca ulaže u razvoj centra opštine, dok se u investicionim planovima periferija sistematski zaboravlja. U ovakvim slučajevima, jedino logično rešenje bilo je da se jedna teritorija odvoji od centra i uspostavi novu opštinu sa nezavisnim finansijskim resursima iz poreza i iz garantovane državne pomoći. Uprkos početnim uspesima i u prvoj i u drugoj vrsti uspostavljanja novih opština koji su međusobno slični, razlika je više nego uočljiva ako se razvoj posmatra na duži period. Opštine nastale na osnovu drugog razloga deceniju kasnije vrše preraspodelu velikog dela novca iz budžeta na investicije u idnosu na materijalne i operativne troškove, uspešnije su u privlačenju dodatnog novca za investicije iz države i iz Evrope i opština ima pozitivnu statistiku u svakoj oblasti razvoja (infrastruktura, usluge, društveno okruženje, itd.). S druge strane, opštine nastale na osnovu privatnih interesa uglavnom troše najveći procenat novca na operativne i materijalne troškove, dok su investicije na niskom nivou. Teško je reći da li je ovakva šema jednako značajna za opštinu osnovanu 2002. godine, a još manje za obe koje su osnovane 2006. Ipak, na osnovu lokalnih izbora 2006. godine, zapažamo novu pojavu u slovenačkim opštinama i lokalnoj politici.

4.1. Nova lokalna uprava?!

Kako je već pomenuto, novi talas formiranja opština 2006. godine povećao je broj za 17 opština, što ukupno čini 210 opština u Sloveniji. Uprkos tome što govo-

rimo o relativno mladim opštinama, za lokalne izbore 2006. godine možemo da vežemo značajne promene u lokalnoj političkoj areni koje će verovatno snažno uticati na dalji razvoj slovenačkih opština. Opterećeni promenama u nacionalnoj političkoj areni i prilikama koje im se nude na prvim opštim izborima, mnogi dotadašnji menadžeri odlučili su da uđu u politiku na lokalnom nivou kao i drugi nezavisni kandidati. Ali iznenađuje promena u ponašanju izbornog tela koje je usled neizvesnosti na nacionalnom nivou u mnogo većoj meri izabralo nezavisne kandidate (ili one koje nije eksplicitno podržala ni jedna glavna politička stranka). Depolitizacija lokalne politike donela je novi način upravljanja opštinama, uz veći uticaj „menadžerstva“ u odnosu na prethodne političke sukobe interesa. Jedna poznata priča tiče se ljubljanske opštine (glavni grad) koja se može posmatrati kao model promene koji je zaista značajan za druge opštine.

Zoran Janković je krajem 1990-ih imenovan za menadžera (država je imala veliki paket akcija u ovoj kompaniji) sistema Mercator, stvorio je međunarodnu imperiju od jednog malog i slabog sistema lokalnih prodavnica. Posle izmene vladajuće koalicije 2004. godine smenjen je, mada za to nije bilo poslovnih razloga. Krajem 2005. godine objavio je da ulazi u politiku i kandiduje se za lokalne izbore 2006. godine. Osnovao je političku grupu „Lista za Zorana Jankovića“ i počeo da definiše ključne probleme ljubljanske opštine i njenih stanovnika. Lista „22 stvari koje treba promeniti ili uraditi“ postala je njegov politički program kada je počeo kampanju za položaj gradonačelnika. Ugled koji je stvorio kao menadžer Merkatora nije se mogao pobijati. Ljudi su ga voleli (u celoj Sloveniji), znali su da zapošljava hiljade radnika ili studenata. Njegov privredni uspeh bio je praćen stalnim osmehom na licu i ličnim kontaktima koje je negovao sa svim zaposlenima (i sa prodavcima). Na dan lokalnih izbora on je bio apsolutni pobednik, dobio je 62,99% glasova, pobedio 15 drugih kandidata. Lista za Zorana Jankovića osvojila je 41,37% glasova i 23 od 45 mesta u gradskom veću. Dobio je mandat apsolutnog vladara. Održao je prvo obećanje i odbio je gradonačelničku platu za prvu godinu (zahvaljujući sredstvima koje ima to mu nije bilo teško) i odlučio da dobija platu na osnovu uspešnosti u prvoj godini svoga mandata, mereno podrškom koju građani daju njegovom radu. Njegova popularnost je rasla pošto je Ljubljana ponovo dobijala značaj glavnog grada koji je skoro izgubila tokom prethodnih mandata, zbog političkih neslaganja i neaktivnosti vlasti. Janković je prestrukturirao gradsku upravu, finansije i život u gradu. Na njegovoj od 22 stvari bilo je sve više ostvarenih tačaka i čak skupi i nerealni projekti kao što je novi fudbalski stadion (koji je svakako

neophodna, ali skupa investicija) postaju stvarnost (stadion se gradi od druge godine Jankovićevog mandata, posle jednog ili dva mandata u kojima se razmišljalo šta da se radi). On razbija sve administrativne procedure i pravila. Sa jakom podrškom svoje liste u gradskom veću i svojim menadžerskim sposobnostima u stanju je da menja sistem kao što su to uradili i Šrot u Celju i Popović u Kopru i ugrozili položaj Ljubljane kao centralnog grada (neko vreme pre izbora 2006. bilo je glasina kako neke centralne institucije treba izmestiti iz Ljubljane). Ako druge opštine koje imaju slabu političku arenu i jake lidere menadžere slede njegov primer, možemo očekivati promene u principima lokalne vlasti čiji će se uticaj osetiti i na nacionalnom nivou javne uprave i u državnim institucijama, ili će oni sve više ignorisati državni nivo i organizovati razvoj nezavisno od državnih strategija razvoja.

