

EUROPEIZACIJA I IMPLEMENTACIJA U SLOVENIJI, ČEŠKOJ REPUBLICI, MAĐARSKOJ I POLJSKOJ

Lars Johannsen

*Sveučilište u Aarhusu,
Odjel za političku znanost*

Prethodno priopćenje

Primljeno: svibanj 2007.

Sažetak U članku se razmatra pitanje implementacijskog kapaciteta javnih uprava u četiri zemlje Srednje Europe: Sloveniji, Češkoj Republici, Mađarskoj i Poljskoj. Autor polazi od pretpostavke da poteškoće s implementacijom variraju u različitim sektorima, odnosno da proces tranzicije i europeizacije s jedne strane ima homogenizacijski učinak među različitim zemljama, dok s druge strane dovodi do visokog stupnja varijance među različitim sektorima, pri čemu odražava zadatke koji se dodjeljuju svakom tipu javne uprave. Ta se pretpostavka nastoji empirijski testirati, tako da se poteškoće s implementacijom tretiraju kao ovisna varijabla, uz razlikovanje dijela javne uprave koji ima proizvodne funkcije od onog dijela koji ima regulacijske zadatke. Jednak broj i tipovi poteškoća s implementacijom ukazuju na to da su one povezane s procesom tranzicije i europeizacije, a ne s nacionalnim ili sektorskim kontekstom. Rasprava se nastoji dopuniti analizom općih obrazaca doživljenih poteškoća s implementacijom.

Ključne riječi implementacija, europeizacija, javna uprava, kapacitet javne uprave, sektori javne uprave, Slovenija, Češka Republika, Mađarska, Poljska

1. Rekonstruiranje države: implementiranje tranzicije i europeizacija

Tranzicija u demokraciju, tržište i u nekim slučajevima čak i novoostvarena neovisnost zahtijevali su rekonstrukciju javne vlasti (Grzymala-Busse i Lu-

ong, 2002). Nakon prekida s komunističkim sustavima poticaja i politikama ljudskih resursa administrativni sustavi Srednje i Istočne Europe bili su slabi, te se pokazalo teškim upravljati novim ekonomskim i političkim sustavom koji je nastajao (Nunberg, 2000), možda ne toliko u pogledu makroekonomskih

politika koliko zbog slabe sposobnosti provođenja tih politika koje su bile izravno povezane s građanima ili su se implementirale politikama na mikro-razini (Ágh, 2001; Dunn, Staroňová i Pushkarev, 2006).

Uvjeti Europske Unije za članstvo, koji su utvrđeni u kopenhaškim kriterijima, i madridsko proširenje tih uvjeta naglašavali su upravljanje i administrativnu sposobnost. Studije nisu naglašavale samo poteškoće koje su povezane s prijenosom pravila, tj. izvanjsko upravljanje kojem je regija bila izložena (Schimmelfennig i Sedelmeier, 2004), nego i golem pritisak koji se vršio na nju u raspravama koje su povezane s izvršnim ili višerazinskim upravljanjem i odlučivanjem (Grabbe, 2001) ili administrativnom reformom (Ferry, 2003; Dimitrova, 2002; Nunberg, 2000). Ipak, prethodna su se istraživanja obično ograničavala ili na opće pojmove države ili na administrativne sposobnosti i upravljanje, dok je malo njih uopće ispitalo poteškoće s implementacijom, osim vrijednih uvida koji su dobiveni iz komparativnih studija slučajeva (Sloat, 2004; Mitsilegas, 2002), a najveći dio literature razmatra naknadne evaluacije poteškoća s implementacijom koje su tipične za ekonomsku reformu.

Proces europeizacije implementira europske zakone koji pridonose nagomilavanju poteškoća s implementacijom. To ne znači da je europeizacija oslabila sposobnosti država, nego da, kako su pokazali Johannsen i Nørgaard (2005), zemlje koje se približavaju članstvu u Europskoj Uniji imaju mnogo više poteškoća s implementacijom od zemalja koje će u doglednoj budućnosti vjerojatno ostati izvan Europske Unije. S obzirom na golem pritisak koji se

vrši na nove države članice i na mjeru izvanjskoga europskog upravljanja ipak imamo razloga smatrati da je proces europeizacije ujedno i proces homogenizacije u smislu da će se nove države članice, unatoč razlikama u načinu svojega oslobađanja, povijesnom naslijeđu i nacionalnom kontekstu, manje ili više suočiti s istom vrstom poteškoća s implementacijom. No postoji mnogo razloga da se smatra kako će poteškoće s implementacijom varirati u različitim sektorima, zapravo da proces tranzicije i europeizacije s jedne strane ima homogenizacijski učinak među različitim zemljama, dok s druge strane dovodi do visokog stupnja varijance među različitim sektorima, pri čemu odražava zadatke koji se dodjeljuju svakom tipu javne uprave.

