

PREDPOSTAVKE REFORME HRVAŠKE JAVNE UPRAVE V PROCESU EVROPEIZACIJE

Povzetek. Ena najpomembnejših tem v procesu približevanja Republike Hrvaške Evropski uniji je stanje v delovanju hrvaške javne uprave in spremembe, ki jih pogojujejo zahteve novega »governance« okolja. Poleg tega, da bodo trenutne sposobnosti hrvaške javne uprave odredile hitrost in kakovost pogajanj z EU, bo rezultat reform hrvaške javne uprave tudi pomembno vplival na učinkovitost hrvaške politike po vstopu Republike Hrvaške v EU. Namreč, neizkoriščenost in tradicionalni način delovanja javne uprave v RH, se izven konteksta globalizacijskih procesov, zdi nujno začeti takojšnje izvajanje vseobsegajočih reform, ki jo bodo naredile kompatibilno z »governance« prakso v EU.

Ključni pojmi: država, javna uprava, »governance«, EU, pristopna pogajanja, RH, reforma

Uvod

Cilj prispevka je povezati tri različne vsebine, omenjene tudi v naslovu, na način, da se proces pridruževanja Republike Hrvaške Evropski uniji opazuje kot neodvisna spremenljivka, javna uprava pa kot odvisna. V tem kontekstu se pojem upravljanje (governance) konceptualizira kot intervenirajoča spremenljivka. Mesto javne uprave v kopici znanstvenih področij na Hrvaškem še vedno ni urejeno, kljub temu, da se je v razvitejših družbenih znanostih zelo odmaknilo v osamosvajanju in profesionalizaciji tega področja, tudi izven in mimo področja političnih in upravnopravnih znanosti. To pomeni, da problematiziranje treh vsebin v obstoječem znanstvenem okolju pogojuje definiranje konceptualnega okvira, znotraj katerega je mogoče zasnovati raziskovalno strategijo, ki bi omogočila utrditev narave vezi, ki se vzpostavljajo med tremi podanimi vsebinami.

* Dr. Ante Barišić, docent na Fakulteti za politične znanosti v Zagrebu.

¹ Oživiljanje interesa za teoretično ukvarjanje z državo se odvija znotraj debate o postmodernizmu, tako da se zadnjih dvajset let odvija resna razprava, posebej v krogih, ki nosijo v sebi marksistično tradicijo; »...teorija države je dobila kar nekaj pozornosti v 1970., ne samo s strani marksističnih teoretikov, temveč tudi od več sredinskih struj znotraj družboslovnih znanosti. Teorija države se je vzpostavila skozi nekaj let kot pomembna in smiselna alternativa ortodoksni pluralizma in strukturalnega funkcionalizma/sistemskih teorij znotraj politične znanosti in politične sociologije«. Aronowitz Stanley and Bratsis Peter: *State Power, Global Power*.p.xii., Aronowitz Stanley and Bratsis Peter, Editors (2002) *Paradigm Lost State Theory Reconsidered*. University of Minnesota Press, Minneapolis-London.

Na izjemno vlogo koncepta države v moderni politologiji opozarja tudi Jens Bartelson, ki trdi, da je: »...koncept države začel izpolnjevati tvorno funkcijo znotraj poznega modernega znanstvenega političnega diskurza...«

Bartelson Jens (2001) *The Critique of the State*. Cambridge University Press, Cambridge, p. 9.

Pomembnost teoretičnega raziskovanja države in njenih institucij so znova prepoznali in aktualizirali v evropskih političnih znanostih v osemdesetih letih, deloma tudi v tematizaciji konkretne vrste sistema vladavine, ki ga predstavlja moderna nacija-država.¹ Devetdeseta leta prejšnjega stoletja so akademske razprave pripeljale do vse izrazitejšega pojava – slabitve tradicionalne vloge države – kar je posledica njene resnične izgube monopola glede upravljanja zadev posamezne družbene skupnosti, neodvisno od vzroka in nastanka izgube.² Kot alternative, ki bi zagotovile vodenje in upravljanje teh poslov v skupnosti, se vse bolj pojavljajo svetovno tržišče, nadnacionalne organizacije in režimi, lokalne (subnacionalne) organizacije in pristojnosti, kot tudi mreže organizacij, neodvisno od tega ali govorimo o zasebnih ali pa o javnih organizacijah.

