



HRVATSKA ADMINISTRATIVNA ELITA I PROBLEMI UPRAVLJANJA U PROCESU EUROPSKIH INTEGRACIJA

Drago ČENGIĆ
Institut društvenih znanosti Ivo Pilar, Zagreb

Sanjin DRAGOJEVIĆ
Fakultet političkih znanosti, Zagreb

Igor VIDAČAK
Institut za međunarodne odnose, Zagreb

UDK: 35.075(497.5:4-67EU)
Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 2. 2. 2004.

Rad je nastao u okviru međunarodnoga projekta "After the Accession: The Socio-Economic Culture of Eastern Europe in the Enlarged Union: An Asset or a Liability?" sa svrhom da dublje istraži ponašanje javne uprave u kontekstu proeuropskih obveza Hrvatske. Pod javnom upravom ovdje se misli na institucije potrebne za provedbu određenih formalnih pravila na razini cijele države, a pod hrvatskom administrativnom elitom na ključne političare i stručnjake koji rukovode pojedinim ministarstvima Vlade RH i savjetodavno-stručnim agencijama/zavodima RH. Dobiveni rezultati (na temelju dubinskih intervjua s pripadnicima administrativne elite) upućuju na nekoliko zaključaka. Prvo, postoje uočljive napetosti u dijelovima administrativne elite kad je riječ o niskoj razini profesionalizacije javne uprave. Drugo, Hrvatska nema ni jasne strategije pridruživanja EU ni jasnoga modela iz kojega bi zauzela prepoznatljivije pregovaračke pozicije prema EU. Treće, istraživanje upozorava da Hrvatska u institucionalno-upravljачkom smislu (duž cijele organizacijske okomice od središnje do lokalne uprave) zapravo još uvijek nema (politički neovisne) administrativne elite, jer se administrativno osoblje smatra prije svega politički 'podaničkom strukturom', a ne važnim razvojnim resursom zemlje.



Drago Čengić, Institut društvenih znanosti Ivo Pilar,
Marulićev trg 19/1, p. p. 277, 10001 Zagreb, Hrvatska.
E-mail: Drago.Cengic@pilar.hr

UVOD

Proces europskih integracija, tj. pridruživanja bivših postsocijalističkih zemalja Europskoj uniji, do sada se među ekonomistima, sociolozima i drugim istraživačima (poslovnim analitičarima savjetnicima, članovima istraživačkih jedinica u znanstvenim, 'think – thank' i sličnim institucijama) uglavnom pratio analizom ekonomskih i institucionalnih pretpostavki 'stjecanja podobnosti' postsocijalističkih zemalja za članstvo u EU (usp. za Hrvatsku: Ott, 2003.; Samardžija i sur., 2000.). Prema Kovacsu (2002.), brojni radovi o proširenju EU nove odnose između (negdašnje) Zapadne i (nove) Istočne Europe najčešće sagledavaju iz perspektive dviju velikih 'naracija'. Prva je pripovijest o 'tranziciji' postsocijalističkih zemalja – dominantna za devedesete godine prošloga stoljeća, a druga je sadašnja saga o 'proširenju Europske unije'. U sadašnjoj 'pripovijesti' o proširenju EU s novih deset zemalja pravno naslijeđe EU (*acquis communautaire*) i opća ekonomska mjerila kako su se dogovorile sadašnje članice EU postaju ključne ulaznice za ulazak u društvo 'zrelih' i razvijenih demokracija, odnosno "...ključna mjerila usporedbe između (europskog) 'Središta' i 'Istoka' iz bivšega Istočnog bloka" (Kovacs, 2002., str. 5). Istodobno, rijetke su rasprave i projekti u kojima se ispituje društvena racionalnost spomenutih mjerila, u kojima se postavlja pitanje o naravi modernizacije i moderniteta držanima u pristupnim mjerilima za ulazak u članstvo EU.

I mi u tu dimenziju problema zalazimo 'prigodničarski', ali ipak vodeći računa o njezinoj 'globalnoj' važnosti – praćenjem raznih dimenzija upravljačke ne/racionalnosti identificiranih u središnjoj državnoj/javnoj upravi. Nadamo se da će prikupljeni istraživački materijal relativno slikovito pokazati latentni sukob između različitih tipova racionalnosti koje određuju ponašanje 'europskoga' i 'postsocijalističkoga' tipa javne uprave. Nakon toga bilo bi mnogo lakše, pretpostavljamo, razgovarati i o tipu modernizacije, koja bi trebala biti vodiljom u njezinu daljnjem 'reformiranju', a na tragu njezine veće i 'proeuropske' i 'lokalne' učinkovitosti.

TEORIJSKO-METODOLOŠKI OKVIR

Odnos hrvatske administrativne elite i upravljanja u ovom radu istražujemo u kontekstu općih ciljeva i hipoteza projekta 'Access...' (usp. Kovacs, 2002.).¹ To znači, primjerice, da socioekonomsku kulturu shvaćamo kao konglomerat individualnih i kolektivnih vrijednosti, normi, vjerovanja, običaja, životnih stilova, institucionalnih aranžmana te znanstvenih koncepata ekonomskih i socijalnih aktera na području poduzetništva i upravljanja. Upravljanje ili vladalaštvo (*governance*) radno se povezuje s pojmovima/konceptima kao što

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 13 (2004),
BR. 1-2 (69-70),
STR. 3-25

ČENGIĆ, D.,
DRAGOJEVIĆ, S.,
VIDAČAK, I.:
HRVATSKA
ADMINISTRATIVNA...

su: stavovi prema državi, kakvoća administracije, pitanje odnosa privatne i javne sfere života, odnos između oslonca na pojedinca i na društvenu solidarnost, pitanje odnosa između poslovanja i politike itd. (usp. Kovacs, 2002.; Bađun, 2004.). Kad je riječ o hrvatskom društvu, pošli smo od opće hipoteze da su različiti aspekti socioekonomske kulture današnjega hrvatskoga društva 'proizvod' međusobno nesukladnih, pa i suprotstavljenih, zahtjeva koje nameću: a) temeljni strukturalni procesi (demokratizacija, privatizacija i globalizacija), b) težnje i interesi nacionalne političke elite, c) interesi drugih relevantnih aktera (institucije, grupe, pojedinci) te d) sociokulturno naslijeđe, koje se ogleda u tradiciji, kognitivnim sklopovima i tipovima mentaliteta u narodu (usp. Katunarić, 1994.; Županov, 1995.; Rogić, 2000.; Čengić, Rogić, 2001.; Meštrović, 2001.)

Pod javnom upravom mislimo na 'institucije potrebne za provedbu određenih formalnih pravila na razini cijele države' (Boromisa, 2004.). Za razliku od takozvanih "uspješnih" tranzicijskih zemalja, koje su gotovo od samoga početka procesa internalizirale u relativno visokoj mjeri načela i parametre razvoja javne uprave prema traženjima EU (Zaključci Europskog vijeća u Kopenhagenu 1993. i u Madridu 1995.), te su u tome smislu imale relativno visoku i konstantnu podršku njezinih ključnih autoriteta, Hrvatska se sve donedavno nije mogla jasno postaviti prema ovome pitanju (Dragojević, 1998.; Vidačak, 2001.). Pripadala je nizu zemalja koje devedesetih godina nisu uspostavile integracijski funkcionalan tip javne uprave koja bi podržala i ubrzala postizanje kvalitativne društvene i razvojne transformacije prema poželjnim parametrima Europske unije, a koji su definirani u čitavom nizu ključnih dokumenata (usp. OECD, 1999.).

Čitavu ovu problematiku dodatno usložnjava činjenica da je krug manje uspješnih tranzicijskih zemalja bio (i još uvijek jest) izložen reformskim zahtjevima međunarodnih organizacija, među kojima su svakako najvažnije Svjetska banka, Međunarodni monetarni fond te Svjetska trgovinska organizacija. Ove organizacije implicitno se (ali i izriječno) – preko niza 'predloženih' (propoziranih) mjera – zalažu za uspostavu modela države i javne uprave koji u bitnim pitanjima odstupa ili se razlikuje od onoga što ga traži i predlaže Europska unija. Riječ je o takozvanom neoliberalnom modelu (ultra) minimalne države, koji iziskuje brzo i korjenito smanjenje troškova njezina funkcioniranja, posebno javne uprave (zalažući se za tzv. *new public management*), bez obzira na nepoželjne efekte koje takvi zahvati mogu prouzročiti. Naime, te zahtjeve najčešće ne prate razrađene mjere i programi amortizacijskoga karaktera kojima bi se barem ublažile negativne posljedice ovakvih radikalnih, a često i posve nekon-

troliranih, promjena. Čak i među pristašama ovakvih stavova (poklonici neoklasične teorije u ekonomiji i sociologiji) pojedini autori uočavaju problematične negativne učinke radikalne uspostave ovakva modela i u američkim prilikama, kao što su urušavanje opće razine usluga, izostanak društvene kohezije i solidarnosti, kriza i javnoga i neprofitnoga sektora i tome slično (usp. Coleman, 1990.; Putnam, 1995.; Katunarić, 1998.).