To bi međutim valjalo empirijski testirati tako da se usporede sustavi pet zemalja predvodnica iste skupine, tj. Poljske, Mađarske, Češke Republike i Slovenije¹, da se poteškoće s implementacijom tretiraju kao ovisna varijabla te da se napravi razlika između onih javnih uprava koje imaju proizvodne funkcije i onih koje imaju regulacijske zadatke (Christensen, 1984; Johannsen i Nørgaard, 2005). U skladu s Millovom metodom slaganja (Landman, 2000) izmišljena su dva testa u kojima se poteškoće s implementacijom kompariraju u različitim političkim sustavima i različitim tipovima javnih uprava. Jednak broj i tipovi poteškoća s implementacijom ukazuju na to da su one povezane s procesom tranzicije

¹ Izvornih je pet koje su 1997. godine na popisu za članstvo u Europskoj Uniji Estonija, Poljska, Mađarska, Češka Republika i Slovenija. Da bi se smanjila greška u komparaciji, Estonija je isključena iz ove studije.

je i europeizacije, a ne s nacionalnim ili sektorskim kontekstom. Zaključak da se poteškoće umnožavaju ili da se u europeizaciji pojavljuju nove zapreke sam po sebi ne daje preporuke za vođenje javnih politika budućim kandidatima za članstvo u Europskoj Uniji, kao ni novim državama članicama, nego samo ističe kojih bi problema ti kandidati trebali biti svjesni. Dakle kako bi se dao značajniji savjet u vezi s oblikovanjem javnih politika, raspravu ćemo dopuniti analizom općih obrazaca doživljenih poteškoća s implementacijom, ukazujući na to da one obično dolaze u “snopovima”.

Na osnovi jednog istraživanja provedenog među sadašnjim i bivšim vladinim ministrima² cilj je i pridonijeti raspravi o preporukama za oblikovanje javnih politika. Prije nego što nastavimo analizu, ispitat ćemo koliko su ozbiljne zapreke u implementaciji.

2. Nemogućnost daljnjeg odbacivanja odgovornosti za jaz u implementaciji

U našim slučajevima možemo razlikovati nekoliko naslijeđa javne uprave. Prvo, Poljsku, Mađarsku i Češku Republiku s naslijeđem hijerarhijskoga birokratskog poretka koji se temelji na načelu “vlasti i kontrole”, koji je podređen političkim interesima režima i koji karakterizira nedostatak jamstava za državne službenike, što rezultira kulturom “odbacivanja odgovornosti”, gdje se energija i resursi troše na bijeg od

² To je istraživanje provedeno uz potporu Danskoga vijeća za društveno-znanstvena istraživanja i Istraživačkog fonda Sveučilišta u Aarhusu. Više informacija o tom istraživanju može se dobiti na www.demstar.dk ili od autora.

odgovornosti (Nørgaard i Johannsen, 1999; Pedersen i Johannsen, 2004). Drugo, sa svojim jugoslavenskim naslijeđem profesionalne i nepristrane javne uprave Slovenija je izbjegla velik dio politizacije javne uprave, koja obilježava mnoge druge države bivše Jugoslavije (Rabrenović i Verheijen, 2005; Ploštajner, 2004). Benevolentno slovensko naslijeđe nije međutim spriječilo provođenje određenih reformi kojima je cilj riješiti neka od pitanja koja su obilježavala bivše sovjetske satelite. Primjerice, slovenski Zakon o javnoj upravi, koji je stupio na snagu 2003. godine, uspostavlja razliku između politički imenovanih i javnih (profesionalnih) dužnosnika, stvarajući okvir za profesionalnu i nepristranu javnu upravu. Slično tome Ured javne uprave u Poljskoj pokrenuo je inicijativu “uslužne uprave”. U Češkoj je Republici 1998. godine provedena reforma Ministarstva javne uprave, a u Mađarskoj je reforma uprave obuhvaćena vladinim programom od 2004. do 2006. godine. Dakle sve su nove države članice razvile programe reforme javne uprave, a na sličan se način taj proces odvija i u državama kandidatima u Jugoistočnoj Europi (Boromisa, 2004; Vidačak, 2004).

Služeći se različitim sredstvima, te su četiri zemlje pokušale prekinuti sa starim naslijeđem i modernizirati svoju javnu upravu prilagođujući je demokraciji i tržištu. Očito je i da su se mnoge od tih reformi više bavile unutrašnjim sustavima koji razjašnjavaju odgovornosti, sustave plaće i unapređivanja, financijski nadzor i koordinaciju golemog zadatka harmonizacije sa zakonima Europske Unije nego stvarnim postupcima implementacije (Staroňová, 2006; Dunn, Staroňová i Pushkarev, 2006).