Skupno sporočilo raziskovalcev, ki preučujejo zmožnosti upravljanja z modernimi nacijami-državami, se nanaša na zaključek, na katerem je mogoče zagotoviti tako upravljanje societalnih organizacij, da le to ni več rezultat izključnega delovanja tradicionalnega sistema vodenja in upravljanja. Še več, zdi se, da zelo majhno število »...vlad ni bilo v stiku z reformami, ki so preplavile javni sektor v nekaj predhodnih desetletjih.«³ Kljub izvedenim preobrazbam ne obstaja vlada, ki bi lahko potrdila, da so spremembe na področju upravljanja javnih zadev zaključene, ali pa, da je funkcionalno stanje v javnem sektorju zadovoljujoče.

Reformni procesi znotraj področja upravljanja javnih zadev, ki trajajo, v sebi nosijo dva glavna tipa sprememb. Prvi tip generira daljšo selekcijo in izboljšanje sposobnosti posameznih instrumentov, privzetih v začetnih fazah reform, še posebej tistih iz palete tržnih načel. Slednja se vse bolj upoštevajo pri upravljanju javnih zadev, da bi s tem izboljšali učinkovitost in uspešnost ter bi se s tem povečala vrednost načela enakosti. Drugi tip sprememb se tiče hitrejšega iskanja odgovorov na probleme, ki so jih povzročile prejšnje reforme in včasih vključujejo t. i. »retro« pristop – vrnitev k starim vzorcem vodenja in upravljanja javnih zadev.⁴

Zdi se, da obseg in razširjenost sprememb, kot tudi njihova dinamika, pogojujejo odrejanje prave vsebine pojmov javne uprave in upravljanja, izhajajoč iz države kot ključne analitične kategorije. Namreč, problem upravljanja javnih zadev je danes težko neodvisno zaobjeti izven države kot zaželenega institucionalnega igralca, ki bo tudi v prihodnje aktiven, a vendar ne več edini. Nacije-države in njihovo

² Zagovorniki globalizma iz vrst raziskovalcev mednarodne politične ekonomije povezujejo upadajočo pomembnost nacije-države s pojavom globalne ekonomije: »...vlade in države izgubljajo svojo sposobnost kontrole ekonomskih interakcij. Delno je to zaradi tega, ker količina in hitrost tokov otežuje vladam reguliranje trgovine, vlaganj ali kapitala«. Ngairé Woods: *International Political Economy in an Age of Globalization*. p. 339., v Baylis John & Smith Steve, Editors (2005) *The Globalization of World Politics-An Introduction to International Relations. Third Edition*. Oxford University Press, Oxford.

»V nekaterih državah od sredine 1980. so se procesi vladanja radikalno spremenili. Začenši v nekaterih anglosaksonskih državah se omenjena preobrazba razširja v države z drugačnimi upravnimi sistemi.« Foster D. Christopher and Plowden J. Francis (1996) *The State Under Stress-Can the Hollow State be Good Government?*. Open University Press, Buckingham-Philadelphia, p. 1.

³ Peters B. Guy (2001) *The Future of Governing. Second Edition, Revised*. University Press of Kansas, Kansas, p. 16

⁴ Peters B. Guy (2001) *The Future of Governing. Second Edition, Revised*. University Press of Kansas, Kansas, p. 119

ve vlade niso odstopile od procesa upravljanja z zadevami skupnosti, temveč tudi še naprej igrajo glavno vlogo v njihovem vodenju, kljub bistvenemu vplivu, ki ga novi akterji na področju upravljanja z javnimi zadevami (omrežja, lokalne (subnacionalne) organizacije, globalna združenja) uresničujejo.

Analiza posameznih upravljaljskih kapacitet iz perspektive njihove notranje preobrazbe in spremembe, ki prihajajo iz zunanjega okolja, kažejo na to, da so na področju vodenja družbene skupnosti (societalne organizacije) na vidiku novi izzivi. Poleg pomanjkanja dostopnih resursov se tisti, ki vodijo in upravljajo, soočajo tudi z vse slabšo moralo zaposlenih in tudi z vse bolj jasno izraženo sumničavostjo strank. Spremembam v zunanjem okolju ne sledijo spremembe na nivoju organizacije, niti tiste v stilu vodenja niti v upravljanju. Vse navedeno pogojuje potrebo, da se vzpostavi posebno občutljiv odnos do problemov, s katerimi se sooča javna uprava. Predpostavka za razumevanje skladne narave tega sektorja, ki je mnogo več kot le sprejemanje svežnja zakonov, se nahaja v prepričanju, da ima razprava o življenjsko pomembnem delu vsake vladavine, t. i. procesu, namen in smisel podpirati in premakniti razvoj pripadajočih družb in gospodarstev.