S treće strane, mora se primijetiti da ni sama Europska unija nema jasno definiran model javne uprave koji bi obvezivao države kandidatkinje za članstvo u Uniji. To nije slučajno. Područje javne uprave, jednako kao npr. i područje kulture, ne pripada onima koja se reguliraju "odozgo", tj. na supranacionalnoj razini, jer su modeli pojedinih država ne samo tradicijski utemeljeni nego su među sobom ponekad i isključivi, a sami se oslanjaju na razne pravne sustave i javne prakse (Knill, 2001.). Ovo stanje, dakako, odrazilo se i na stupanj jasnoće pojedinačnih traženja iz svake zemlje. Tako se u jednom izvoru konstatira: "Nepostojanje zakonodavstva EU primjenjivoga na područje javne uprave i upravnoga prava suočava zemlje kandidatkinje s velikim poteškoćama. Od njih se traži da svoje upravne sustave i institucije javne uprave osposobe za usvajanje i provedbu *acquisa* sukladno načelu obvezujućih rezultata (*obligation de résultat*)." (OECD, 1999., 6).

Dakle, može se zaključiti da su zemlje nečlanice EU pod svojevrsnim pritiskom supostojanja dvaju modela – modela EU (*European governance*) i američkoga modela upravljanja u javnoj upravi (*new public management* model). Premda se ova dva modela u nekim segmentima podudaraju, većina stručnjaka ističe jasne razlike među njima. U biti, može se reći da je europsko upravljanje politička teorija, za razliku od novoga javnog menadžmenta, koji je organizacijska teorija. Europski model dobrog upravljanja stavlja veći naglasak na sam proces upravljanja, uzimajući u obzir ustanove i aktere izvan same uprave i ističući važnost načela otvorenosti, koherentnosti, efektivnosti i odgovornosti uprave te participativnosti građana u procesu donošenja politika (European Commission, 2001.). *New public management* stavlja izrazit naglasak ne toliko na proces, koliko na rezultate – na organizacijske reforme javnoga sektora, u smislu visoke privatizacije mnogih dijelova javnoga sektora, delegiranja funkcija ovoga sektora neprofitnom i privatnom sektoru, smanjenja poreza i tome slično (usp. Peeters, Pierre, 1998.).

Uspješnije među zemljama kandidatima za EU optiraju za prvi, dok su druge bile prepuštene (što zbog internih propusta i poteškoća, što zbog izostanka jasnih i kontinuiranih programa pomoći EU na ovome području) svojevrsnom hibridnom kombiniranju elemenata obaju modela. Posljedice su,

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 13 (2004),
BR. 1-2 (69-70),
STR. 3-25

ČENGIĆ, D.,
DRAGOJEVIĆ, S.,
VIDAČAK, I.:
HRVATSKA
ADMINISTRATIVNA...

kao što se može i pretpostaviti, mahom bile negativne te su u nekim slučajevima dovele gotovo do sloma javne uprave (slučaj Rumunjske). Usput treba napomenuti da upravo zbog novih zemalja pristupnica i sama EU precizira, ali i povisuje, vlastite kriterije i standarde unutar autorefleksije ovoga područja i na razini nje same, a i na razini zemalja članica. Tako se događa paradoks da se od zemalja pristupnica traži ispunjenje zahtjeva kojima nisu udovoljile ni same članice (Eriksen, 2001.).

Na tragu ovih kontekstualnih varijabli i postavljenih općih hipoteza Projekta ovim smo istraživanjem uz pomoć kvalitativnoga materijala željeli prije svega: a) istraživački dublje razumjeti različite dimenzije EU-integracijskoga pritiska među članovima administrativne elite u Hrvatskoj, b) identificirati ključne probleme na koje nailazi hrvatska vlada u realizaciji zahtjeva Bruxellesa, a u okviru projekta priključenja Hrvatske EU, c) identificirati ona obilježja domaće administrativne elite i državne organizacije koja otežavaju/olakšavaju funkcionalne odgovore Hrvatske na izazove 'integracijske modernizacije' te d) identificirati ona područja administrativnog i ekonomskog upravljanja na temelju dosadašnje suradnje EU-predstavnik i hrvatske vlade, relevantna za moguću reformu javne uprave, pa onda i za, posljedično, ponašanje same administrativne elite.

Naše su opće hipoteze pri tome bile ovakve: prvo, smatramo da je modernizacija hrvatske javne uprave u smjeru bilo kojega od spomenutih općih modela javne uprave politički još uvijek 'neosviješten' projekt i kao takav ponajprije ovisan o političkoj volji ključnih političkih i institucionalnih aktera (političke stranke, relevantne institucije javne uprave). Drugo, smatramo da su sadašnja iskustva i načini ponašanja hrvatske administrativne elite u rješavanju eurointegracijskih obveza zemlje važni i za buduću reformu javne uprave, bez obzira na to u kojem će se smjeru (modelski, politički i provedbeno) ta reforma kretati.

Pod hrvatskom administrativnom elitom ovdje razumijevamo ključne političare i stručnjake koji rukovode pojedinim ministarstvima Vlade RH i savjetodavno-stručnim agencijama/zavodima RH. Među 13 intervjuiranih osoba (intervjui su obavljani od travnja do rujna 2003. godine) nalazimo vrhunske dužnosnike i profesionalne rukovodioce iz ministarstava i vladinih agencija te međunarodnih organizacija (dužnosnik Svjetske banke u Zagrebu te dužnosnik UNDP-a u Zagrebu). Zbog velikih obveza glavnih predstavnika nekih međunarodnih organizacija djelomično su izostali intervjui upravo s tim dijelom ispitanika (u dva slučaja). Pripreme za razgovore bile su dugotrajne, u nekim su slučajevima zbog raznih ob-

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 13 (2004),
BR. 1-2 (69-70),
STR. 3-25

ČENGIĆ, D.,
DRAGOJEVIĆ, S.,
VIDAČAK, I.:
HRVATSKA
ADMINISTRATIVNA...

veza ispitanika trajale i po mjesec dana. Obavljeni intervjui trajali su prosječno jedan sat, u rasponu od 45 minuta do sat i 30 minuta. Iako se većina naših sugovornika trudila da sustavno odgovara na postavljena pitanja, nekolicina među njima to iz raznih razloga (zaokupljenost drugim obvezama u uredu, iznenadne situacije, osobna suzdržanost prema istraživačima) nije napravila. Svim sudionicima razgovora zajamčili smo anonimnost.

U Hrvatskoj su se prvi napori političke elite i javne administracije na projektu pridruženja EU javili tek u travnju 1998. godine, kada je u okviru Vlade RH (za tada još vladajućega HDZ-a) osnovan poseban ured za europske integracije (usp. www.mei.hr; Ott, 2003.). Međutim, tek kasnijim pretvaranjem toga ureda u zasebno ministarstvo i dolaskom nove političke koalicije na vlast 2000./2001. godine "europski poslovi" postali su jedan od prioriteta političke elite. Podnošenjem zahtjeva za punopravno članstvo u Europskoj uniji u Ateni 21. veljače 2003. godine Republika Hrvatska otpočela je formalni postupak pristupanja Europskoj uniji, nakon što je status pridruženoga člana ostvarila sklapanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju 29. listopada 2001. godine.

U svim je ovim poslovima bilo maksimalno angažirano Ministarstvo za europske integracije (www.mei.hr), koje je Vlada RH – kao "koordinacijsko tijelo državne uprave" – odredila za ključnoga "realizatora EU-zadaća" unutar Vlade RH. Osim toga, Ministarstvo je (bilo) zaduženo i "za koordinaciju programa tehničke pomoći EU za informiranje javnosti o procesu približavanja EU za obrazovanje i usavršavanje državnih službenika u području europskih integracija te za prevođenje pravnih dokumenata EU potrebnih za usklađivanje pravnog sustava". Među našim sugovornicima često se čuju mišljenja i o radu ovoga ministarstva, odnosno o temama koje im ono nameće kao okvir rada. Zato su odgovori dobrog dijela naših sugovornika visoko kontekstualni i povezani s konkretnim prointegracijskim zadacima koje ovo ministarstvo ima u državnoj upravi.

HRVATSKA ADMINISTRATIVNA ELITA I PROCES EU-INTEGRACIJA

Neke dimenzije prointegracijskih administrativnih obveza i percepcija 'integracijskoga pritiska'

Hrvatska politička elita i široka javnost dijele mišljenje da Hrvatska odavno pripada "zapadnoeuropskom civilizacijskom krugu". Zanimalo nas je zato odmah na početku, kad je riječ o konkretnim političko-administrativnim poslovima na stjecanju statusa kandidata za članstvo u EU, kako ih ključni administrativni akteri doživljavaju: kao posljedicu samostalnog izbora zemlje ili pak kao nametnuti pritisak izvana, čime se Hrvatska želi "podrediti vanjskim silama".

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 13 (2004),
BR. 1-2 (69-70),
STR. 3-25

ČENGIĆ, D.,
DRAGOJEVIĆ, S.,
VIDAČAK, I.:
HRVATSKA
ADMINISTRATIVNA...