Ipak, te su reforme javne uprave nužne i ministri su, barem na papiru, prihvatili postavku o tome da je vladina obveza da izražava potporu načelu odgovornosti. Tako 9 od 10 ministara tvrdi da preuzimaju osobnu odgovornost za politiku i neuspjehe implementacije (tablica 1).

Zbog prihvaćanja političke odgovornosti za neuspjehe implementacije ministri bi trebali biti više zainteresirani za teoriju i praksu implementacije. To mora biti tako jer se prosječno oko 45 posto njih slaže da su državni službenici bili bolji u implementaciji pod komunizmom (tablica 2). U Poljskoj i

Mađarskoj više od polovice ministara smatra da su komunistički dužnosnici bili učinkovitiji, dok, ugrubo, jedna trećina čeških i 40 posto slovenskih ministara zapaža gubitak sposobnosti implementiranja političkih odluka. Treba li uopće reći da ti odgovori ističu poteškoće koje su karakteristične za sistemsku tranziciju koja obuhvaća i stvaranje tržišta i demokratizaciju. Nekoliko je ministara dragovoljno dalo dodatna objašnjenja gubitka sposobnosti implementacije. Neki ukazuju na nedostatak umijeća, no većina, osobito u Mađarskoj, koja potiče raspravu o “odljevu mozgova” (Rice, 1992), iskreno izjavlju-

Tablica 1. Odgovornost prestaje ovdje: ministri koji preuzimaju osobnu odgovornost za poteškoće s javnim politikama i neuspjesima implementacije

	Mađarska	Poljska	Slovenija	Češka Republika	Prosjek
Da	97.1	100.0	87.5	83.7	91.2
Ne	2.9		12.5	16.3	8.8
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	35	33	48	43	159

Napomena: prosjek za sve zemlje nije ponderiran veličinom uzorka zemalja.

Tablica 2. Državni službenici učinkovitiji u implementaciji pod komunizmom?

	Mađarska	Poljska	Slovenija	Češka Republika	Ukupno
Jako se slažem	22.9	26.5	8.0	17.0	17.5
Slažem se	34.3	29.4	32.0	19.1	28.3
Ne slažem se	28.6	17.6	36.0	21.3	26.5
Jako se ne slažem	5.7	5.9	14.0	19.1	12.0
Ne znam	8.6	20.6	10.0	23.4	15.7
Ukupno	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Br.	35	34	50	47	166

Napomena: prosjek za sve zemlje nije ponderiran veličinom uzorka zemalja.

Tablica 3. Broj problema s implementacijom. Distribucija u postotku; prosjek prema zemljama

	0	1	2	3	4	5	6	7	8		Prosjek
Mađarska	6.3	6.3	9.4	21.9	28.1	12.5	9.4	6.3	0.0	100.0	3.7
Poljska	0.0	5.6	11.1	22.2	41.7	11.1	8.3	0.0	0.0	100.0	3.7
Češka R.	0.0	2.3	4.7	16.3	18.6	20.9	23.3	7.0	7.0	100.0	4.8
Slovenija	2.0	3.9	13.7	15.7	31.4	15.7	13.7	2.0	2.0	100.0	3.9
Ukupno	1.9	4.3	9.9	18.5	29.6	15.4	14.2	3.7	2.5	100.0	4.1

Napomena: prosjek za sve zemlje nije ponderiran veličinom uzorka zemalja. Postoje značajne razlike u prosječnom broju problema s implementacijom u Češkoj Republici u usporedbi s Mađarskom i Poljskom (Scheffe post hoc test).

je da su najbolji otišli na bolje plaćene poslove u privatnom sektoru, u međunarodne organizacije ili rade dodatni posao kako bi povećali prihode.³ Oni, štoviše, ukazuju i na velik bijeg osoblja u devedesetim godinama dvadesetog stoljeća, koji dokumentiraju Nunberg (2000) te Pedersen i Johannsen (2004).

Dodatna objašnjenja koja spominju ministri tiču se individualne motivacije državnih službenika da potpuno napuste službu i činjenice da onima koji su ih zamijenili nedostaju neophodna umijeća i/ili iskustvo. Na apstraktnijoj razini ponudena se dodatna objašnjenja mogu sistematizirati prema broju i tipu problema s implementacijom koji se pojavljuju u svakoj zemlji.

