

# Reforma javne uprave u kontekstu eurointegracijskih procesa

Hrvoje Marušić\*

UDK 35.071.2(497.5:4EU)  
339.923:061.1>(4)EU

## 1. Uvod

U kontekstu približavanja i ulaska u punopravno članstvo Europske unije Republika Hrvatska je prošla dugotrajan i iznimno zahtjevan proces pregovora. U slučaju Republike Hrvatske prvi je put primijenjena nova metodologija pregovora, koja je podrazumijevala ne samo 35 poglavlja, zasebno poglavlje 23, već i niz mjerila za otvaranje i zatvaranje svakog od poglavlja. Iako je takva metodologija pregovora bila poseban izazov, ona je ujedno bila i katalizator za reforme koje bi u izostanku »pritiska« pregovora za članstvo vrlo vjerojatno zahtijevale puno više vremena. To naročito vrijedi u pogledu javne uprave. Naime, reforma javne uprave nije bila samo dio obveza koje je Republika Hrvatska morala ispuniti da bi stvorila preduvjete za ulazak u punopravno članstvo, već je ona u velikoj mjeri bila i preduvjet uspješnog vođenja pregovora i ispunjavanja ostalih obveza u tom okviru. Drugim riječima, *reforma javne uprave bila je i ostaje nužan preduvjet za provedbu ostalih reformi.*

Reforma javne uprave u kontekstu europskih integracija započela je prvoga dana tog procesa, intenzivirala se tijekom pregovora, a nastavlja se

---

\* Hrvoje Marušić, pomoćnik ministrice, Ministarstvo vanjskih i europskih poslova Republike Hrvatske (Director-general, Ministry of Foreign and European Affairs, e-mail: Hrvoje.Marusic@mvep.hr)

nesmanjenim tempom i nakon ulaska u članstvo. Štoviše, u vremenu intenzivnih promjena i reformi same Europske unije, hrvatska uprava morat će stanje konstantnih promjena prihvatiti kao permanentan izazov. Koristi od članstva izravno će ovisiti o sposobnosti brze adaptacije javne uprave te, što je još važnije, o uvođenju *meritokracije kao temeljnog načela funkcioniranja javne uprave*.

Reforma javne uprave može se u osnovi razmatrati kroz tri osnovne faze, usporedive sa sportom:

1. *Pripremno razdoblje* – sportskim rječnikom može se usporediti s bazičnim sistematskim pregledom, tj. spoznajom vlastitih kapaciteta, slabosti i potencijala.
2. *Razdoblje pregovora* – može se usporediti s razdobljem treninga, tj. stjecanja osnovnih vještina i fizičkih sposobnosti, što u slučaju jačanja javne uprave znači poznavanje stranih jezika, informatičke pismenosti, strateškog i operativnog planiranja i sl.
3. *Razdoblje članstva* – usporedivo je s natjecateljskom fazom, tj. implementacijom stečenih vještina i sposobnosti pod punim opterećenjem. Naravno, istovremeno je nužno konstantno prilagođavati »taktiku« u uvjetima igre te održavati »kondiciju« dodatnim »treninzima« momčadi.

Pretpostavke uspješnosti, kako pojedinca tako i kolektiva, u ovom slučaju države ili zajednice država, jesu *otvorenost uma, postojanje jasne vizije, predanost i (nadasve) znanje*. U kontekstu javne uprave to podrazumijeva sposobne i motivirane službenike.

## 2. Pretpostavke uspješnog članstva u Europskoj uniji

Pretpostavke uspješnog članstva u Europskoj uniji, ali u određenoj mjeri i uspješnog pretpristupnog procesa, jesu:

1. poznavanje politika Europske unije te pravnog i institucionalnog okvira
2. sposobnost artikuliranja nacionalnih interesa/stajališta u okviru pojedinih politika Europske unije
3. ugradnja nacionalnih interesa u politike i pravne akte Europske unije (poznavanje formalnih i neformalnih instrumenata u tu svrhu)

#### 4. učinkovita implementacija politika i pravnih akata Europske unije u nacionalnom okviru.

Sve navedene pretpostavke zahtijevaju odgovarajuće znanje, kako donositelja odluka tako i operativnih provoditelja, pa je evidentno da je ključna riječ kada se govori o reformama javne uprave na svim razinama upravo znanje.