Općenito govoreći, naši (domaći) sugovornici eksplicite ne priznaju postojanje takva pritiska, odnosno nema suglasnosti među njima da tako nešto postoji. Prije bi se reklo da većina njih smatra kako je bolje govoriti o "integracijskom izazovu ili poticaju". Ovdje primjećujemo jednu, doduše očekivanu, zanimljivost: sugovornici hijerarhijski viši u izvršnoj vlasti radije govore o integracijskim poticajima i zadaćama "koje smo si sami zadali" nego o integracijskom "pritisku". Za nas je istraživački važan nalaz da odgovori većine intervjuiranih dužnosnika pokazuju kako se spomenuti EU-integracijski pritisak doživljava kao logična posljedica politike i cilja što ga je Hrvatska sama odabrala.

Neki sugovornici misle da je pritisak sa strane ponekad nužan poticaj za operacionalizaciju reformi koje se provode u interesu zemlje. Prema jednoj dužnosnici Ministarstva gospodarstva: "Ponekad je lakše kretati u teže reforme kad postoji pritisak sa strane. Onda su i spremniji na to oni koji moraju pokrenuti reforme i oni na koje se te reforme odnose. Kad nema pritiska – prva prepreka može biti razlog odustajanja. Ovdje odustajanja nema. Cilj je jasan. Dali smo si rok. Mi do 2007. moramo biti spremni – iako ne znači da ćemo tada postati članica."

Treba istaknuti i stav (prema našem sugovorniku iz Ministarstva za zaštitu okoliša i ekologiju) da se EU-integracijski pritisak definira i kao svojevrsna tržišna utakmica u kojoj je svaka od država obuhvaćenih procesom integracija pod pritiskom da izbori što bolju poziciju u tom procesu. Istodobno, sagledavajući proces približavanja Hrvatske EU u proteklih deset godina, može se reći da su se priroda i intenzitet odnosa EU i Hrvatske stalno mijenjali. Danas je taj pritisak znatno "konstruktivniji i pozitivniji" za Hrvatsku. Prema tome, bez obzira na neka neugodna iskustva iz suradnje s EU, hrvatski dužnosnici i administrativni stručnjaci svjesni su da je birokratski okvir suradnje zadan svima i da nadmašuje individualno razumijevanje i/racionalnosti pojedinih faza cijeloga procesa. Zato je za njih najvažnije da u danim institucionalnim okvirima osobni kontakti počivaju na međusobnom poštovanju i razumijevanju te na iskrenoj suradnji bez predrasuda – bilo na jednoj ili na drugoj strani.

Temeljni problemi hrvatske vlade u realizaciji zahtjeva Bruxellesa u okviru projekta priključenja EU

Analizom odgovora naših sugovornika na ovo pitanje uočili smo da se oni implicitno ili eksplicitno tematski grupiraju u nekoliko širih problemskih sklopova. To su: 1) dominacija političkih mjerila u procesu pridruživanja Hrvatske Europskoj uniji, 2) problemi izgradnje tržišnoga modela gospodarstva, 3) problemi disfunkcionalnosti državne administracije u kontekstu eurointegracijskih obveza zemlje, 4) problemi izgradnje

upravljačke sposobnosti u javnoj administraciji, 5) zanemareni učinci zakašnjeloga procesa pridruživanja EU te 6) pitanje poželjnoga tipa državnog intervencionizma. Ovi problemski sklopovi postaju jasniji pogledamo li konkretne izjave naših sugovornika.

Prvo, EU je Hrvatskoj kao preduvjet za stjecanje kandidatskoga statusa za moguće članstvo u Uniji postavila i određene političke uvjete. Dio tih uvjeta tiče se opće demokratizacije zemlje, a dio se tiče neposrednih posljedica Domovinskog rata u Hrvatskoj. O naravi zahtjeva i o ritmu njihova ispunjavanja i bivša i sadašnja vlada imaju često drugačije mišljenje nego službeni predstavnici EU-a i nekih drugih međunarodnih institucija. U svakom slučaju, ti politički uvjeti snažno utječu na dinamiku rada hrvatske uprave i brzini izvršavanja prointegracijskih obveza. Prema riječima jedne dužnosnice Ministarstva za europske integracije, hrvatskoj je vladi još prije nekoliko mjeseci "potpuno jasno rečeno iz Bruxellesa da dok ne udovoljimo ovim političkim kriterijima, ne možemo uopće razmišljati o početku pregovora! Na tome je političkom planu puno toga učinjeno, od suradnje s Haaškim sudom, povratka izbjeglica itd. do stvaranja regulativno-zakonodavnog okvira za reformu medija itd. Međutim, oni ipak u tome svemu naglašavaju da je, recimo, suradnja s Haaškim sudom nešto što ostaje prioritet, u čemu nije dovoljno učinjeno, to je nešto bez čega se ne možemo pomaknuti ..."²

Dio naših sugovornika podsjeća da EU-politički *establishment*, u pokušaju da upravlja postkonfliktnim procesima na prostorima bivše Jugoslavije i šire, Jugoistočne Europe, stvara zemljopisno, politički i povijesno "umjetne zajednice država", što onda pojedinim zemljama (jasno, i Hrvatskoj) dodatno otežava individualni pristup EU. Teza je jasna i čini nam se vrlo široko prihvaćena u dijelu hrvatske javnosti i političke elite: EU je Jugoistočnu Europu definirala kao posebnu regiju, što je problematično zbog povijesne i ekonomske heterogenosti zemalja u okviru te 'regije'.

Drugo, najveći dio poslova u središnjoj javnoj upravi trenutno je povezan s razumijevanjem i izgradnjom temeljnih institucija tržišnoga gospodarstva. "Konkretno, nama Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju ne daje obavezu da harmoniziramo čitavo zakonodavstvo, već da ga harmoniziramo na prioritetnim područjima, vezanima uz unutarnje tržište. Ta su područja: pravo konkurencije, javne nabave, zaštita potrošača, državne potpore, normizacija i mjeriteljstvo, intelektualno, trgovinsko i komercijalno vlasništvo itd." (sugovornica iz Ministarstva za europske integracije) (usp. Boromisa, 2004.; Bađun, 2004.).

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 13 (2004),
BR. 1-2 (69-70),
STR. 3-25

ČENGIĆ, D.,
DRAGOJEVIĆ, S.,
VIDAČAK, I.:
HRVATSKA
ADMINISTRATIVNA...

Što to konkretno znači, vidi se na primjeru sustava državnih potpora. "Da bismo mi mogli postati djelotvorno tržišno gospodarstvo, mi moramo, naravno, uspostaviti i zakonodavni okvir u kojem takvo gospodarstvo može funkcionirati, ali jednako tako i institucije. Dakle, ako je riječ o usklađivanju na području državnih potpora, treba uspostaviti operativno tijelo koje će obavljati kontrolu državnih potpora. Mi to do sada nismo imali, ono je sada po novom zakonu locirano u Agenciju za zaštitu tržišnog natjecanja, što znači da tu Agenciju treba bitno ojačati! Mi još nemamo niti tijelo za nadzor javnih nabava. I njega treba uspostaviti. Puno je toga već učinjeno, npr. uspostavljena su tzv. regulacijska tijela, kao Vijeće za telekomunikacije, Vijeće za energetiku, postojat će i Vijeće za konkurentnost. To su tri takva regulatorna mehanizma koji su uspostavljeni, i to je dio šireg zadatka, a koji proizlazi zapravo iz ovog Sporazuma. Dakle, naš je najvažniji zadatak sada, ja bih rekla, provođenje toga Sporazuma" (ista sugovornica; usp. i rad Kesner-Škreb, Pleše, Mikić, 2003.).

Primjena nekih ugovora s EU-om uključuje načelno veću mobilnost radne snage u Jugoistočnoj Europi, što ubuduće može imati teže posljedice za hrvatsko tržište rada. Naime, visoka sugovornica iz Državne agencije za zapošljavanje upozorava na slučaj Poljske, koja je pristala da se ograniči mobilnost Poljaka prema EU, a uz istodobnu potpunu protočnost radne snage u suprotnom smjeru. "Kod nas je isto tako. EU inzistira na ovim regionalnim asocijacijama, prije pristupanja EU, to bi nama moglo donijeti dosta velikih problema u realizaciji cilja pristupanja EU. Naime, oni očekuju da ćemo mi između sebe u međudržavnim ugovorima postići apsolutnu mobilnost prije nego što se kao grupa uključimo u integracijske procese. E sad, kad bismo mi krenuli u tako nešto bez ikakve zadržke, ono što se može predvidjeti jest da će biti dosta pritiska na naše tržište rada, pogotovo iz Bosne, a ovisno i o razvoju ostalih zemalja u toj, recimo, kvaziregiji, tu bi moglo biti jako puno pritiska iz Albanije, iz Srbije, uglavnom u obliku ekonomske emigracije."