Javna uprava

Da bi razumeli resnično vsebino sintagme javne uprave v spremenjenem okolju vse kompleksnejšega in vedno bolj dinamičnega upravljanja z javnimi zadevami, je nujno razdelati pojme. V hrvaških okvirih se pojem javne uprave v vsakdanjem pomenu razume bolj kot neka ožja upravnopravna dejavnost državnega aparata, manj ali pa sploh ne, kot uporaba nekih mehanizmov, s katerimi se zagotavlja smiselno usmerjanje skupnosti. Prav obstoj potrebe po vzpostavitvi vsaj minimalnega osrednjega usmerjanja omogoča vsaki societalni skupnosti, da ustvari prave načine, ki omogočajo soočanje z izzivi iz zunanjega ali pa notranjega okolja.

Najsplošneje, sintagma »javna uprava« predpostavlja dva pomena: funkcionalni in strukturalni. Funkcionalni vidik se nanaša na »...proces sprejemanja pravil, to je proces, skozi katerega se splošna pravila pretvarjajo v specifične oblike za posamezne primere.«⁵ Strukturalna dimenzija se sestoji iz zgradbe nekega sistema vladavine, katerega prvenstvena naloga je izvesti že navedene naloge sprejemanja pravila.⁶

Upravljaljska funkcija države v poslovanju societalne skupnosti je globoko ukoreninjena metafora tradicionalne literature o državi, posebej v dejavniku razumevanja temeljnih obeležij vsake vladavine. Namreč, vloga vsake vlade⁷ se sestoji iz za-

⁵ Peters B. Guy (1995) *The Politics of Bureaucracy. Fourth Edition. Longman Publishers USA, New York*, p. 2.

⁶ Ugotovitev pojma pravila sledi opis, ki je podan v Zakonu o upravnem postopku, ki ga je sprejel Kongres Združenih držav Amerike 1946. leta: »...pravilo razume celoto ali pa del sporočila neke agencije splošno ali pa partikularno sprejemljivost in prihodnji učinek, oblikovano za sprejetje, pojasnitev ali predpisovanje zakona ali politike.« Kerwin M. Kornelius (1999) *Rulemaking-How Government Agencies Write Law and Make Policy. Second Edition. Congressional Quarterly Inc., Washington, D.C.*, p. 2.

⁷ Koliko so razvejane funkcije sodobnih vlad najboljše lahko analiziramo, ko vidimo delovanje in obveznosti modernih premierov. Obstajajo trije ključni sektorji, znotraj katerih premieri delujejo: »...kot vodja vlade, kot strankarski prvak in kod nacionalni voditelj.« Thomas P. Graham (1998) *Prime Minister and Cabinet Today. Manchester University Press, Manchester and New York*, p. 96

gotavljanja središčnega usmerjanja skupnosti ali funkcije vodenja, iz tega je torej naslanjanje na to tradicionalno pojmovanje upravljanja javnih zadev in vloge države lahko tudi produktivno za potrebe tega prispevka.

Novi »governance« (upravljaljski) kontekst zahteva drugačno organizacijo upravljanja javnih zadev v skupnosti in ob tem enako pogojuje kreiranje širšega in vseobsegajočega analitičnega modela, ki bo zamenjal kruti in skrušeni birokratsko-avtoritarni model, razvit znotraj tradicionalnega upravnopravnega pristopa. Kakor je javna uprava »...širokopasovna in amorfna kombinacija teorije in prakse; je njen namen, da poskrbi za boljše razumevanje vladavine in njenega odnosa z družbo, ki jo upravlja, kot tudi da stimulira javne politike, da bodo čimbolj sprejemljive za družbene potrebe in da uvaja upravljaljske prakse, ki bodo utemeljene na uspešnosti, učinkovitosti in na globljih potrebah državljanov.«⁸

Tradicionalni model javne uprave je izhajal iz petih načel, ki so sestavljala okvir in podlago za teoretično in tudi praktično postopanje. Prvo načelo je pravzaprav predpostavka o apolitični državni službi in s tem povezana politično-upravna dihotomija ter koncept politične nevtralnosti državnega uradnika. Sledi vse manj upoštevano načelo hierarhičnega upravljanja, kjer se togo upoštevajo predpisi znotraj državne uprave ter pooblastila državnih uradnikov, da sprejemajo in uveljavljajo predpise izven svojih pooblastil.

