

Reforma uprave u Hrvatskoj: procesi i mogućnosti

*Josip Kregar**

UDK: 35.071(497.5)

Prethodno (znanstveno) priopćenje

Primljeno: 10. 10. 1999.

Prihvaćeno: 3. 11. 1999.

Glavni problemi uprave Hrvatske su rast uprave i povećanje složenosti zadataka koje ona ima, a osnovne prepreke reformi su koncentracija političke moći uz istovremeni gubitak legitimiteta. Autor se zalaže za postupne i pripremljene promjene.

Glavne riječi: reforma uprave, politički sustav, porast uprave, lokalna samouprava, koncentracija moći

1. Proces

Želimo jeftinu, malu i učinkovitu te cijenjenu upravu, efikasan upravno-politički sustav, pošteno pravosuđe i odgovornu i legitimnu političku vlast.

Kako do takvog cilja? Želimo potaknuti na raspravu i razmišljanje kako i što promijeniti u ustroju državnog aparata, nadajući se da bi takve promjene pomogle modernizaciji Hrvatske.

Počnemo opisom općih promjena upravno-političkog sustava. Navodimo tendencije kojima su pogođeni i izloženi svi moderni poreci. Tempo i opseg promjena ovisi o lokalnim okolnostima, ali postoji slaganje u kojem smjeru idu globalne promjene. Takve promjene imaju jasne reperkusije na Hrvatsku. Plastično ocrtavaju prave probleme s kojima se nosimo. Kada razmotrimo te tendencije, manje smo pod dojmom trenutnih zbivanja i politički kurentnih zamisli, i ne gledamo probleme prema trenutnim šansama uspjeha. Čitatelja molim da razumije da upozoravanje na globalne promjene imanentne modernoj upravi treba izložiti apstraktno i općenito, ali već pri navođenju problema

* Dr. sc. Josip Kregar, profesor Pravnog fakulteta u Zagrebu

primijetiti će da se ne radi o spekulaciji, već o prijedlozima za konkretne promjene. Teorija nije nepraktična.¹

2. Opće promjene upravnih sustava

Upravno-politički sustavi - jer to je odgovarajući naziv za raznovrsnu institucionalnu strukturu koja obavlja zadaću regulacije društvenih poslova - podvrgnuta je, u globalnim razmjerima, tendencijskim promjenama koje vidimo kao porast, uslozňjavanje, regionalizaciju i globalizaciju, demokratizaciju, profesionalizaciju i informatizaciju uprave. Lista tih promjena uobičajen je način da se upozori na smjer promjena u upravno-političkom sustavu. O autoru donekle ovisi izbor takvih tendencija, lista može biti šira ili uža, ali o glavnim tijekovima promjene postoji sasvim jasno slaganje.

Porast uprave najčvršća je tendencijaka promjena upravno-političkih sistema. Uprava dobiva nove zadatke, za njih zapošljava nove ljude, pribavlja nova sredstva. Još u prošlom stoljeću Wagner² je taj proces smatrao nezaustavljivim. Rast uprave posljedica je porasta društvenog bogatstva, ekonomskog napretka i povećanja broja stanovnika. Procesi industrijalizacije i urbanizacije glavni su pokretač porasta uprave. Moderna uprava prema svojim zadacima reguliranja gospodarskog života sasvim malo podsjeća na ranije forme. Predmoderna uprava upućena je na zadatke prikupljanja danka i poreza, ratovanje i dvor. Industrijsko društvo upravu pak doživljava kao servis koji obavlja važne društvene poslove koji se na drugi način ne mogu organizirati.³

Za mnoge teoretičare razvoj zapravo i znači porast složenosti. Pojam razvoja složenosti zajednički je nazivnik za neprestano nastajanje novih zadataka i obveza upravno-političkog sustava, koje neprestano stvaraju potrebu za regulacijom (za institucijama), a onda i porastom institucionalne razvedenosti i povremenim promjenama načina njihova djelovanja. Posljedice povećane diobe

¹ Kako to formulira Kant: "U teoriji zasnovanoj na pojmu dužnosti nerijetko se utvrđuje da je ono što bi u njoj moglo biti ispravno ipak bezvrijedno za praksu... U toj se mudračkoj bahatosti umišlja da će se dalje i sigurnije gledati očima krtice upiljenim u iskustvo nego očima danim jednom biću stvorenom da stoji ravno i prozre nebo". I. Kant, *Über den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis*, *Berlinische Monatschrift*, 1793.