No nezavisno od toga problema, naš sugovornik (iz ureda Svjetske banke u Zagrebu) smatra da Hrvatska mora prije svega odgovoriti na pitanje kakav model fleksibilnoga tržišta rada želi razvijati u neposrednoj budućnosti i na koju se zemlju namjerava pri tome ugledati. U Europi, po njemu, postoje različiti modeli radnoga zakonodavstva, ali i fleksibilnih tržišta rada. Razvoj modela tržišnoga gospodarstva mora na političkoj i na institucionalnoj razini poštovati činjenicu iz međunarodnoga ekonomskog okruženja da je danas i rad prije svega tržišna varijabla ("... international labour is increasingly tradeable..."). Pitanje je, dakako, kako voditi računa i o

toj činjenici ako u zemlji nemamo društvenoga suglasja oko izvedbeno održive strategije razvoja tržišnoga gospodarstva u zemlji.

Treće, disfunkcionalnost hrvatske javne uprave ovdje se spominje u dva konteksta. Prvo, postavlja se pitanje je li ona sposobna s obzirom na svoje tehničke kompetencije biti sredstvom i medijem usklađivanja različitih hrvatskih propisa sa zakonodavstvom EU? Drugo, postavlja se pitanje kakvi su neposredni učinci njezina trenutačnoga funkcioniranja u različitim sektorima na moguću modernizaciju tih sustava, sukladno željama EU i drugih međunarodnih institucija.

Osoblje Ministarstva za europske integracije ističe da su najprije unutar postojeće organizacijske strukture državnog aparata morali izgraditi dodatnu, usporednu, strukturu/organizaciju za provedbu prointegracijskih zadaća. Taj, uvjetno rečeno, "ad-hockratski pristup" dovodi do željenoga učinka, ali ne uvijek i do zadovoljavajućih rješenja u pogledu kvalitete određenih zakona i njihove kasnije provedbe. Zapravo, ovaj model "učinkovite dodatne organizacijske substrukture" sudara se s postojećim ograničenjima širega političkog i parlamentarnog sustava. Naime, postojeći "mentalni sklop" (u parlamentarnih zastupnika) zanemaruje činjenicu da se samim donošenjem zakona malo što zapravo događa! Jer "ako to nije dobar zakon i ako se ne potiče njegova provedba, onda smo zapravo malo toga učinili. Dakle, to je apsolutno bitno imati u vidu, taj 'law enforcement'. To je pitanje bez kojeg mi uopće ne možemo razgovarati" (sugovornica iz Ministarstva europskih integracija RH).

Kad je riječ o neposrednim učincima hrvatske uprave u zasebnim dijelovima društvenoga sustava, strani sugovornici kao najkritičnije točke za daljnju modernizaciju hrvatskoga gospodarstva ističu neefikasan katastar (koči brži promet zemljištem kao posebnim kapitalom), pravosuđe i lokalnu upravu. Primjerice, sugovornik iz Svjetske banke upozorava: "Zemljište u Hrvatskoj, odnosno način njegova prijenosa, stavljanja pod hipoteku ili prodaje, prema postojećem sustavu, vrlo je nedjelotvoran. Zemlja je važan čimbenik gospodarskoga razvoja, a mnogo je neriješenih slučajeva vlasništva nad zemljom itd. To štetno utječe na gospodarski razvoj. Stoga su sustavi katastra i knjiženja vrlo važni. Vlada je pokrenula programe promjena, mi to podržavamo i EU u tome podržava vladu."

Četvrto, pod upravljačkom sposobnošću javne uprave mislimo na njezinu sposobnost da u što kraćem vremenu na stručan način obavi pred nju postavljene zadaće. Bez obzira na to kako je definirali, upravljačka sposobnost ovisi o broju ljudi i njihovim stručnim potencijalima. Zapažanja naših ispi-

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 13 (2004),
BR. 1-2 (69-70),
STR. 3-25

ČENGIĆ, D.,
DRAGOJEVIĆ, S.,
VIDAČAK, I.:
HRVATSKA
ADMINISTRATIVNA...

tanika o konkretnoj radno-operativnoj sposobnosti hrvatske državne uprave možemo sažeti u dva nalaza.

Prije svega, iako je sadašnja administracija relativno brzim odgovorima na Upitnik Europske komisije (od srpnja do rujna 2003. godine) ubrala značajne pohvale u hrvatskoj javnosti, upitna je njezina upravljačka sposobnost (*administrative/governance capacity*) u smislu dugotrajnije i visoko standardizirane operativne sposobnosti na svim razinama državne organizacije. Naime, gotovo svi naši sugovornici ističu stalni manjak stručnih i organizacijski sposobnih ljudi u upravi. Primjerice: "U mojoj upravi otprilike pola ljudi može potpuno udovoljiti svakom zahtjevu i stručno, dakle govore jezike, stručnjaci su na područjima koja vode, koja administriraju i mogu to obaviti. Oko pola naprosto ne zna te poslove niti pokazuje neku posebnu namjeru i želju za tim. To je naprosto realnost..." (dužnosnik iz Ministarstva znanosti). U takvoj situaciji profesionalac u upravi može se nositi s kompleksnom EU-zakonodavnom infrastrukturom samo svjesnom redukcijom ciljeva i obveza na 'najvažnije poslove'.³

Zatim, kompleksnost EU-integracijskih poslova ogleda se i u činjenici da ti poslovi zahtijevaju u konkretnim prilikama snažnu koncentraciju ljudstva po pojedinim prioritetima, a njih često nedostaje. Ne nedostaju samo stručnjaci specijalisti nego i posebna vrsta javnih službenika koje jedan sugovornik naziva "generalisti". Po njemu, "morate imati generaliste koje možete u određenom trenutku upotrijebiti po prioritetima. To je opet povezano sa stupnjem, neću reći obrazovanja, iako je ono važno, nego recimo sa stupnjem vještina. Nama često nedostaju vještine, ako hoćete u kreiranju projekata, uopće rukovođenje itd... Imamo obrazovnu strukturu relativno dobru, samo ovo treba. To se prevladava s vremenom, ako se iz jedne jezgre širi znanje. Tako da vjerujem da je to naš unutrašnji glavni problem."

Peto, strani sugovornici u više navrata upozoravaju da hrvatska vlada nije dovoljno svjesna činjenice kako zakašnjeli početak modernizacijskih reformi na području gospodarstva proizvodi sam po sebi veće otpore onih poslovnih i društvenih grupa koje naumljenim reformama gube stečene tržišne i socijalne beneficije. Tako naš sugovornik iz Svjetske banke ističe: "...Hrvatska je kasno počela. Kasno je počela zbog rata i zato što u prvoj polovici devedesetih nije punim zamahom radila na uspostavljanju tržišnoga društva. A kad kasno započnete, nije lako uhvatiti korak, jer imamo prilike poput onih u mnogim drugim tranzicijskim zemljama, na primjer u Bugarskoj, Rumunjskoj i još nekim... Za zemlje koje su kasno počele, sredinom devedesetih, mogu reći da su Hrvatska i Rumunjska u istoj kategoriji, već imate neku vrstu ukorije-

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 13 (2004),
BR. 1-2 (69-70),
STR. 3-25

ČENGIĆ, D.,
DRAGOJEVIĆ, S.,
VIDAČAK, I.:
HRVATSKA
ADMINISTRATIVNA...

njene tranzicije koja ne vodi od staroga sustava prema novom – reformiranom sustavu, nego prema sustavu koji zapravo na mnogim područjima pokušava zadržati već utvrđene skupine samo u oblicima različitim od onih koji su prije postojali. To je vrsta menadžmentskog otkupa od prethodnih poduzeća u državnom vlasništvu."

Da bi se provele reforme, nužan je novi politički konsenzus u zemlji. A kao primjer zemlje modela za takvu vrstu političkoga i društvenoga dogovora spominje se Slovačka. Naime, ona je za jednoga našeg sugovornika dobar primjer zemlje koja je kasno započela potrebne reforme, ali je ipak uz postignuti politički konsenzus u zadnjih nekoliko godina osigurala ubrzani ulazak u EU.

Šesto, iz razgovora sa stranim sugovornicima postali smo svjesni da u njihovim očima hrvatska vlada u svojoj "filozofiji upravljanja" nedovoljno vodi računa o "okolici sustava", koji se doživljava kao nemilosrdna borba država i poduzeća za tržišni i politički utjecaj. Poruka je jasna: RH mora više voditi računa da je svijet danas izrazito natjecateljski usmjeren. U tome svijetu, osobito u Europi, ipak postoje određeni sustavi gospodarstva i javne uprave koji mogu biti 'modeli' i manjim zemljama, pogotovo zato što "EU ipak nije monolitna zajednica država"!