Uveljavljena predpostavka o stalnosti in stabilnosti organizacij, ki opravljajo posle v zvezi z javnimi zadevami, je postavljena pod vprašaj zaradi radikalnih sprememb, ki so opazne v praksi. Poleg tega je pod vprašajem tudi tradicionalni način upravljanja državnega aparata, kakor je tudi do skrajnosti poudarjena pomembnost stopnje avtonomije državnih uslužbencev nasproti zahtevam, ki prihajajo s strani nosilcev oblasti, najpogosteje s pomočjo mehanizma deregulacije. Končno je tradicionalni sistem upravljanja javnih zadev obeležila težnja po čim bolj enakovrednih outputih, tako v notranjih odnosih med zaposlenimi kot tudi v odnosih s strankami.⁹

Preostane nam še, da poudarimo, da »governance« pristop teži k vzpostavitvi vloge, identitete, legitimnosti ter vseobsegajočega koncepta položaja javne uprave. Njegove korenine segajo do družbenih gibanj v šestdesetih letih prejšnjega stoletja, ob tem pa inspiracijo črpa iz klasičnih teorij uprave v luči delovanja tržišča in politike. Novi javni menedžment prinaša tržno korekcijo tradicionalnega upravnopravnega modela skozi poudarjanje menedžerske dimenzije, medtem ko intepretacija javne uprave skozi prizmo politike omogoča drugačen vpogled.¹⁰

Čeprav je kompleksnejši od dveh predhodnih posameznih šol, se »governance« pristop sooča z enakimi strukturnimi problemi, kot nekateri posamezni koncepti,

⁸ Henry Nicholas (1995) *Public Administration and Public Affairs. Sixth Edition.* Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ, p. 21.

⁹ Prihodnji razvoj javnih služb nekateri avtorji analizirajo iz perspektive »...alternativnih modelov države, ki se pojavljajo v praksi«, kar ima »...implikacije za javne službe.« Peters B. Guy (2001) *The Future of Governing. Second Edition, Revised.* University Press of Kansas, Kansas, p. 13.

¹⁰ Širše o dobi progresivizma v ZDA kot formativnega obdobja, v katerem je kategorija politike močno uplivala na razvoj na področju javne uprave v: Charles Sellers, Henry May, Neil R. McMillen (1996) *Povijest Sjedinjenih Američkih Država.* Barbat, Zagreb, str. 264–281, 22. poglavje: Doba progresivizma, 1901–1917.

iz katerih vlečejo svoje korenine. Istočasno govorimo o najmanj izgrajenem in najslabše institucionaliziranem konceptu s področja vodenja in upravljanja z javnimi zadevami. V praksi upravljanja javnih zadev se pojavlja problem, če na volitvah izvoljeni nelegitimni del političnih dostojanstvenikov začne sprejemati politične odločitve in s tem proizvede »četrto, brezglavo vejo oblasti«.¹¹

Governance

Glavna obeležja novega okolja, v katerem je pomembno organizirati vodenje in upravljanje s posli skupnosti, po našem mnenju zagotavljajo posebno mesto »governance« konceptu, ob tem pa njegove korenine, ki jih najdemo v prejšnjih vplivih kritike trga in politike, kažejo na pomembne fokusne točke tega koncepta. Za pravilno razumevanje pojma »governance« se je najprej nujno otresti tradicionalnega in obenem nepravilnega razumevanja države kot akterja, ki ima polno in brezpogojno kontrolo nad gospodarstvom in družbo. Govorimo o nezgodovinskem in neznanstvenem pristopu in o svojevrstni fascinaciji moči, s katero vsaka država razpolaga kot s svojo valuto v upravljanju societalne skupnosti.

Tisto, kar predstavlja naslednji pomemben pogoj za pravilno razumevanje vsebine pojma »governance«, je dejavnost postavljanja ciljev ali pa utrjevanja najvišjih prioritet. Gre za enega glavnih obeležij vsakega menedžmenta, ki skrbi za posle societalne skupnosti, in ki vključuje organizacijo ali neko vlado, ki potrjuje prioritete in koordinira izvajanje sprejete akcije. Povsem jasno je, da posamezni izrazi partikularne volje, kot so trg, omrežja ali pa znotraj nacionalne organizacije, ne morejo dajati potrebnih usmeritev v procesu vodenja in upravljanja javnih zadev. Popolnoma enako vprašanje pa se postavlja glede kapacitete in sposobnosti države ter njene upravnopravne organizacije, ali sta sposobni izvesti akcijo in postaviti cilje, še posebej v okoliščinah, v katerih se pojavljajo drugi akterji.