² A. Wagner, *Finanzwissenschaft*, Leipzig, 1877.

³ Moderna uprava povlači se iz operativnog djelovanja prepuštajući brojne zadatke civilnom društvu (uz istovremenu stabilizaciju mehanizama kojima jamči ljudska prava i pravičnost, stabilne i sigurne uvjete poslovanja), ali s druge strane ekspandira u sasvim novim područjima planiranja i predviđanja, zaštite okoliša, razvijanja standarda usluga i poticanja opsežnih javnih radova.

rada jesu i nastajanje novih oblika integracije, "organske i kooperativne", te otuda i sasvim drukčijih zadataka institucija.⁴

Konačno, regionalizacija i globalizacija sastavni su dio takvog procesa. S jedne strane za svakodnevni život, poslovanje i odlučivanje bitno postaju važni događaji na sasvim drugom kraju planeta, svijet se isprepleo mrežama uzajamnih zavisnosti, ali, s druge strane, naš život ima čvrsto uporište u neposrednim vezama geografski, politički i povijesno sličnih regija. Zajedničko i jednom i drugom jest to da granice država postaju porozne, a da suverenost ne znači mogućnost izolacije, već ravnopravne kooperacije.

Gradanske političke revolucije značile su uključivanje naroda u politiku. Podanici čiji je dotadašnji interes bio imati dobrog vladara, postali su formalni nositelji suverenosti i realni nositelji bezbrojnih interesa koje poredak priznaje i smatra legitimnim. Pored svih ograničenja mehanizama reprezentacije narodne volje, široki krug interesa našao je priznanje i mogućnosti izražavanja. Preko svih razočaranja demokracijom od tog sustava nema boljeg u smislu legitimizacije vlasti, ali vladati u demokraciji znači biti odgovoran i obziran prema interesima sasvim različitih grupa i slojeva.⁵

Osobito brzo mijenjaju se neki unutarnji zahtjevi funkcioniranja uprave. Rad u upravi zahtijeva prethodno školovanje, orijentaciju na posao tijekom karijere, stalnost zaposlenja, specifičnu radnu etiku, nagrađivanje u novcu i lojalnost prema hijerarhijski nadređenima. Takvo određenje naglašava nastajanje rutinskog i specijaliziranog posla, poslušnost, točnost i neosobno shvaćanje posla.⁶

⁴ Kompleksnost razvijenih društava raste do krajnjih granica, na kojima postaje upitno koliko i kako možemo povezati u cjelinu i kontrolirati sustav institucija. Smanjuje se preglednost sustava i pojedinac nije kadar pratiti cjelinu. To ne vrijedi samo za pojedinca. Ekspertno znanje potiskuje odlučivanje na temelju neodređenog javnog mnjenja. Birokracija, kao model rješavanja problema, ima svoje granice, defekte i opasnosti. Načelo slobode samo po sebi nije regulacija, ali omogućava autonomnu regulaciju mnogih društvenih podsustava; na primjer, država malo što radi i treba u regulaciji telefonskog ili zračnog prometa, ali nedržavne organizacije u tome imaju velike zadaće.

⁵ Za upravno-politički sustav to je nemjerljiv izazov koji moraju podnijeti njegove institucije. Artikulacija, agregacija, reprezentacija i odlučivanje o interesima, legitimna provedba, korekcija grešaka, pravičnost i jednakost, sve su to kritične faze demokratskog mehanizma koje za svoju provedbu zahtijeva efikasne institucije. Građani nisu objekt politike i stranke uprave, adresati normi, već su potencijalni suradnici, ili čak protivnici, čija se deklarirana prava moraju poštovati.