"Kada promatramo EU, vidimo Hrvatsku, a važna je značajka da EU nije monolitna, da EU ima mnogo različitih modela, pa je po mojem mišljenju Hrvatskoj glavni izazov, a to je ujedno i kulturni izazov, koje će zemlje EU Hrvatska odabrati kao svoje modele. Treba li se ugledati u austrijski ili njemački model? Hrvatska se razvija brže od nekih istočnoeuropskih zemalja, ali ako usporedimo njezin rast s prosječnim rastom zemalja EU, rast od 4 do 5% jednostavno nije dovoljan. Hrvatska mora ići brže, poput Irske s 9 ili 10%... I mislim da je to moguće, ali samo ako dođe do nekih značajnih promjena u hrvatskom gospodarstvu i hrvatskom mentalitetu vezanom uz reforme. Reći: moramo biti konkurentni, moramo nadigrati druge zemlje i zemlje regije! Ne možemo prilagođavati reforme nakon što netko drugi počne, moramo voditi u nizu tih reformi." (sugovornik iz Svjetske banke)

Prema tome, hrvatska vlada trebala bi imati aktivnije vodstvo u preostalim reformama gospodarstva. Istodobno, šalje se upozorenje da moderni tržišni sustav zahtijeva nov tip državnog intervencionizma. Država mora smanjiti opseg direktnih potpora i subvencija pojedinim poduzećima i granama gospodarstva i usmjeriti napore k izgradnji nove poslovne klime, koja će biti otvorena investicijama na svim razinama: od centralne razine do lokalne.⁴

Neka obilježja poželjnoga modela javne administracije

Odakle potječu tako očiti nedostaci hrvatske državne uprave? Izvori su brojni: društveni, politički, ekonomski, obrazovni, a dijelom i posve osobne, personalne naravi. Bez sumnje, i nedavna ratna zbivanja utjecala su na to da se među državnim službenicima – uz pomoć političkoga klijentelizma i nepotizma te stranačke pripadnosti – nađe značajan broj nestručnih osoba. U svakom slučaju, bez jake političke podrške, osobne i stručne karizme, ni pojedini ministri nisu mogli sačuvati stručne ljude u svojim odjelima. To je dovelo, između ostaloga, i do neravnomjerne distribucije stručnog administrativnog osoblja u izvršnom aparatu države.⁵

Zanimljivo je i mišljenje jednoga sugovornika, prema kojem je kašnjenje u uspostavi dijaloga s EU-om opća otežavajuća okolnost za hrvatsku upravu, jer su državni službenici u Hrvatskoj izgubili priliku za barem deset godina stručnoga dijaloga s EU-om koji im je mogao do sada već omogućiti stjecanje novih i dragocjenih iskustava i vještina. Ipak, mnogo veći problem od zakašnjele stručne komunikacije s razvijenom administrativnom okolinom za profesionalce u javnoj upravi predstavljaju nekompetentni ministri te postojeći birokratski sustav i zakonska rješenja koja podupiru voluntarizam u organizaciji pojedinih dijelova izvršne vlasti. "Danas imate na snazi Zakon o državnim službenicima, koji je, uz neznatne izmjene, manje-više isti onaj po kojemu sam se ja zaposlila. Dakle, ne možete biti savjetnik u upravi ako nemate najmanje pet godina staža, ne možete biti viši savjetnik ako nemate deset godina staža. Nije bitno što se europskim pitanjima nikad nitko nije bavio. Imate mladih ljudi od 28 godina koji su odlični, divni i krasni, ali vi mu ne možete dati poziciju zato što kaže u zakonu da mora imati deset godina staža. Ako je staž jedini uvjet za pozicije, onda je to loš sustav" (sugovornica iz Ministarstva gospodarstva).

Niske plaće u državnoj upravi pak dodatno potiču negativnu selekciju kadrova. "Ja imam strahovitu fluktuaciju kadrova. Mladi, pametni ljudi sa znanjem jezika, stranim obrazovanjem, zadržavaju se tu godinu-dvije i odlaze. Odlaze u veleposlanstva, privatni sektor. Ono što im ja mogu dati jest da ih šaljem na seminare, na dodatno obrazovanje, ali im ne mogu osigurati da zadovolje svoje elementarne potrebe – dakle, da imaju pristojnu plaću – to mogu ostvariti u privatnom sektoru ili eventualno u diplomaciji." (isti izvor).

Proizvodnja 'novoga tipa državne uprave i javnoga službenika' treba ući u prioritete ukupne izgradnje administrativnih potencijala zemlje. Dio naših ispitanika smatra da je u svim postsocijalističkim zemljama reforma državne uprave 'kontinuirani proces'. Taj proces ima svoje društvene (šire) i

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 13 (2004),
BR. 1-2 (69-70),
STR. 3-25

ČENGIĆ, D.,
DRAGOJEVIĆ, S.,
VIDAČAK, I.:
HRVATSKA
ADMINISTRATIVNA...

svoje tehničke pretpostavke. U društvene pretpostavke ulazi prije svega zahtjev da se provede radikalna depolitizacija javne uprave. Taj uvjet jedan naš sugovornik – doduše verbalno – ublažava, ali ga smatra nužnom pretpostavkom veće profesionalizacije uprave. "Evo, recimo, neuobičajeno je da su pomoćnici ministara imenovani onako kako je to kod nas. Oni obično ulaze u državne službenike, a od njih možete ići do dolje. Sada imenovanje i razrješenja ulaze zapravo u političko imenovanje i razrješenja. Vlada vas imenuje i razrješuje, i točka! Bez kriterija, jasno. U drugim zemljama ima različitih sistema, ali ipak morate imati jasne kriterije. Morate imati opis posla, a nakon toga tražite osobu. Kad imate opis posla, onda vi zapravo možete izabrati tko je najbolji. Ako to nemate tako postavljeno, ako vam je kriterij da ima visoku stručnu spremu i 35 godina radnog staža, onda i niste baš nešto napravili!"⁶

Među 'tehničkim pretpostavkama' moguće profesionalizacije hrvatske uprave spominju se ovi uvjeti: poznavanje stranoga jezika, bolje plaće, jasna vizija što se želi ulaskom u EU (odnosno od javne uprave općenito), izgrađen sustav obrazovanja državnih službenika te podizanje razine odgovornosti i standardizacije procedura – od razine središnje vlasti do razina lokalne vlasti. Poznavanje barem jednoga stranog jezika jest 'imperativ vremena', jer inače državna uprava neće ('od vrha do dna') uopće moći komunicirati sa svijetom. Istodobno, politička i stručna javnost mora biti svjesna da je sposobna javna uprava također važan segment ukupne konkurentnosti zemlje.

Dio problema s javnom upravom proizlazi i iz činjenice da još uvijek nema nikakvih sustavnih elemenata jasnog 'upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi'. S jedne strane, ljudima u sustavu nedostaju potrebna znanja iz 'public managementa', znanja o vođenju timova, a, s druge strane, sustav je decentraliziran i nije povezan s karijerom. Stoviše, "...vi danas možete u sebe obrazovno investirati a da to nije nužno povezano s vašom karijerom. Evo, sad je jedna promjena, na magisterije i doktorate dobiva se određeni postotak na plaću, ali... ponovno – to su znanstveni stupnjevi. Ne moramo mi nužno težiti da imamo puno znanstvenih stupnjeva u upravi" (sugovornik iz Ministarstva za europske integracije).

U sustavu koji je tako neujednačen profesionalnim osobljem ipak postoje određene 'jezgre administrativne tehničke kompetencije' koje je otkrila zapravo novorazvijena, dodatna organizacijska struktura, nastala uglavnom djelovanjem Ministarstva za europske integracije. Prema jednom sugovorniku iz Ministarstva pravosuđa i uprave, "postoje ipak i službenici koji uz stručnost iskazuju još uvijek zavidan entuzijazam i umijeće dobre improvizacije u atipičnim situacijama." Postavlja se pitanje: kako povećati broj takvih službenika? Ka-

ko proizvesti sustav javne uprave koji će takav tip službenika proizvoditi u većoj mjeri nego do sada?

Područja učenja iz dosadašnje suradnje

U cjelini gledano, shvatimo li proces učenja kao prijenos organizacijsko-tehničkih znanja, među našim sugovornicima prevladava stav da Hrvatska još uvijek mora učiti puno od predstavnika EU te da u ovoj fazi nema puno osnove da se taj proces učenja percipira kao dvosmjernan proces. Tako se konstatira, između ostaloga, da iako je "EU birokratski i vrlo spor aparat, a naša koordinacija nedostatna, ipak nas EU tjera na sinergijsko djelovanje". Jedna domaća sugovornica posebno je istaknula da "EU nema od nas ništa posebno naučiti", ali ono što bismo mi od njih trebali učiti jest da valja uvijek imati što bolju i što jasniju pregovaračku strategiju. Jer, ako je nemate – kao što je to sada – onda se razvoj, ako ga i bude, događa pod uvjetima uglavnom određenima 'izvana'. Ova napomena ima važne implikacije na moguću strategiju budućih pregovora s EU o pridruženom članstvu, ako Hrvatska iduće godine prijeđe u status kandidata za prijam u EU.

Repcija upravljačkoga 'know-howa' najpoželjnija je na ovim područjima: a) upravljanje tržišnim gospodarstvom; b) općenito upravljanje projektnim ciklusom ("vlada RH mora poboljšati unutrašnje funkcioniranje, provedbu zakona, nadzor nad provedbom dogovorenoga – repciju monitoringa, te evaluaciju učinjenoga"); c) vještina pregovaranja i transparentnoga djelovanja u sklopu partnerskoga, ugovornog odnosa te d) organizacijski menadžment.