Bez obzira na visoku kvalitetu i svrsishodnost metodologije pregovora odnosno cjelokupnog pretpripravnog procesa, on ne može osigurati potpunu pripremljenost za članstvo. Intenzitet (točnije opseg, kompleksnost i dinamika) europskih poslova jest takav da je teško »probavljiv« za tradicionalno ustrojenu i educiranu javnu upravu. Novi europski kontekst traži razvoj novih ili osnaživanje postojećih oblika komunikacije i suradnje:

a) *intrainstitucionalnu suradnju* – različite službe unutar pojedine institucije moraju koordinirano djelovati u funkciji kvalitetnog i učinkovitog artikuliranja nacionalnih stajališta u okviru pojedinih politika

b) *interinstitucionalnu suradnju* – za kvalitetno i učinkovito artikuliranje nacionalnih stajališta, koje podrazumijeva širi kut gledanja, posebno kada je riječ o tzv. *cross-cutting* pitanjima, nužna je vrlo kvalitetna međuresorna suradnja. Također, važna je i suradnja Vlade Republike Hrvatske i Hrvatskog sabora kako bi se osigurala primjena načela supsidijarnosti. Vrlo je važna suradnja s hrvatskim članovima Europskog parlamenta kako bi se osiguralo koordinirano zastupanje nacionalnih interesa, naročito u slučajevima kada se primjenjuje procedura suodlučivanja. U određenim slučajevima, nužno je surađivati i s drugim subjektima iz Republike Hrvatske koji sudjeluju u radu onih europskih tijela koja su uključena u procedure odlučivanja kroz davanje (ne)obvezujućih mišljenja, poput Odbora regija ili Europskog gospodarskog i socijalnog odbora

c) *partnerstva s drugim državama članicama* – tradicionalni koncept partnerstava (temeljem primjerice povijesnih, vjerskih ili drugih poveznica) među državama u kontekstu Europske unije mora u najmanju ruku biti nadograđen fleksibilnošću i sposobnošću brzog identificiranja potencijalnih partnera/suparnika s obzirom na pojedine politike ili pojedinačna pitanja unutar politika Europske unije. Partnerstva se formiraju na vrlo konkretnoj i ponekad vrlo kratkoročnoj osnovi, karikirano govoreći temeljem dnevnog reda sastanaka sljedećeg tjedna. Česte su i situacije kada se jedna država s drugom istovremeno nalazi u partnerskom odnosu u jednom pitanju, a u suparničkom u drugom pitanju.

### 3. Naučena iskustva i preporuke za nove kandidate za članstvo u Europskoj uniji

Iskustva prikupljena tijekom pretpristupnog razdoblja i tijekom prve godine članstva mogu biti temelj i za određene zaključke, koje mogu poslužiti kao smjernica onim državama koje su krenule putem integracije u Europsku uniju. Rečeni zaključci mogli bi se sažeti ovako:

– Kapacitete treba početi graditi od samog početka eurointegracijskog procesa, jer je proces tehnički, financijski i politički zahtjevan, a pritisci se povećavaju s napredovanjem pretpristupnog procesa.

– Odgovornost za sektorske politike treba što je moguće prije predati resorno nadležnim tijelima, gradeći istodobno njihov interni kapacitet. Koncentracija kapaciteta u samo jednom »centru izvrsnosti« (npr. u ministarstvima ili uredima za europske integracije/poslove) rezultat će jednom vrstom »ovisnosti«, tj. nedovoljno razvijenim kapacitetom resornih tijela, što je pogubno u uvjetima članstva.

– Nužno je definirati jasne procedure, odgovornosti i nadležnosti te osigurati snažnu poziciju tijela koje ima ulogu nacionalnog koordinatora europskih poslova, bez obzira na to o kojem je modelu (ministarstvo, ured Vlade ili drugo) riječ. Učinkovit sustav koordinacije europskih poslova zahtijeva inkluzivan pristup, ali s druge strane i vrlo jasno definirane ovlasti i nadležnosti svih uključenih dionika.