⁶ Unekoliko, takva je situacija u razvijenim zemljama prošlost. Rad postaje sve manje rutinski. Sistematsko školovanje je nužno, ali ne i dovoljna pretpostavka profesije; zahtijeva se orijentacija prema permanentnom obrazovanju. Zadaci i metode mijenjaju se i od uposlenika se očekuje fleksibilnost i snalazljivost. Tijekom karijere mijenjaju se poslovi i zadaci, ne očekuje se zajamčeno napredovanje, kompeticija s drugima (mlađima) okrutna je i otvorena. Pokretljivost - horizontalna, mjesna, i vertikalna - vrlo je visoka i ubrzana. Novac i plaća nisu jedini motivi. Ne želi se raći da radnici ne žele novac. Rad u upravi dobro je nagrađen, ali za motiviranje nije jedini čimbenik: nematerijalne nagrade i složeni poticaji napredovanja, sigurnosti i poštovanja individualnosti nužni su za dobivanje prave vrijednosti od uposlenika.

Tehnički napredak sam po sebi, izravno i istovremeno, ne utječe na organizaciju i ciljeve uprave. Ipak, na dugi rok i nezaustavljivo tehnološke promjene mijenjaju i ciljeve i odnose i metode u organizaciji. U sasvim tehnološkom smislu registriranja i procesuiranja informacija nove tehnologije za cijelu razinu mijenjaju mogućnosti uprave.

Mogli bismo navesti još neke opće karakteristike globalnih promjena, ali i nakon iznesenog možemo definirati problem. **Institucijski skelet država mora podnijeti za cijelu magnitudu veći teret društvenih poslova.** Država kakvu poznaje klasično određenje to ne može. Njezine institucije moraju se promijeniti i u odnosima i metodama. Mješavine raznovrsnih načela, organizacijskih oblika, ustroja, postaju sustavi koji obuhvaćaju upravu, privatizirane službe, narasle institucije civilnog društva. Metode djelovanja posljaju složenije i tehnološki zahtjevnije, skuplje i raznovrsnije. Zemlje koje se ne prilagode takvim novim uvjetima osjećat će teret države više, *podnositi sve rizike koje ima država shvaćena kao vlast*⁷, država će se osjećati kao trošak i opterećenje, bez obzira na vrijednosti kojim se takva stagnacija opravdava.

Hrvatska je u tom vrtlogu promjena. Na rubu vrtloga, a kao i u orkanu snaga promjena najjača je na rubovima. Mi smo i namjerno identificirali opće globalne procese imajući na umu reperkusije na Hrvatsku. Svaka akcija poboljšanja kreće od razumijevanja takvih promjena koje se u kontekstu Hrvatske osjećaju kao problemi.

3. Problemi modernizacije hrvatske uprave

3.1. Povećanje

Hrvatska uprava eksponencijalno raste. Raste usprkos svim odlukama, zakonskim zabranama i zaklinjanjima. Raste preko objektivnih mogućnosti da je društvo izdržava. Uzrok porasta je objektivan i samo dijelom posljedica krive politike. Proces je izmaknuo kontroli. Pravi uzrok porasta jest nastajanje novih društvenih poslova i zadataka koji padaju na teret države.

Glavni dodatni razlozi su rat i borba za nezavisnost. Rat je prouzročio razaranja, ali i veliku centralizaciju sredstava i odlučivanja. Nove institucije tražile su dodatna sredstva, ljude i opremu.

⁷ U takve rizike, na primjer, spadaju državne patologije kao što su militarističke vlasti, ceremonijalizacija postupaka i korupcija.