S druge strane, inozemni sugovornici naglašavaju da je jedna od glavnih pouka drugih kandidata za prijam u EU ona koja se tiče potrebe za 'izgradnjom upravljačke sposobnosti' i za institucionalnom podrškom u zemlji kako bi se dosegli EU-standardi. Naime, za sve zemlje kandidate pravi je izazov kasnija provedba svih formalno prihvaćenih propisa EU, za što treba imati osoblje, agencije te odgovarajuće procedure i mehanizme unutar vlade koji će ih primjenjivati i ubuduće. Pri tome se ne smije zaboraviti da tu postoji i latentna opasnost: da neke od zemalja koje još nisu u EU (a među njima je i RH) ne budu tržišno spremne za funkcioniranje u tržišnoj, visoko natjecateljskoj sredini – jer je pristup EU jedno, a funkcioniranje unutar EU nešto posve drugo.

ZAKLJUČAK

U devedesetima Hrvatska nije uspjela provesti dublju i opsežniju rekonstrukciju i transformaciju svoje javne uprave na planski, sustavan i cjelovit način. Iako od 2000. nastaje svojevrsan preokret te se ključni politički autoriteti odlučuju ne

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 13 (2004),
BR. 1-2 (69-70),
STR. 3-25

ČENGIĆ, D.,
DRAGOJEVIĆ, S.,
VIDAČAK, I.:
HRVATSKA
ADMINISTRATIVNA...

samo na ovaj zahvat nego i na dosljedno poštivanje zahtjeva i preporuka Europske unije, sam proces i njegovi rezultati, pa i temeljna strategija, ostaju upitni. Naime, ne samo da inozemni stručnjaci (posebice oni EU) konstatiraju teško stanje koje je ključna zapreka ukupnom razvoju zemlje i dinamiziranju integracijskih procesa u njoj (European Comission, 2003.) nego i domaći eksperti utvrđuju posvemašnji manjak ključnih znanja i institucionalnih pretpostavki za uspješnost ovoga procesa.

Utvrđuje se, prije svega, neprimjerena kadrovska struktura i osposobljenost javnoga sektora u cjelini, niska motiviranost za uobičajeno funkcioniranje, posebno za dodatne napore u smjeru interne transformacije i daljnjega razvoja, te izostanak trajne koordinacije među ustanovama i tijelima javne uprave. Iako je u međuvremenu dovršen i projekt strategije razvoja javne uprave i projekt njezine decentralizacije, predložen niz mjera i ukupna strategija razvoja ovoga područja nisu naišli na političku podršku, pa onda ni na praktičnu primjenu (Vlada RH, 2001.; Perko, 2003.; Bađun, 2004.).

Iako je u ovome istraživanju broj intervjuiranih sugovornika bio relativno malen, izrazito visoka razina njihove stručnosti i visoka pozicioniranost u institucijama gdje rade omogućuje, po našem mišljenju, kvalitativno dubinski uvid u neke ključne probleme funkcioniranja hrvatske administracije unutar konteksta proeuropskih težnji Republike Hrvatske. Naši nalazi omogućuju nekoliko hipotetičnih zaključaka.

Prvo, postoji izrazito suglasje među intervjuiranim članovima domaće administrativne elite da je članstvo u EU samostalan hrvatski izbor, izbor oko kojega su se još prije godinu i pol u Hrvatskom saboru složile i sve parlamentarne stranke. Ovu tezu potvrđuje i vanjskopolićka orijentacija nove vlasti, nakon parlamentarnih izbora u studenome 2003. godine. To političko suglasje oko članstva u EU kao civilizacijski i modernizacijski poželjnoga razvojnog cilja za zemlju u cjelini odražava se na pozitivan način i na rad administracije.

Drugo, postoje uočljive napetosti u dijelovima administrativne elite kad je riječ o niskoj razini dosegnute profesionalizacije javne uprave. Po svim pokazateljima spomenutima u intervjuima, u zadnjih deset godina došlo je do ubrzane deprofesionalizacije javne uprave, pogotovo na nižim razinama upravne strukture. Ova niska razina profesionalizacije javne uprave dobrim je dijelom posljedica funkcionalne ovisnosti kompletnog administrativnog sustava prije svega o političkim odlukama središnje izvršne vlasti i vladajuće političke elite. Do sada ni jedna politička stranka u Hrvatskoj nije predložila provediv model reforme javne uprave u kojem bi se na prihvatljiv način razdvojile politička i stručna organizacijska hijerarhija u sustavu i osigurala veća nezavisnost administrativnih stručnjaka u njemu.

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 13 (2004),
BR. 1-2 (69-70),
STR. 3-25

ČENGIĆ, D.,
DRAGOJEVIĆ, S.,
VIDAČAK, I.:
HRVATSKA
ADMINISTRATIVNA...

Istodobno, u tekućoj znanstvenoj i stručnoj ponudi mogućih (parcijalnih) reformi sustava nema jasnih mjera kojima bi se podigla opća razina stručnosti administrativnog osoblja i njegove učinkovitosti, sukladno nekim očekivanjima EU i važnijih međunarodnih institucija. Zato ne čudi činjenica što vrhunski predstavnici administrativne elite smatraju dobrodošlima "vanjske pritiske" da se reformira sustav javne uprave. Iako oni prigovaraju kakvoći "eurokratske stručne pomoći" iz inozemstva, svjesni su da je njezina trajna prisutnost jedan od ključnih elemenata za neposredno jačanje učinkovitosti i moguću, barem postupnu, transformaciju sustava.

Treće, u ovim uvjetima od većine sugovornika hvaljeno Ministarstvo za europske integracije nije djelovalo samo kao središnja institucija za provedbu EU-integracijskih zadaća nego i kao ključni akter parcijalne organizacijske i stručne modernizacije. Međutim, iako, općenito govoreći, hrvatska uprava posjeduje dostatan sociokulturni kapital u obliku 'jezgri administrativne tehničke kompetencije' za obavljanje predintegracijskih zakonodavnih poslova, bez daljnje profesionalizacije cijele državne uprave upitna je njezina sposobnost da funkcionira kao 'tehnički servis građana i poduzeća' na svim razinama upravnoga sustava.

Četvrto, vjerojatno je jedan od najznačajnijih nalaza ovoga istraživanja u više navrata izražen stav da Hrvatska nema ni jasne strategije pridruživanja EU ni jasnog modela iz kojega bi zauzela prepoznatljivije pregovaračke pozicije prema EU. Po nekima, razlog tome je zakašnjeli početak procesa pridruživanja, odnosno uloga "late startera" u tome procesu. Međutim, mi smo skloniji tumačenju prema kojem je najveći uzrok tome nesposobnost hrvatske političke elite da samostalno proizvede vlastite modernizacijske ciljeve i načine njihova ostvarenja tijekom zadnjih sedam-osam godina (usp. Rogić, 2000.; Čengić, Rogić, 2001.; Meštrović, 2001.). Ti bi ciljevi trebali biti sukladni općim modernizacijskim ciljevima EU, ali ipak širi od puke tehničke primjene zakonodavstva Unije i prakse "reaktivnoga integracijskog ponašanja" političke i administrativne elite.

Gubitak strateške integracijske inicijative možda je djelomično objašnjiv i geopolitički vrlo složenim položajem zemlje, koja se kulturološki (po samodefiniciji) identificira s kulturnim krugom Srednje Europe, a vanjskom je političkom arbitražom uglavnom smještena u vrlo heterogeni politički, ekonomski i kulturološki mozaik Jugoistočne Europe. Taj je prostor još uvijek opterećen i posljedicama nedavnoga rata na prostoru bivše Jugoslavije. Zato veći broj naših sugovornika implicitno konstatira svojevrsnu "tranzicijsku dekontekstualiziranost" Hrvatske kao zasebne zemlje na ovome prostoru.

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 13 (2004),
BR. 1-2 (69-70),
STR. 3-25

ČENGIĆ, D.,
DRAGOJEVIĆ, S.,
VIDAČAK, I.:
HRVATSKA
ADMINISTRATIVNA...

Unatoč željama da se ona regionalno i integracijski smjesti unutar Srednje Europe, ratne prilike i izostanak funkcionalne integracijske inicijative još sredinom devedesetih godina prošloga stoljeća onemogućio je u značajnoj mjeri ne samo priključenje budućim članicama EU s ovoga prostora nego i gubitak interesa za kreativno "kopiranje" integracijskih strategija pojedinih zemalja iz toga kruga. I to bez obzira na činjenicu što su njihova predintegracijska iskustva i u hrvatskom slučaju vrlo relevantna, posebno kad je riječ o Slovačkoj i njezinom uspješnom nadoknađivanju zaostajanja u stjecanju kandidatskoga statusa za punopravno članstvo u EU.