– Potrebno je graditi i kapacitet društvenih dionika i medija, jer je za provedbu potrebnih reformi, kako u pretpristupnom razdoblju tako i u razdoblju nakon ulaska u članstvo, nužan snažan i sveobuhvatan konsenzus.

– Potrebno je osigurati uravnotežen kapacitet državne uprave u glavnom gradu i stalnog predstavništva u Bruxellesu da bi se osigurala maksimalna sinergija. To se najlakše osigurava dosljednom rotacijom stručnjaka između glavnog grada i Bruxellesa, ali i između resornih tijela u glavnom gradu.

– Potrebno je osnažiti diplomatsku mrežu radi kvalitetnog zastupanja nacionalnih stajališta te kvalitetne analize stajališta drugih država članica. Kao i u prethodnom slučaju, to je moguće osigurati dosljednom i promišljenom rotacijom stručnjaka između glavnog grada, predstavništava u državama članicama i stalnog predstavništva u Bruxellesu.

– Promjena statusa iz pretpristupnog statusa u status punopravnog članstva zahtijeva promjenu mentaliteta donositelja odluka i izvršitelja. Svijest o statusu aktivnog sudionika procesa donošenja odluka unutar Europske

unije mora se izgraditi i u nacionalnoj i u europskoj upravi, a ta promjena naročito je teška kada postoji dugogodišnji personalni kontinuitet.

– Nužno je razviti sustav temeljen na meritokraciji, jer je to jedini mogući način da se kvalitetni kadrovi zadrže u javnoj službi.

Radi prijenosa hrvatskih iskustava i stečenih znanja na raspolaganju su mnogobrojni instrumenti, poput:

- a) bilateralne suradnje
- b) programa teritorijalne suradnje (Republika Hrvatska sudjeluje u 13 takvih programa)
- c) makroregionalne strategije (EUSDR, EUSAIR).

Provedba aktivnosti prijenosa znanja može se odvijati kroz nekoliko platformi, npr. kroz već postojeće projekte Ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija poput Centra izvrsnosti za tranzicijske procese, Diplomatske akademije, studija diplomacije u Zagrebu, ili kroz projekte koji su u inicijalnoj fazi poput novog programa multidisciplinarnog poslijediplomskog međunarodnog studija europskih znanosti pri Sveučilištu u Rijeci.

Za proces proširenja Europske unije odnosno prilagodbu europskim standardima nužno je istaknuti i važnost velikih infrastrukturnih projekata koji su katalizator tog procesa s nekoliko osnova:

- a) imaju velik ekonomski učinak (gospodarski razvoj i radna mjesta)
- b) imaju veliku vidljivost (konkretni fizički primjeri najbolja su promocija korisnosti članstva u EU)
- c) daju velik poticaj izgradnji institucija i pravnog okvira (zbog svoje velike kompleksnosti te zbog toga što su često financirani sredstvima fondova EU ili međunarodnih financijskih institucija).

## 4. Zaključak

Kako sve rečene reforme zahtijevaju značajna financijska ulaganja, na unutrašnjem planu iznimno je važno osigurati potreban kapacitet za korištenje europskim fondovima, kako u pretprijetnoj fazi tako i u fazi članstva. S time u vezi, a prepoznajući važnost procesa proširenja na zemlje zapadnog Balkana, Republika Hrvatska u okviru Europske unije snažno

se zalaže za nastavak proširenja Europske unije te zadržavanje razine financiranja kroz program IPA.

Slijedom navedenoga potpuno je jasno da je reforma javne uprave slikovitim rječnikom »majka svih reformi«, odnosno nužan preduvjet uspješne provedbe svih ostalih društvenih reformi koje čine ne samo temelje za uspješno pridruživanje i u konačnici članstvo u Europskoj uniji bilo koje zemlje nego i za uspješno funkcioniranje države i društva uopće.