Ekspanzija je najveća u sektorima vanjske i unutarnje sigurnosti. Nezavisna politika države traži razvoj sasvim nove, skupe i odgovorne, diplomatske službe i mreže. Vojska, ionako skupa, u vrijeme rata dobila je na značenju i opsegu. Usprkos demobilizacijama i deklaracijama o smanjivanju, nije došlo ni do redukcije troškova ni do redukcije broja zaposlenih. Troškovi daleko premašuju mogućnosti gospodarstva i, još važnije, postaju sve manje pregledni i izmiču javnoj kontroli. Ne samo kontroli javnosti, već i kontroli vlade i nadležnih tijela. Policija također nije svedena na predratnu razinu i zadržala je opće obilježje rezervne vojne sile.

Porast uprave posljedica je ekonomskog sustava redistribucije. Rast države i njoj srodnih institucija potiče praksa oslanjanja na državnu redistribuciju. Da bi dala i preraspodijelila, država uzima sve više, pri čemu su motivi za to objektivni pritisak potreba, ali i sklonost vladajuće skupine da ojača svoj položaj moći mogućnostima preraspodjele. Izbjeglice i prognani, ratne štete i obnova, naravno, objektivno su opterećenje države i poticaj redistribuciji, ali osim toga i raznovrsne političke odluke (poljoprivredna politika, sanacija banaka, sanacija tvornica) u oblicima različitih subvencija i državnih poticaja od države stvaraju najvećeg poduzetnika.

Nas ne zanimaju gospodarske, već institucijske posljedice takve strategije. Uz postojanje proračunskih sredstava stvara se i stalni pritisak prema državnom obavljanju svakovrsnih poslova, a onda buja administracija i raste broj zaposlenih. Vlada je u nekoliko navrata pokušala zaustaviti takav trend, ali nije uspjela. U razdoblju od zabrane novog zapošljavanja u državnoj službi (1993) broj zaposlenih je usprkos zabrani i proračunskim restrikcijama porastao 42%.⁸ Po svemu sudeći broj zaposlenih u državnoj upravi u devet godina porastao je otprilike 75%.

Posljedice takve strategije jesu i oslanjanje na podršku države i moćnih pojedinaca, što degradira ekonomsko poduzetništvo, a osobito proizvodnju i inovaciju. U redistribuciji cvjeta korupcija. Stvara se navika da se u svakoj situaciji traži pomoć vlade, što destimulira podnošenje poslovnog rizika. Dolazi do tihe koalicije vlade, kojoj politički odgovara takvo stanje, i manje uspješnih ili manje sretnih poduzeća i poduzetnika. Vlast želi što više istisnuti od stanovništva, to prije što siromašna ekonomska osnova ne dopušta osobit porast apa-

⁸ Posebno brzo narastale su nove, i skupe, institucije (Ured Predsjednika, MVP, fondovi).

rata i njegovu diferencijaciju te redistribuciju. Značajna sredstva pored svega troše se na ceremonijalne aktivnosti i privilegije povlaštenih.

Uz to na djelu su i različiti patološki procesi porasta broja uposlenih. Prije svega rad u državnoj službi u mnogim područjima jedini je sigurni izvor prihoda. Ratne mobilizacije osim toga mnoge su uputile na vojnu i upravnu karijeru. Nepotizam i preferiranje kandidata prema porijeklu (obiteljskom i lokalnom) vrlo su rašireni. To nije osobita novost, prije bi se moglo govoriti o negativnom naslijeđu ranijih sustava, jer je i ranije je (npr. u policiji) dominirala nacionalna i lokalna identifikacija kao kriterij izbora.

3.2. Složenost zadataka

Povećanje složenosti pretpostavlja postojanja čvrste ekonomske podloge. Kako takve podloge nema, proces diferencijacije je usporen. Naravno, nametanje novih zadataka, osobito u područjima ekonomske regulacije, potiče diferencijaciju te se u osnovi slijedi trajektorija kojom idu razvijeniji upravno-politički sustavi.

Važna činjenica jest institucijska redundancija. Naime, kako je efikasnost institucionalnih sustava niska, nastaje veći broj paralelnih institucija, skoro istih zadataka i nadležnosti. To daje privid, ali ne i efekte diferencijacije i specijalizacije.