Peto, naše istraživanje upozorava da Hrvatska u institucionalno-upravljачkom smislu (duž cijele organizacijske okoline od središnje do lokalne uprave) zapravo još uvijek nema (politički neovisne) administrativne elite. Temeljni razlog tome jest (u praksi vidljivo) uvjerenje političke elite da upravljanje 'javnim poslovima' nije stvar dobro obrazovanih profesionalaca, nego prije svega pitanje 'političara i službenika opće prakse'. Funkcionalno, administrativno osoblje smatra se dijelom politički 'podaničke strukture', a ne važnim razvojnim resursom zemlje (svaka vlast mijenja dio upravnoga osoblja!). Zato se do sada i nije povela ozbiljna rasprava o mogućim modelima javne uprave, a kamoli da je došlo do provedbenoga projekta postupne (veće) profesionalizacije javne uprave. Za potonji pothvat bilo bi dovoljno iskoristiti na smislen način iskustvo središnje administracije s provedbom zakonodavno-administrativnih zadaća u sklopu eurointegracijskih obveza zemlje.

Dokle god racionalnost političkoga podaništva nadvladava formalnu (poželjno funkcioniranje javnih institucija prema pravilima službe!) i razvojnu racionalnost sustava javne uprave (poželjno rukovođenje načelima dostignuća i razvojnih ciljeva definiranih u okolini sustava!), ovdje smo osuđeni na začarani krug neučinkovitosti, nepotizma, korupcije i odlazak obrazovanih i kreativnijih ljudi iz takva sustava.

BILJEŠKE

¹ Temeljna je svrha projekta da se sustavnim prikupljanjem empirijskih podataka identificiraju moguće sličnosti i zasebnosti pojedinih dimenzija socioekonomske kulture u različitim zemljama Srednje i Jugoistočne Europe. Projekt je po svojim istraživačkim intencijama bio 'izviđajnog (eksplorativnog) tipa', dakle specifičan pilot-projekt mahom oslonjen na kvalitativnu metodologiju i sa ciljem završetka krajem 2003. godine. Provodio se 2002. i 2003. godine u osam bivših socijalističkih zemalja, koje prema institucionalno-političkim klasiifikacijama pripadaju različito podobnim zemljama za prijam u EU. Međutim, sve istraživanjem obuhvaćene zemlje u zadnjih deset do petnaest godina relativno snažno ekonomski i kulturno komuniciraju sa zapadnoeuropskom političkom i poslovnom elitom. Od zema-

lja kandidata za ulazak u EU 2004. godine istraživanje se provodilo u Češkoj Republici, Mađarskoj, Poljskoj i u Sloveniji. Od zemalja za sada isključenih iz te kategorije istraživanje je provedeno u Bugarskoj, Hrvatskoj, Rumunjskoj i u Srbiji i Crnoj Gori. U svim ovim zemljama istraživači su u zadnjih godinu i pol tragali za "kulturalnim susretima Istoka i Zapada" na specifičnim područjima poduzetništva i upravljanja (usp. Kovacs, 2002.).

² Kad je riječ o ukupnim obvezama zemlje prema mogućem EU-kandidatskom statusu, Hrvatska i prema članovima domaće administrativne elite i prema nekim inozemnim sugovornicima bolje stoji s (makro)ekonomskim pokazateljima negoli s pozitivnim obilježjima političkoga sustava. Prema jednoj sugovornici iz Ministarstva za europske integracije, "na gospodarskom planu ja mislim da ćemo mi imati manje poteškoća, jer kad se u tom smislu usporedimo s drugim tranzicijskim zemljama, Hrvatska je napravila dobar pomak u zadnje vrijeme i mi smo po nizu indikatora relativno dobro pozicionirani, osim po kriteriju konkurentnosti. A on je vrlo bitan, kao i nastava strukturnih reformi, što je vezano uz gospodarstvo."

³ Iako se kvalifikacijska struktura zaposlenih u državnoj službi postupno poboljšava, u cjelini je i dalje nepovoljna: oko 33% zaposlenih ima VSS, oko 15% VŠS, oko 49% SSS, oko 3% NSS (Vlada RH, 2003.). Prema drugome izvoru, "moguće je da vrsta znanja stečenog u institucijama visokog školstva predstavlja veći problem od kvalifikacijske strukture zaposlenih. Sustav napredovanja službenika je kombinirani automatski i slobodni, ali preteže automatsko napredovanje, čime se umanjuje individualna odgovornost" (Bađun, 2004.).

⁴ Prema zadnjim analizama državne potpore poduzećima, u Hrvatskoj su visoke i uglavnom usmjerene u sektore prometa, brodogradnje i u turizam. Primjerice, u 2001. godini državne su potpore u Hrvatskoj činile 5,25% BDP-a, a u zemljama EU samo 1,01% BDP-a. Državne potpore u EU obično se dijele na horizontalne, sektorske i regionalne te na potpore poljoprivredi i ribarstvu. U analizama se najviše promatra odnos horizontalnih, tzv. dobrih, i sektorskih, tzv. loših, potpora. Naime, prve nisu usmjerene na specifične sektore, nego na ispravljanje tržišnih neuspjeha te se smatraju manje opasnim za narušavanje tržišta od sektorskih potpora. To znači da bi Hrvatska u sklopu približavanja EU trebala postupno smanjivati opseg državnih potpora i usmjeravati ih prema horizontalnim ciljevima (usp. Kesner-Škreb, Pleše, Mikić, 2003.).

⁵ Ovu tezu potvrđuje i mišljenje jednoga našeg inozemnog sugovornika iz ureda UNDP-a u Zagrebu: "...i mislim iz vlastitog iskustva da su neka ministarstva slaba: Ministarstvo rada i socijalne skrbi ... i nije samo problem što ne mogu dobiti prave ljude, nego su organizirani i vođeni tako da sva unutarnja snaga, znanje koje imaju, podaci, nisu zajedno usmjereni na praćenje razvoja, stvaranja nove politike... U nekim odjelima imate dobre ljude, s dobrim zamislima, ali ne uspijevaju se povezati s ljudima u drugim odjelima... A tu je i treći čimbenik – čini mi se da je vodstvo u ministarstvima vrlo staro. Možda imate dobre ministre ili doministre, ali, na kraju, ministar je taj koji odlučuje. No ako taj ministar nema viziju, tada ni ljudi na hijerarhijskoj ljestvici neće biti motivirani, neće ni na nižim razinama imati odgovarajuću inicijativu... i tada... Cijeli sustav nije postavljen tako da teži produktivnosti, nego da prati bezvoljnost..."

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 13 (2004),
BR. 1-2 (69-70),
STR. 3-25

ČENGIĆ, D.,
DRAGOJEVIĆ, S.,
VIDAČAK, I.:
HRVATSKA
ADMINISTRATIVNA...

⁶ Slična zapažanja, ali mnogo oštrije intonirana, ima naš sugovornik iz ureda UNDP-a u Zagrebu: "...Stoga mislim da bi se u podršci vlade raznim inicijativama trebalo izboriti za znatno depolitiziraniji pristup, govoriti ljudima kako se sredstva troše i stvoriti povjerenje ljudi u sustav. I to je jedna stvar.. koju sam vidio proteklih godina, mnoštvo optimističnih ljudi prije, na primjer, tri godine i tada vidite kako polako prevladava razočaranje jer se proces zapravo ne razlikuje od onoga prethodnog. Dakle...moram biti oprezan kad ovo govorim, ali to je izrazit osjećaj kojeg imam radeći na ovom području i razgovarajući sa svojim suradnicima... Vidimo i da se osobe u vladinim organizacijama mijenjaju jer su u "krivoj stranci", pa je stoga jedan od osnovnih problema ovoga reformskog procesa da se državna uprava ne temelji na zaslugama, jasnim opisima poslova, nema napredovanja zbog dobro obavljenog posla po objektivnim kriterijima, ...(...) napredujete ako ste u pravoj stranci, a ako se ne želite pridružiti nekoj stranci, gubite posao. Zatim, postoji problem prevelike državne administracije, vjerujem da će se svi složiti kako je vrlo neuravnotežena. Neka su ministarstva izrazito slaba jer ne mogu dobiti prave ljude sa znanjem i iskustvom, što je posebno potrebno za rad u pojedinom ministarstvu."

LITERATURA I KORIŠTENA GRAĐA

Bađun, M. (2004.), Governance i javna uprava u kontekstu pridruživanja Hrvatske Europskoj uniji. U: K. Ott (ur.), *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji – izazovi institucionalnih prilagodbi*, Institut za javne financije i Zaklada Friedrich Ebert, Zagreb, str. 125-157.

Boromisa, A. (2004.), Spremnost javne uprave za priključenje Europskoj uniji. U: K. Ott (ur.), *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji – izazovi institucionalnih prilagodbi*, Institut za javne financije i Zaklada Friedrich Ebert, Zagreb, str. 159-190.

Coleman, J. S. (1990.), *Foundations of Social Theory*, Cambridge, The Belknap Press.

Čengić, D., Rogić, I. (ur.) (2001.), *Upravljačke elite i modernizacija*, Zagreb, Institut društvenih znanosti Ivo Pilar.