³ Drugo moguće objašnjenje za navedene razlike među zemljama povezano je s odlaskom ministara i drugog osoblja nakon promjene režima. Pedersen i Johannsen (2004) otkrili su da se razlike između baltičkih zemalja i Poljske mogu dobro objasniti "naslijeđem" državnih službenika iz komunističkog doba koji su naviknuti na visok stupanj "vlasti i kontrole".

3. Homogeniziranje europeizacije: mnoštvo poteškoća

Evaluacija problema s implementacijom temelji se na pitanju koje je postavljeno u istraživanju DEMSTAR-a o tome jesu li ministri naišli na jednu ili na više od osam poznatih poteškoća s implementacijom javnih politika (Hogwood i Gunn, 1984).

S obzirom na to da gotovo svi ministri tvrde kako preuzimaju osobnu odgovornost, neki ministri moraju imati više od maksimalnog broja bodova. Tablica 3 prikazuje distribuciju i prosječan broj problema s implementacijom koji su se pojavili u svakoj zemlji. Brz pogled otkriva da četiri zemlje doista imaju više problema jer ministri prosječno izvješćuju o tome da su naišli na više od četiri problema s implementacijom. Nadalje, gotovo se čini da su neki ministri bili van sebe jer su u više od petine izvješća naišli na više od šest poteškoća. Manje od dva posto nije naišlo ni na kakve poteškoće. S obzirom na pojedinačne zemlje ta prva, gruba komparacija pokazuje neke uočljive razlike. Prvo, češki se ministri znatno razlikuju od svojih mađarskih i poljskih

kolega po tome što izvješćuju o više poteškoća. Drugo, gotovo 60 posto čeških ministara izvješćuje da je naišlo na pet ili više poteškoća, u usporedbi s 32,4, 28,2 i 19,4 posto ministara u Sloveniji, Mađarskoj, odnosno Poljskoj.

Uspoređujući frekvencije poteškoća u tablici 4, čini se da one općenito slijede isti trend. Tako su, unatoč određenim varijacijama, problemi gotovo jednako poredani, što ukazuje, kako smo naveli u uvodu, na to da tranzicija i proces europeizacije vrše veći pritisak od nacionalnog konteksta.

Ne čudi što su na vrhu popisa neadekvatni resursi. Devet od deset ministara ističe neadekvatne resurse kao razlog neuspjeha politike. Osim što je ovdje riječ o automatskoj reakciji, takve izjave ukazuju i na javni sektor kao sektor ograničenih resursa, jer ekonomija ne samo da mora nastaviti rast nego mora ponovno izgraditi svoju ekstraktivnu sposobnost u situaciji dok se mijenjaju izvori prihoda (Pedersen i Johannsen, 2004).

Nedostatak koordinacije i informacija druga je najčešće spominjana poteškoća, koju slijede nedostatak nadzora i evaluacije institucija i aktivnosti. To zacijelo ne čudi s obzirom na to da je slomljen stari sustav vlasti i kontrole, pa su se u sustavu morali naći novi načini koordiniranja aktivnosti s više javnih aktera; tj. javne usluge i politika postajale su sve više višerazinska igra, te je u tržišnoj ekonomiji u pružanje javnih usluga ili oblikovanje javnih politika često uključeno nekoliko institucija i organizacija. Nadalje, neučinkovit nadzor i evaluacija mogu se povezati i s promjenama ekonomskih i političkih uvjeta s obzirom na to da oni zahtijevaju nove politike, za čije učenje treba vremena. U tom pogledu, s obzirom na sustavne promjene koje su iz temelja promijenile način na koji vlada regulira ekonomiju, još više čudi što se kao zapreka češće ne spominje loš dizajn politika. Možda je to stoga, kako ćemo raspraviti u nastavku, što u samo nekim tipovima javne uprave nema valjane

Tablica 4. Poteškoće s implementacijom. Postotak onih koji su odgovorili da su naišli na zapreke

	Mađarska	Poljska	Slovenija	Češka R.	Pros.
Neadekvatni resursi	90.6	88.9	88.2	89.8	89.3
Nedostatak razumijevanja i suglasnosti o ciljevima uključenih dužnosnika	28.1	19.4	37.3	54.2	36.5
Loš dizajn politika	34.4	30.6	41.2	52.2	40.6
Nedostatak koordinacije i informacija	56.3	66.7	62.7	79.2	67.1
Nedostatak nadzora i evaluacije	50.0	55.6	43.1	58.3	51.5
Nedostatno specificirani zadaci	15.6	25.0	39.2	46.9	33.9
Upletanje u program izvana	40.6	33.3	47.1	35.4	39.5
Nedostatna motivacija osoblja	50.0	47.2	35.3	58.3	47.3

Napomena: prosjek za sve zemlje nije ponderiran veličinom uzorka zemalja.

teorije na kojoj se temelji uzročni odnos između sredstava i ciljeva politike.