Osobito jak poticaj diferencijaciji daje razvoj komunalnih službi i promjene u načinu financiranja javnih službi.

U Hrvatskoj je na djelu sasvim suprotan proces: proces koncentracije.

3.3. Koncentracija

Navedeni proces zapravo treba smatrati važnom i samostalnom tendencijom prema koncentraciji, budući da se njegovi uzroci nalaze na različitim razinama. Uz navedenu redukciju uvjetovanu osiromašenjem ekonomskih temelja društva, osobito zbog posljedica rata, postoje i drugi razlozi. Jedan od takvih je nastojanje jačanja političke moći pojedinih grupa. Politički sustav fragmentiran je nastankom velikog broja skupina koje se nadmeću za moć i sredstva. Kriterij nastanka tih skupina nije ideološki ili politički, njih ne dijele niti razlike između političkih stranaka, već ih definira njihov položaj u strukturi moći i personalističke veze. U nadmetanju zauzimanje svake institucije koja distri-

buiru moć ili imovinu važna je točka političke borbe, a onda raste pritisak prema koncentraciji institucija. U takvim slučajevima ne radi se o tehničkim zahtjevima koncentracije, već o voluntarističkom dizajniranju institucija.

Primjeri stvaranja paralelnih ministarstava, proširenje službi predsjednika sve do stvaranja paralelne vlade, jačanje elemenata stranačke države te nastojanja koncentracije političkog odlučivanja u nekoliko točaka, kao posljedicu imaju ne samo formalnu redundanciju institucija već i stvaranje paralelnih središta odlučivanja, *stvaranje institucija u sjeni*, te smanjenu transparentnost sustava.

Koncentracija vlasti nema samo pozitivne efekte. Ona je bila u uvjetima rata prirodna, očekivana, podržana i opravdana. Međutim u vremenima krize i potrebnih reformskih promjena više se vide problemi od rješenja i negativne posljedice od postignuća. Crne nijanse slike pretežu kada se time želi potaknuti na akciju i identificirati ključne probleme djelovanja upravno-političkih sustava. U nastavku upravo se na taj način postavljamo prema problemu: najprije ističemo negativne strane devolucijskih procesa da bi se lakše razumjeli načini i mjere koje zagovaramo.

Koncentracija izaziva niz dodatnih problema od kojih ističemo centralizaciju i gubitak mogućnosti reformiranja.

3.3.1. Centralizacija

Poseban slučaj koncentracije je centralizacija. Hrvatska je naslijedila sustav jake decentralizacije i tradiciju otpora prema centralizaciji. Nastojanje da se u uvjetima priprema za rat i rata osigura jedinstvena kontrola političko-upravnog sustava i prevlada fragmentacija sustava na autarkične općine urodila je odabirom druge krajnosti. Pretjerana decentralizacija zamijenjena je pretjeranom centralizacijom. Lokalna samouprava lišena je nadležnosti, samostalnosti i financijskih sredstava za samostalne akcije. Općine i gradovi dovedeni su u klijentelistički odnos prema središnjim fondovima. Došlo je do bitnog pomaka nadležnosti prema državnim i centraliziranim ministarstvima. Reforma je bila skupa i neuspješna. Osobito zabrinjava položaj gradova: velikih gradova kojima nedostaje samostalnosti i sredstava za rješavanje problema infrastrukture, prometa, socijalnih službi i srednjih gradova kojima nedostaju sredstva za poticanje poduzetništva, razvoj lokalnih komunalnih službi.

Najvažnije od svega, centralizirana su sredstva i odlučivanje o njihovoj raspodjeli, a lokalne jedinice ostavljene su bez izdašnih izvora prihoda. Kritična je situacija u zdravstvu i školstvu, djelatnostima koje obično razvija lokalna samouprava a koje su centralizirane.