4.2.Regionalizacija

Debata o regionalizaciji u Sloveniji traje još od reforme lokalne uprave. Intenzitet pokušaja da se postigne regionalizacija jača i slabi u talasima, ali uopšteno govoreći, za 15 godina nije postignut nikakav napredak. Poslednji pokušaj da se uspostave regije kao drugi nivo sub-nacionalne vlasti bio je u drugoj polovini 2007. godine i u prvoj polovini 2008. godine i on se završio neuspehom. Glavni razlog te stalne nesposobnosti da se uspostavi regionalna struktura vlasti blisko je povezan sa različitim političkim interesima i nemogućnosti ekonomske održivosti (da i ne razmišljamo o društvenoj održivosti ili o okruženju). Nacrti regionalnih planova ne sadrže jasne ciljeve koje je moguće lako izmeriti i ocenjivati što zamagljuje ulogu regija kao faktora ubrzanja razvoja. To od regija stvara političko administrativne hobotnice koje će preusmeriti novčane tokove dalje od opština i i stvoriti novi sloj državnih službenika i birokrata koji se de na mestima na kojima se odlučuje i koji sigurno neće dati svoj glas za investicije i razvoj. Osnovni argument koji potkrepljuje ovaj stav jeste sama priroda hijerarhijskih procesa odlučivanja po kojoj svaki novi sloj birokratije zahteva dodatno vreme i novac da bi doneo odluku. U takvoj situaciji izgleda da je mnogo bolje da se slovenačke statističke regije uzmu kao jednake političkim regijama (bar će razvojni učinak moći lako da se izmeri) ili da se zadrži sadašnja situacija i da se snažno podrži bolja međuopštinska saradnja.

5. Zaključne napomene

Uopšteno, može se reći da je ostvaren značajan napredak u oblasti reforme lokalne samouprave a u vezi sa reformom javne uprave. S druge strane, još uvek ne postoji jasna ideja o tome koja je glavna misija lokalne samouprave definisane u kontekstu nove javne uprave. Slovenačkoj lokalnoj samoupravi nedostaju

organizacioni, finansijski i ljudski resursi da bi ostvarila odgovarajući nivo efektivnosti, efikasnosti, ekonomije i otvorenosti prema korisniku. Iz prezentiranog načina reforme jasno je da je glavni izvor reforme zakonodavstvo, a ne administrativni procesi. Period 2007-2008. godine posebno je obeležen raspravama o regionalizaciji koja pokazuje stvarnu nemoć reforme lokalne samouprave u Sloveniji. Ako znamo da je ova rasprava o regionalizaciji počela još 1992. godine, vidimo da je učinjen ograničen napredak u pravcu novog zakonodavstva pri čemu ne postoji konsenzus u vezi sa brojem i ulogom regija. Slovenija je još uvek suočena (na svim nivoima vlasti) s jakim političkim uticajima administrativne vlasti i uprave. Regije u Sloveniji će (prema sadašnjoj situaciji) dovesti do dodatne birokratizacije lokalnih upravnih procesa umesto da dovedu do stvaranja boljeg administrativnog okruženja za razvoj lokalne samouprave i uključivanja društva u procese lokalne politike.

6. Bibliografija

[1] Kovač, P., "Tradicionalno in novo upravljanje javnega sektorja – primer upravnih enot", *Javna uprava*, 35(1999) 29-48.

[2] Kovač, P., "Novi javni management in slovenska uprava", M. Brezovšek in M. Haček (eds), *Upravna*

kultura, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2004, 177-196.

[3] Lane, J. E., *The Public Sector*, Sage publications, London, Thousand Oaks, New Delhi, 1995.

[4] Osborne, D., Gaebler, T., "*Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*", Plume/Penguin Books, New York, London, Victoria, Toronto, Auckland, 1993.

[5] Pinteri, U., Benda, N., Belak, B., "*Modernizacija slovenskih občinskih uprav: izbrane teme*", URS Novo mesto, Novo mesto, 2008.

[6] Snellen, I. (2003): "Matching ICT networks and PA networks: Lessons to be learned", In A. Salminen (ed.), *Governing networks: EGPA Yearbook*, IOS Press, Amsterdam, 2003, 129-141.

[7] Vintar, M., Kunstelj, M., Leben, A., "Benchmarking the Quality of Slovenian Life-Event Portals", In E. Löffler and M. Vintar (eds), *Improving the Quality of East and West European Public Services*, Ashgate, Hampshire, Burlington, 2004, 208-221.

[8] Vlaj, S., *Lokalna samouprava: teorija in praksa*, Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2006.

[9] Žurga, G., *Kakovost državne uprave*, FDV, Ljubljana, 2001.