Spomenute zapreke ukazuju na to da je potrebna dodatna reforma javne uprave, osobito s obzirom na koordinaciju i evaluaciju te na činjenicu da politici moraju uzeti u obzir razvoj ljudskih resursa i kadrovsku politiku. Kada gotovo polovica ispitanih, koja se kreće od 35,3 posto u Sloveniji do 58,3 posto u Češkoj Republici, smatra da je nedostatna motivacija osoblja zapreka, preporučuje se da se analizira kako se ta situacija može popraviti. Motivacija zacijelo nije samo rezultat utjecaja plaća, nego i fizičke i društvene okoline, uključujući i mogućnosti i pristup kontinuiranoj edukaciji, što je također vjerojatno značajan faktor.

Kad usporedimo te četiri zemlje, nalazimo dokaz učinka homogenizacije. Češka se Republika donekle razlikuje od ostalih zemalja s obzirom na broj poteškoća na koje se nailazi, no kada usporedimo tipove poteškoća na koje se nailazi, poredak je gotovo istovjetan u svim zemljama. Sada prelazimo na različite administrativne sektore kako bismo vidjeli gdje dolazi do europeizacije.

4. Proizvođenje europeizacije: koordinatorima je koordinacija teška

Tipologiju kojom se razlikuju različiti tipovi javnih uprava razvio je Christensen (1984), koji u svojim kriterijima razlikuje uprave s proizvodnim funkcijama i one s regulacijskim funkcijama. Pokušavajući prilagoditi tu tipologiju postkomunističkom kontekstu, Johannsen i Nørgaard (2005) dodatno razlikuju opće sektore i unutrašnje regulacijske funkcije, te dobivaju četiri

različita tipa javne uprave.⁴ Prvo, ministarstva s općim regulacijskim zadacima, kao što su ministarstvo pravosuđa, financija ili okoliša. Drugo, ministarstva zadužena za sektorsku regulaciju, kao što su ministarstvo poljoprivrede, industrije i trgovine. Treće, ministarstva ili vladine agencije kao što su premijerov ured, ministarstvo financija i ministarstvo vanjskih poslova, koja imaju unutrašnje regulacijske funkcije. Četvrti su tip ministarstva koja pružaju usluge, kao što su ministarstvo zdravlja, socijalne skrbi i obrazovanja.

Primijenimo li tu tipologiju na zapreke u implementaciji koje su navedene u tablici 5, očito je da se u ministarstvima koja su zadužena za unutrašnju koordinaciju i regulaciju u prosjeku pojavljuje više problema nego u ostala tri tipa. Obično ministri, kad se od njih zatraži da imenuju središnju agenciju i utvrde koje se ministarstvo miješa u rad drugih ministarstava, navode ministarstvo financija (Johannsen i Nørgaard, 2005). Imajući to u vidu, kao i golem zadatak pripreme za članstvo u Europskoj Uniji, što je zadatak koji obično koordiniraju premijerov ured i ministarstvo financija, broj poteškoća s implementacijom ne čudi. Možda više čudi to što se u ministarstvu poljoprivrede, trgovine i industrije u prosjeku pojavilo manje poteškoća s implementacijom. Moguće se objašnjenje može povezati s procesom europeizacije, gdje su ta ministarstva, u vrijeme istraživanja, još morala stvoriti europske regulacije.

⁴ Johannsen i Nørgaard (2005) kao zaseban tip izdvajaju i predsjedničke javne uprave. S obzirom na to da sve četiri zemlje koje se razmatraju imaju parlamentaran sustav, taj tip nije uključen u ovu analizu.

Ministri zaduženi za unutrašnju koordinaciju smatraju da imaju nedostatne resurse. Ipak, još uvijek postoji jaz u proizvodnim ministarstvima, gdje gotovo svi kao uzrok poteškoća s implementacijom navode neadekvatne resurse (tablica 6). To što se ministarstva zdravstva, obrazovanja i socijalne skrbi žale na resurse uopće ne čudi. Ne

samo da se potražnja za uslugama povećala nakon početnog kolapsa ekonomija, zbog kojeg su, primjerice, “isparile” uštedevine umirovljenika i pogoršali se zdravstveni uvjeti, nego je i zakržljalom sektoru zdravstvene skrbi bilo teško financirati svoje usluge, a u svim su se sektorima provele temeljite refor-

Tablica 5. Broj problema s implementacijom u postotku i prosjeku prema tipu javne uprave