Posebno je pitanje regionalizacije Hrvatske. Hrvatska ima jasno identificirane regije, kulturalnu identifikaciju s regijom, pa i političke regionalne pokrete. Crtanje županijskih granica nije vodilo računa o takvim zahtjevima. Broj županija veći je od broja makroregija. Regionalne različitosti nisu samo rezultat prošlosti i kulturalnih identifikacija već i sasvim realnih razlika u interesima, strukturi gospodarstva i stupnju razvijenosti.

Osim koncentracije u smislu slabljenja samouprave postoji jaka koncentracija i na razini središnje uprave. Raspodjela političke moći sada već u dužem razdoblju teži koncentraciji na uža tijela, vrhove političkih stranaka i klanove okupljene oko ličnosti. Ključne političke odluke donose se naprečac i od tijela sasvim nejasnog autoriteta (VONS, Odbor za strateške odluke i sl.). Marginalizirana je i Vlada i Sabor. Karakteristično je da su linije sukoba u osobnim nadmetanjima za moć, a ne i principijelni razlazi, jer se razlozi ubrzo zaborave, a ostaju osobni animoziteti⁹.

Takva situacija stvara dojam neefikasne uprave i sudstva, koji onda povratno optužuju nisku tehničku razinu zakona, a konačni rezultat je ukupna blokada sustava. Umjesto načela pravde vlada načelo partikularizma radi prividne društvene harmonije. Stečajevi se ne provode tobože radi radnika, što plaćaju neki drugi radnici, bespravna useljenja ne sankcioniraju se tobože zbog huma-

⁹ U početku koncentrirane vlasti najbolja strategija napredovanja u hijerarhijskoj strukturi jest dvoiličnost i oportunizam. Nedostatak inicijative i poslušnost obično su obrnuto proporcionalni sposobnostima. Uz to ide problematičnost znanja i sposobnosti koja stoji iza formalnog obrazovanja, arogancija prema podređenima i submisivnost prema višima, nepotizam i pripadnost klikama kao uvjet napredovanja.

U neku ruku olaka ocjena o negativnoj selekciji je pretjerana, primjera uspješnih i sposobnih ima na svakoj razini vlasti i drugih institucija. Međutim, tijekom vremena "potrošnja ljudi" u vlasti je ogromna. Ljudi koji su i po kriterijima sposobnosti i kriterijima patriotizma bili na položajima smjenjivani su u sve bržem ritmu. Previše je eklatantnih primjera napredovanja slučajem, a ne prema sposobnostima.

Negativna selekcija prikazuje se i kao smjena generacija. Uklanjaju se i odlaze s operativnih dužnosti ljudi koji raspolazu tehnološkim znanjima upravljanja, a pridošlice, bez dovoljno praktičnih iskustava, smatraju dovoljnim imitirati stil arogancije i vanjskih statusnih oznaka moći.

U svakom društvu postoji izvjestan raskorak između propisanih normi i njihova ostvarenja. U našoj tradiciji, osobito u razdoblju "samoupravnog fundamentalizma", takva situacija je poznata. Zakoni se ponekad ne donose radi njihove provedbe, nego radi potrebe za postojanjem normativne fasade. U Hrvatskoj takva pojava nije potpuna novost. Zakonski modeli nisu nastali radi jasnih i odlučnih političkih intencija. Kada u njihovoj provedbi nešto zapne ili, češće, kada smetaju nekom interesu, lako se mijenjaju, nadopunjuju, iskrivljuju provedbenim propisima ili uopće ne ostvaruju.

nih razloga, što diskriminira vlasnike, sukobi se rješavaju intervencijom autoriteta višeg od zakona.

3.3.2. Gubitak reformatorskog legitimiteta i ceremonijalizacija

U mladih naroda osjećaji i simboli nacionalnosti ujedinjuju društva. To ponekad izaziva pretjeranost, a onda i konflikte između identifikacije, lojalnosti i specifičnih društvenih interesa. Ceremonijalizacija postaje bolna kada zamjenjuje akciju ili kada prikriva nešto stvarno, kada troškom prelazi mjeru.