Dragojević, S. (1998.), Utjecaj kulturnog, društvenog i simboličkog kapitala na razvoj zemalja Srednje i Istočne Europe. U: M. Meštrović, A. Štulhofer (ur.), *Sociokulturni kapital i tranzicija u Hrvatskoj*, Zagreb, Hrvatsko sociološko društvo.

Eriksen, E. O. (2001.), Democratic or Technocratic Governance?. U: Symposium: *Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on European Governance, Jean Monnet Program*, Boston-New York, Harvard Law School, New York University School of Law.

European Commission (2001.), *White Paper on European Governance*, 25. 7. 2001., COM (2001) 428 final.

European Commission (2003.), *Second Stabilisation and Association Report on Croatia*, 26. 3. 2003., COM (2003) 139 final.

Higley, J., Lengyel, G. (ur.) (2000.), *Elites After State Socialism*, Boston, Rowman & Littlefield Publishers. Inc.

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 13 (2004),
BR. 1-2 (69-70),
STR. 3-25

ČENGIĆ, D.,
DRAGOJEVIĆ, S.,
VIDAČAK, I.:
HRVATSKA
ADMINISTRATIVNA...

Hofstede, G. (2001.), *Cultures Consequences*. 2nd ed., Sage Publications, Thousand Oaks, London, New Delhi.

Katunarić, V. (1994.), *Bogovi, elite, narodi*, Zagreb, Aktant (Antibarbarus).

Katunarić, V. (1998.). Sociokulturni kapital budućnosti: neoklasični i drugi pristupi. U: M. Meštrović i A. Štulhofer (ur.), *Sociokulturni kapital i tranzicija u Hrvatskoj*. Zagreb: Hrvatsko sociološko društvo, str. 205-231.

Kesner-Škreb, M., Pleše, I., Mikić, M. (2003.), Državne potpore poduzećima u Hrvatskoj 2001. godine, *Financijska teorija i praksa*, 27 (3): 287-330.

Knill, C. (2001.), *The Europeanisation of National Administration: Patterns of Institutional Change and Persistence*, Cambridge, Cambridge University Press.

Kovacs, J. (2002.), *After the Accession: The Socio-Economic Culture of Eastern Europe in the Enlarged Union: An Asset or a Liability? Research Proposal*, Institute for Human Sciences, Vienna.

Kovacs, J. (ur.) (1994.), *Transition to Capitalism? The Communist Legacy in Eastern Europe*, Transaction Publishers, London, New Brunswick.

Meštrović, M. (ur.) (2001.), *Globalizacija i njene refleksije u Hrvatskoj (Globalization and its reflections in Croatia)*, Zagreb, Ekonomski institut Zagreb.

Meštrović, M., Štulhofer, A. (1998.), *Sociokulturni kapital i tranzicija u Hrvatskoj*, Zagreb, Hrvatsko sociološko društvo.

North, D. (1990.), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.

OECD (1999.), *European Principles for Public Administration*, SIGMA Papers No. 27.

Ott, K. (ur.) (2003.), *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji. Izazovi ekonomske i pravne prilagodbe*, Knjiga 1., Institut za javne financije, Zagreb, Friedrich Ebert Stiftung.

Peeters, B. G., Pierre, J. (1998.), Governance Without Government? Rethinking Public Administration, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8 (2): 223-243.

Perko, I. Š. (2003.), *Decentralizacija javne uprave u Hrvatskoj*, Zagreb, Hrvatski pravni centar.

Polany, K. (1999.), *Velika preobrazba*, Zagreb, Jesenski i Turk.

Porter, M. (1999.), *The Competitive Advantage of Nations*, New York, The Free Press.

Putnam, R. (1995.), Bowling Alone: America's Declining Social Capital, *Journal of Democracy*, 6 (1): 65-78.

Rogić, I. (2000.), *Tehnika i samostalnost*, Zagreb, Hrvatska sveučilišna naklada.

Samardžija, V., Staničić, M., Nikić, G. (ur.) (2000.), *Hrvatska i EU: Koristi i troškovi integriranja*, Edicija Europa, Zagreb, IMO.

Vidačak, I. (ur.) (2001.), *NGOs and Public Administration: Perspectives of Partnership in the Process of European Integration*, Zagreb, Institut za međunarodne odnose.

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 13 (2004),
BR. 1-2 (69-70),
STR. 3-25

ČENGIĆ, D.,
DRAGOJEVIĆ, S.,
VIDAČAK, I.:
HRVATSKA
ADMINISTRATIVNA...

Vlada RH (2003.), *Nacionalni program Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj uniji u 2003. godini (on-line)*, Zagreb, Vlada RH.
Na: [http://www.vlada.hr/Dokumenti/Nacionalni program Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj uniji u 2003. godini](http://www.vlada.hr/Dokumenti/Nacionalni_program_Republike_Hrvatske_za_pridruživanje_Europskoj_uniji_u_2003._godini)

Vlada RH – Ured za strategiju razvitka (2001.), *Hrvatska u 21. stoljeću – Javna uprava*, Zagreb, Vlada RH.

Županov, J. (1995.), *Poslije potopa*, Zagreb, Globus.

Croatian Administrative Elite and Governance Problems in the European Integrations Process

Drago ČENGIĆ
Institute of Social Sciences Ivo Pilar, Zagreb

Sanjin DRAGOJEVIĆ
Faculty of Political Sciences, Zagreb

Igor VIDAČAK
Institute for International Relations, Zagreb

This paper deals with the behaviour of the Croatian administrative elite within the context of legislative and administrative obligations which Croatia has on its road to European Union membership. Presented empirical findings (mostly the qualitative ones) are part of the international project "After the Accession: The Socio-Economic Culture of Eastern Europe in the Enlarged Union: An Asset or a Liability?", realized between 2002 and 2003 in eight Central and Eastern European countries. We defined here as public administration the complex of institutions designed for implementation of formal rules on state level, and by Croatian administrative elite we mean the key politicians and experts managing particular state ministries and agencies. The key research findings can be summarized as follows. First, there are very visible tensions among the parts of the administrative elite considering the low level of professionalism within the central and local public administration staff. Second, Croatia has no clearly defined and elaborated EU accession strategy and firmly defined negotiation position towards the EU. Third, these data warn us that Croatia still does not have in a real sense an effective administrative elite along all the lines of a central and local administrative system. The main reason for that is the attitude of the political elite which is regarding the administrative staff only as a politically dependent sub-structure and not as a developmental resource of public administration.

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 13 (2004),
BR. 1-2 (69-70),
STR. 3-25

ČENGIĆ, D.,
DRAGOJEVIĆ, S.,
VIDAČAK, I.:
HRVATSKA
ADMINISTRATIVNA...

Die kroatische Verwaltungselite und Verwaltungsprobleme im europäischen Integrationsprozess

Drago ČENGIĆ
Ivo-Pilar-Institut für Gesellschaftswissenschaften, Zagreb

Sanjin DRAGOJEVIĆ
Fakultät für Politikwissenschaften, Zagreb

Igor VIDAČAK
Institut für Auslandsbeziehungen, Zagreb

Der Artikel entstand im Rahmen des internationalen Forschungsprogramms "After the Accession... The Socio-Economic Culture of Eastern Europe in the Enlarged Union: An Asset or a Liability?"* und hatte zum Ziel, das Gebaren der öffentlichen Verwaltung im Kontext der pro-europäischen Auflagen Kroatiens näher zu untersuchen. Mit öffentlichen Verwaltung sind hier all jene Institutionen gemeint, die zur Durchführung bestimmter Vorschriften auf dem gesamten Staatsgebiet notwendig sind; mit "kroatischer Verwaltungselite" wiederum die führenden Politiker und Experten, denen die Leitung einzelner Ressortministerien sowie verschiedener Consulting-Agenturen und -Institute der Republik Kroatien obliegt. Die Untersuchungsergebnisse (gewonnen aufgrund ausführlicher Interviews mit Mitgliedern der Verwaltungselite) lassen verschiedene Schlüsse zu. Zunächst einmal sind gewisse Spannungsfelder innerhalb der Verwaltungselite zu erkennen, die auf das niedrige Professionalisierungsniveau im Bereich der öffentlichen Verwaltung zurückzuführen sind. Des Weiteren fehlt in Kroatien eine klare Strategie sowohl hinsichtlich des EU-Anschlusses als auch in Bezug auf Verhandlungen mit der EU. Als Drittes wird darauf hingewiesen, dass Kroatien in institutioneller und verwaltungsmäßiger Hinsicht (angefangen bei den Zentraleinrichtungen bis hin zu den Lokalbehörden) im Grunde immer noch nicht über eine (politisch unabhängige) Verwaltungselite verfügt, da Verwaltungspersonal vor allem als eine in politischer Hinsicht 'untergeordnete Struktur' betrachtet wird und nicht als Ressource, die für die Entwicklung eines Landes von großer Bedeutung ist.

* "Nach dem Beitritt... Die sozio-ökonomischen Kulturen Osteuropas in der erweiterten EU: Gewinn oder Hypothek?" – Projekt des IWM (Institut für die Wissenschaften vom Menschen), Wien (Anm. d. üb.)