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	Ukupno	Pros.
Sektorske regulacijske f.	0.0	5.9	11.8	20.6	35.3	17.6	5.9	2.9	0.0	100.0	3.8
Proizvodne funkcije	2.5	7.5	2.5	17.5	32.5	17.5	15.0	5.0	0.0	100.0	4.1
Opće regulacijske f.	0.0	4.5	13.6	25.0	25.0	9.1	18.2	0.0	4.5	100.0	4.0
Koordinacija unutar vlade	4.5	0.0	11.4	11.4	27.3	18.2	15.9	6.8	4.5	100.0	4.4
Ukupno	1.9	4.3	9.9	18.5	29.6	15.4	14.2	3.7	2.5	100.0	4.1

Tablica 6. Poteškoće s implementacijom. Postotak onih koji su odgovorili da su naišli na zapreku

	Sektorske regulacijske funkcije	Proizvodne funkcije	Opće regulacijske funkcije	Koord. unutar vlade	Pros.
Neadekvatni resursi	92.1	95.0	91.1	80.0	89.3
Nedostatak razumijevanja i suglasnosti o ciljevima uključenih dužnosnika	29.7	40.0	35.6	40.0	36.5
Loš dizajn politika	31.4	45.0	35.6	48.9	40.6
Nedostatak koordinacije i informacija	54.1	70.0	71.1	71.1	67.1
Nedostatak nadzora i evaluacije	55.3	50.0	47.7	53.3	51.5
Nedostatno specificirani zadaci	28.9	32.5	26.7	46.7	33.9
Upletanje u program izvana	42.1	42.5	31.1	43.2	39.5
Nedostatna motivacija osoblja	44.7	32.5	54.5	55.6	47.3

me načina njihova financiranja (Müller, 2001; Davis, 2001).

Osim tih razlika na vrhu popisa nalazi se nedostatak informacija i koordinacije, pri čemu su jedina iznimka sektorska regulacijska ministarstva. Objašnjenje bi se moglo potražiti u tome što još nisu morala uvesti europsku regulativu, no vjerojatnije je riječ o već postojećim i snažnim interesnim organizacijama u tim područjima, gdje još postoje ustaljene tradicije korporativizma.

Proizvodne i koordinirajuće središnje javne uprave mnogo češće spominju loš dizajn politika nego one s općim ili sektorskim regulacijskim funkcijama. Donekle čudi što proizvodna ministarstva pate od lošeg dizajna politika, no to može biti rezultat promjene ekonomskog i političkog okoliša, zbog koje je teško pristupiti novim klijentima starim metodama, u kombinaciji s kontinuiranim reformama sustava plaćanja i organizacije uprave (razmatranje mirovinskih reformi može se, primjerice, naći u: Müller, 2001). Obratno, ministarstva zdravstva, obrazovanja i socijalne skrbi manje se žale na motivaciju osoblja. Razlog tomu može biti u tradiciji skrbi i unutarnjeg poziva, gdje se rezultati pojedinčeva rada, to jest tko su korisnici, mogu lakše utvrditi. Bez obzira na to zapažanje motivacija osoblja posvuda je problem. U središnjoj koordinirajućoj javnoj upravi povezana je s ekonomskim promjenama i s europeizacijom, dok se rješenja za ekonomske izazove traže.

Valja istaknuti da se koordinatori, mnogo češće od bilo kojeg drugog tipa javne uprave, žale na nedostatnu specificiranost zadataka. To može biti rezultat djelovanja hijerarhijske kulture u tim ministarstvima i ostatak stare kulture vlasti i kontrole. Nadalje, ti državni

službenici moraju nadgledati razmjerno detaljne zakone dok se nastavljaju pregovori o 32 poglavlja o primanju u članstvo. Da, svako poglavlje ima svoju skupinu pregovarača i savjetnika, no cjelokupnu odgovornost snose središnja koordinirajuća ministarstva; i možda taj proces po sebi doista zahtijeva posve specificirane zadatke.

Koordinatori se susreću s više poteškoća u implementaciji od bilo kojeg drugog tipa javne uprave, i koordinaciju smatraju teškom. No oni nisu jedini kojima je koordinacija teška. Analiza je otkrila više razlika među različitim tipovima javne uprave nego među različitim zemljama. Stoga nacionalni kontekst, način oslobađanja od staroga sustava i tradicije javne uprave mogu znatno varirati u različitim zemljama, no poteškoće određuje i proces institucionalizacije demokracije i tržište.