U institucijama ona ide usporedno s naglašavanjem uloga u ceremonijalnim i statusnim isticanjima. Umjesto da naglašava identitet i solidarnost, ceremonijalizacija ističe odvojenost i status. Umjesto da osnaži duh institucije, ona isprazno troši vrijeme i sredstva. Najgore, prazne ceremonije štete jedinstvu i integritetu organizacije i države.

Jedna od bitnih posljedica kumuliranja tih negativnih tendencija jest gubitak reformatorskog legitimiteta. Naime u sadašnjoj situaciji nema jasnog programa ni snage koja simbolizira reformu, ne postoji jasno javno mnjenje koje očekuje promjene. Nastojanje glavnih političkih snaga jest održanje status quo ante, blokirano društvo u kojem nedostaje političke volje i jasnih ciljeva reformi.

Opći problem upravno-političkog sustava jest koncentracija i porast tereta zadatka koje sustav nosi. Koncentracija je posljedica autoritarnog sustava koji je uzrokom sistemske blokade vrha i utoliko opstrukcija svakoj promjeni. Porast tereta nije tehničko pitanje, već upozorenje da svaka eventualna promjena dira sustav koji je na samim granicama podnošljivosti zadataka koje nosi. Treba dakle računati s troškovima, s otporima, s neizvjesnošću.

4. Imperativi reforme

Stvaranje institucija upravno-političkog sustava spor je proces koji traži vrijeme i ne podnosi voluntarističke intervencije. "Ništa ne funkcionira svugdje, u svako vrijeme i pod svim uvjetima. A malo je toga što ne može pod određenim uvjetima, nakon nekog vremena, u nekim slučajevima ipak funkcionirati. Prema tome svaka ocjena, da bi bila korisna, mora biti diferencirana po područjima, specificirana po prednostima i nedostacima, konkretizirana po troškovima i komparativna u odnosu na moguće alternative."¹⁰ Reforma je teh-

¹⁰ E. Pusić, Kako da se radi?, Naše teme, 11, 1982, 2053.

nički složen posao i ne smije se zamijeniti političkom demagogijom o lakom postizanju ciljeva. Voluntarizam reformatora, bez obzira na što su se pozivali i u kojim su uvjetima provodili reforme, nije dao dobre učinke. Pouka takvog iskustva je u tome da se pukim organizacijskim zahvatima ne postiže gotovo ništa, da je rezultat neizvjestan a trošak siguran. Naučili smo i to da ne treba puno dirati one dijelove koji sami po sebi teže profesionalnoj samostalnosti (npr. sudstvo, zaštita okoliša, rutinska uprava). Ne treba ukidati institucije prije no što jasno vidimo alternativu, ne treba mijenjati nazive, već praksu.

Važno neposredno iskustvo jest i imperativni zahtjev da se reforma ne veže uz ekskluzivnu političku platformu. Stranački sustav u Hrvatskoj nema jasno profilirane programe stranaka ili su oni bitno slični kod različitih političkih proponentata, pa smatramo da je situacija previše ozbiljna da se s problemom nose vizionari i lideri.

Promjena je nužna, ali treba biti osmišljena i postupna. Promjena se ne smije olako nametati a treba težiti javnoj raspravi i konsenzusu glavnih političkih snaga i stručnoj utemeljenosti prijedloga. Učinke treba planirati i mjeriti u jasnim pokazateljima. Problem je i u tome što su reforme odgađane ili ceremonijalizirane (mijenjaju se nazivi iz socijalističkih u starohrvatske) te je socijalno-psihološka situacija izrazito protivna postupnom i tehnički racionalnom inženjerstvu.

Primarni cilj reforme sustava uprave u Hrvatskoj jest smanjenje troška države u doslovnom smislu, a dugoročni je cilj podizanje učinkovitosti sustava. Spriječiti rast znači racionalizirati broj uposlenih i reducirati nepotrebne paralelizme, ali ne i omesti normalno odvijanje službi. Reforma središnje vlasti treba težiti jasnom odvajanju nadležnosti zakonodavne, izvršne i sudske vlasti. Samostalnost vlade u političkom smislu pretpostavka je njezine odgovornosti. Reforma lokalne vlasti mora predvidjeti novi oblik teritorijalne podjele, proširenje nadležnosti lokalne samouprave i jačanje izvornih prihoda lokalnim zajednicama.

Pokušali smo iz osnovnih tendencija prepoznati objektivne procese promjena koji protresaju hrvatski upravno-politički sustav. Možda smo pogriješili u sistematizaciji i opisu problema, ali nismo pogriješili u tome koje su prepreke modernizaciji uprave. Mjere koje predlažemo nisu sve i potpune, prepuštamo vremenu i (stručnoj) javnosti da im što doda i da ih nadopuni. Na nama je ov-

dje bilo da pokažemo primjerom otvorenost i kritičnost. Otvorenost znači da prihvaćamo prigovore, a kritičnost znači da smatramo da postojeća vlast nije kadra provesti promjene. Jesmo li konačno dozreli za prevladavanje balkanske birokracije i demokracije i jesmo li dorasli iskušenju novog stoljeća i velike Europe, neće ovisiti samo o činjenicama i mogućnostima već i o čvrstoj volji i političkoj odlučnosti i vještini.

ADMINISTRATIVE REFORM IN CROATIA: PROCESSES AND PROSPECTS

Summary

The general problem of an administrative and political system makes a growth of burden of tasks which the system bears. Although it is usually understood that a growth of administration makes the firmest tendency of change of administrative and political systems, the direction of the growth in Croatia is caused by the other, subjective and political factors. The growth is a consequence of the false reforms of the administrative system and a maintainance of an economic system of redistribution. The idea of a redistributive economy originated after the tradition of the previous system, but has been substantially strengthened by a creation of the war economy, as well as by the uncontrolled processes of privatization and the economic policy which failed to implement the needed structural and technological changes. It resulted in hard economic and social problems, which caused the new and additional tasks for the administration. The stagnation of economic growth together with simultaneous reliance on government in every situation of crisis makes a precarious combination. The problems are not of only transient but of a system nature.

The author is of an opinion that the solution is being blocked by a high concentration of political power. The concentration is a consequence of the authoritarian system, which causes a systemic deadlock at the top and thus makes the obstacle to any change. Behind the apparent unity, political system has been fragmented by an occurrence of a numerous groups, which compete for power and resources but not in an open democratic competition. In that competition, a seizure of every institution which distributes power or property, makes an important point of political struggle, which in turn, in order to avoid such a fragmentation, rises the pressure towards a concentration of the institutions. The key political decisions are made at once and

by the bodies of an entirely unclear authority (Council of Defense and National Security, Council for Strategic Decisions). The Government as well as the Parliament has been marginallized. Conventions of political parties resemble ceremonial rituals of expressing loyalty to the top political leadership.

Specific case of concentration makes centralization. Endeavors to ensure an united control of the political system and overcome the fragmentation of the system into the autarchic communes in the circumstances of preparation for the war and the war itself, has born the choice of another extreme. Excessive decentralization was replaced by an excessive centralization. Local self-government has been deprived of competencies, autonomy and financial resources for independent actions. The reform was an expensive failure. The critical situation exists in the health and educational services, the activities, which are usually, developed by the local self-government but has been centralized.

Creation of institutions of the administrative and political system makes a slow process, which requires time and stability. We hold such stability endangered by the described negative trends. The reform is a technically complex business and must not be mistaken to the political demagogy of easy achievement of the aims. The author points out that by bare organizational grasps almost nothing is achieved, so that those parts, which by themselves tend to a professional independence (for instance the judiciary, environmental protection, and routine administration), should not be much tackled. The important immediate experience is the imperative demand not to tie the reform to an exclusive political platform.

Key words: administrative reform, political system, administrative growth, local self-government, concentration of power