5. Sva zla dolaze u tri oblika

Dosad je analiza pokazala homogenizacijski učinak procesa tranzicije i europeizacije. Koji god bio njihov nacionalni kontekst, zemlje se suočavaju s vrlo sličnim problemima, pri čemu svaka uočava implementacijske jazove i probleme rasta dok javna uprava uvodi nove politike. Analiza je pokazala i još jedan oblik homogenizacijskog učinka: dok je europeizacija rezultirala diferencijacijom između različitih tipova javne uprave, pokazalo se i da, primjerice, ministarstva koja nadziru koordinaciju unutar vlade imaju mnogo toga zajedničkoga. Jedan se problem međutim rijetko pojavljuje sam. Već smo istaknuli da većina zemalja, kao i sektora, nailazi na ozbiljne poteškoće, no one su se dosad analizirale kao da su neovisne. Neke se poteškoće u implementaciji međutim mogu povezati, a ako se to

većanja učinkovitosti.⁸ Drugo, koordinacija i informacije (V39-4), zajedno s nadzorom i evaluacijom (V39-5) oblikuju zaseban bliski klaster kojem će se kasnije pridružiti par koji se sastoji od lošeg dizajna politika (V39-3) i nedostatno specificiranih zadataka (V39-6). Taj klaster ima logičkog smisla. On pokazuje ne samo da koordinacija ostaje jedan od najtežih problema nego i da nedostatak evaluacije i povratnih informacija rezultira mrtvim dizajnom politika te stoga i poteškoćama u dodjeljivanju pravih zadataka. Treće, drugi klaster, gdje nalazimo nisku motivaciju osoblja (V39-8) povezanu s nedostatkom razumijevanja i suglasnosti o ciljevima (V39-2), kojem se kasnije priključuje upletanje u programe izvana (V39-7), manje je pogodan za tumačenje. Jedno je moguće objašnjenje da osoblje gubi svoju predanost kad se ciljevi dovode u pitanje ili kad jednostavno nema misije ili svrhe. U takvim okolnostima upletanje izvana, i možda smanjivanje proračuna, može pridonijeti

gubitku morala i motivacije. Posljedica je toga da će reforme morati uravnotežiti koordinaciju i nadzor, tako što će, primjerice, omogućiti ministarstvu financija da upravlja proračunskim procesom, dok će državnim službenicima dodijeliti određeni stupanj autonomije.

Komparacija iznesena u ovom radu istaknula je zajedničke poteškoće s kojima su se suočile četiri zemlje Srednje i Istočne Europe. Iz toga proizlazi da se na sličan način mogu razviti mnoga rješenja. Kako svaka zemlja sama nastoji riješiti pitanja i pronaći rješenja, postaje jasnije da postoji velik i neiskorišten potencijal za učenje jednih od drugih. Novi bi kandidati za članstvo u Europskoj Uniji trebali obratiti pozornost na tu činjenicu. Program reforme koji rješava pitanje implementacije pojačava administrativni kapacitet javne uprave, no učeći od drugih zemalja, mogu se pronaći prečaci. Na kraju krajeva, nema potrebe za izmišljanjem toplih vode.

S engleskoga preveo

Davor Stipetić

⁸ Radi jasnoće u dendrogramu prikazujemo samo podatke za Sloveniju. Analiza poljskih, mađarskih i čeških klastera odstupa od slovenskoga. Konkretno, pitanje resursa mnogo je više integralni dio obrasca u trima ostalim zemljama, što pokazuje da se nedostatak koordinacije i sustava evaluacije u tim zemljama također smatra pitanjem novca.

LITERATURA

- Ágh, Atilla, 2001: 'Understanding Politics in Hungary'. *Demstar Research Reports*, br. 2. Aarhus: University of Aarhus, Dept. of Political Science, www.demstar.dk
- Boromisai, Ana-Maria, 2004: 'The readiness of the Public Administration for European Union Accession', u: Katarina Ott (ur.) *Croatian Accession to the European Union: Institutional Challenges*, Zagreb: Institute of Public Finance, 167-200.
- Christensen, Jørgen Grønnegård, 1984: *Centraladministrationen: Organisation og politisk placering*. Copenhagen: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Davis, Christopher, 2001: 'Reforms And Performance of the Medical Systems in the Transition States of the Former Soviet Union and Eastern Europe', *International Social Security Review*, svezak 54, broj 2&3, 7-56.
- Dimitrova, Antoaneta, 2002: 'Enlarge-ment, Institution-Building and the EU's Administrative Capacity Requirement', *West European Politics*, sv. 25, br. 4, 171-190.
- Dunn, William N., Katarina Staroňová i Sergei Pushkarev, 2006: 'Implementation – the Missing Link', u: Dunn, Staroňová i Pushkarev (ur.) *Implementation: The Missing Link in Public Administration Reform in Central and Eastern Europe*, Bratislava: NISPAcee, 13-25.
- Ferry, Martin, 2003: 'The EU and Recent Regional Reform in Poland', *Europe-Asia Studies*, sv. 55, br. 7, 1097-1116.
- Grzymala-Busse, Anna i Pauline Jones Luong, 2002: 'Reconceptualizing the State: Lessons from Post-communism', *Political Theory*, sv. 30, br. 4, 529-554.
- Grabbe, Heather, 2001: 'How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, Diffusion and diversity', *Journal of European Public Policy*, sv. 8, br. 6, 1013-1031.
- Hogwood, Brian W. i Lewis A. Gunn, 1984: *Policy analysis for the real world*. Oxford: Oxford University Press.
- Johannsen, Lars & Ole Nørgaard, 2005: 'Policy-making in Central and Eastern Europe: A cross-sectional sector perspective', u: Jenei György, Alexei Barabashev i Frits van den Berg (ur.) *Institutional Requirements and the Problem Solving of the public Administrations of the Enlarged European Union and Its Neighbours*, Bratislava: NISPAcee, 27-48.
- Landman, Todd, 2000: *Issues and Methods in Comparative Politics. An Introduction*. Routledge.
- Mitsilegas, Valsamis, 2002: 'The implementation of the EU *acquis* on illegal immigration by the candidate countries of Central and Eastern Europe: challenges and contradictions', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, sv. 28, br. 4, 665-682.
- Müller, Katharina, 2001: 'The Political Economy of Pension Reform in Eastern Europe', *International Social Security Review*, svezak 54, broj 2-3, 57-79.
- Nunberg, Barbara, 2000: 'Ready for Europe: Public Administration Reform and European Union Accession in Central and Eastern Europe'. *World Bank Technical Paper*, br. 466; The World Bank, Washington D. C.

- Nørgaard, Ole i Lars Johannsen; s Mette Skak i Rene H. Sørensenom, 1999: *The Baltic States after Independence*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Pedersen, Karin Hilmer i Lars Johannsen, 2004: 'The Real challenge for Change. Public Administration in New EU Member States', *WeltTrends*, 43 (ljetno), 12. god., 93-105.
- Ploštajner, Zlata, 2004: 'Slovenian Public Administration: Continuation of Reform', *Reforming Local Public Administration: Efforts and Perspectives in South-East European Countries*, Zagreb: Friedrich-Ebert Stiftung Kroatien, 49-57.
- Rabrenović, Aleksandra i Tony Verheijen, 2005: 'Politicians and top civil servants in former Yugoslav states, back to discarded traditions?', preuzeto iz: www1.worldbank.org/publicsector/PoliticiansCSYugoslav.doc
- Rice, Eric M., 1992: 'Public Administration in Post-Socialist Eastern Europe', *Public administration Review*, sv. 52, br. 2 (ožujak-travanj 1992), 116-124.
- Schimmelfennig, Frank i Ulrich Sedelmeier, 2004: 'Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe', *Journal of European Public Policy*, sv. 11, br. 4, 661-679.
- Sloat, Amanda, 2004: 'Legislating for Equality: The Implementation of the EU Equality *Acquis* in Central and Eastern Europe', *NYU School of Law: Jean Monnet Working Paper*, 08/04, 87.
- Staroňová, Katarina, 2006: 'The Characteristics of Public Administration Reform in Transition Countries vis a vis Implementation Capacity', u: Dunn, Staroňová i Pushkarev (ur.) *Implementation: The Missing Link in Public Administration Reform in Central and Eastern Europe*, Bratislava: NISPAcee, 29-40.
- Vidačak, Igor, 2004: 'Croatia: In Search of a Public Administration Reform Strategy', *Reforming Local Public Administration: Efforts and Perspectives in South-East European Countries*, Zagreb: Friedrich-Ebert Stiftung Kroatien, 81-88.

Europeanisation and Implementation in Slovenia, the Czech Republic, Hungary and Poland

SUMMARY The paper is dealing with the implementation capacity of public administration in four Central European countries: Slovenia, Czech Republic, Hungary and Poland. The author's point of departure is that implementation difficulties vary between sectors, i.e., that the process of transition and Europeanization on the one hand has a homogenizing effect between the countries, while on the other it generates a high level of variance across sectors, reflecting the tasks assigned to each type of administration. An empirical test of this hypothesis is attempted: implementation difficulties are treated as the dependent variable and distinction is made between the administrations that have production functions and the ones that have regulatory tasks. The discussion is supplemented with an analysis of the general patterns of experienced implementation difficulties.

KEYWORDS implementation, Europeanization, public administration, administrative capacity, public administration sectors, Slovenia, Czech Republic, Hungary, Poland