Sposobnost sistema za vodenje in upravljanje s posli skupnosti vključuje možnost reševanja sporov, do katerih prihaja v dinamiki odnosov med člani skupnosti. Zaradi dodeljenih pooblastil je država sposobna razviti in uporabljati mehanizme, s pomočjo katerih je mogoče sprejemati in izvajati odločitve. Za razliko od mrežnega tipa organiziranja, ki nima sposobnosti reševanja konfliktov, ima država možnost sprejetja tradicionalnega koncepta zapovedi in kontrole od zgoraj navzdol. Uporaba kooperativnega odnosa namesto naredbodajnega, omogoča državi, da razširi prostor svojega vpliva in tako dodatno legitimizira svoje dejanje.

Poleg tega je mogoče opaziti, kako si vlade poskušajo najti formalne in neformalne načine prilagajanja na spremembe v okolju, da bi lahko nadaljevale z izpolnjevanjem dodeljenih funkcij vodenja in upravljanja z javnimi zadevami. Ob tem se kaže, kako so se sistemi vladavine, enako kot drugi akterji v prostoru upravljanja javnih zadev, sposobni učiti in prilagajati zahtevam, ki prihajajo iz družbene in gospodarske sfere in se hitro transformirajo. Samo dejstvo, da posamezne vlade vse več izkoriščajo neprofitne in profitne organizacije za izvedbo nekaterih posa-

¹¹ *Semenelli Arthur and Abel F. Charles: Unmasking the Disciplinary Matrix: Deconstructing Public Administration Ideologies. Paper prepared for the 16th Annual Public Administration Theory Network Conference, Anchorage, Alaska, p. 8.*

meznih politik ali pa programskih paketov, oblikovanih za doseganje ciljev societalne skupnosti in neodvisno od stopnje, na kateri se realizirajo, kaže na vse večji pomen kriterija izboljšane učinkovitosti ob manjšem strošku dejavnosti upravljanja z javnimi zadevami.

Vodenje javnih poslov znotraj »governance« pristopa predpostavlja večnivojski in sekvenčni javnopolitični okvir v fazi izvedbe in v potrjevanju dnevnih redov in artikuliranju odločitev. Enako se tudi »governance« pristop diferencira glede na različna javnopolitična področja, tako da je v nekaterih vpliv javnega sektorja v nekem trenutku manjši in neprofitnih mrež ali/in tržišča večji in obratno. Ne smemo pozabiti na kapacitete različnih tipov sistema vladavine in stilov vladavine, da krmarijo v vse bolj enotnem in dinamičnem okolju, ker gre za raznovrstne in pogosto protislovne prakse.

V pogojih vseobsegajoče demokratične preobrazbe se zahteve po maksimalizaciji uporabe načela odgovornosti zdijo logične. Javnost v najširšem pomenu v novem »governance« kontekstu išče strukturalno in procesno nadgradnjo tradicionalnih instrumentov, ki so predhodno zasnovani in razviti na načelih odgovornosti in transparentnosti.

Kakorkoli, upoštevajoč zmožnosti »governance« pristopa za analizo problemov, upravljanje z javnimi zadevami kaže, da »...država ni odmrla, temveč ostaja koristen analitični koncept, in kot akter, ki ima dobre možnosti za upravljanje z družbo.«¹² Vključevanje v analitični okvir relativnega doprinosa drugih akterjev, ki prispevajo k procesom upravljanja javnih zadev, je v »governance« pristopu nujno. Država kot glavni predmet analize iger še naprej igra središčno vlogo, toda ne več monopolno, a je razumljivo, da z njene strani poteka vsakršno raziskovanje fenomena upravljanja z javnimi zadevami.

Pogoji in omejitve reforme javne uprave v »governance« kontekstu

Organizacijska in proceduralna reforma javne uprave predpostavlja jasne cilje v odrejanju pristopov, kriterijev in ciljev, kot tudi razumevanje notranjega in zunanje okolja sektorja javne uprave. Prvi korak na tej poti je razumevanje položaja javne uprave v ustavnih demokracijah kot avtonomnega dela izvršne veje oblasti, kateri se z nivoja izbranih teles oblasti ne morejo odrediti naloge za njeno delovanje, da bi se s tem dosegli politični cilji.

Cilje reform in strategije formulirajo in omogočajo organizacijska struktura in dodeljene naloge in odgovornosti, torej najpomembnejše splošne predpostavke, ki se zahtevajo za doseganje stabilnosti in upravljanje s spremembami. Poleg tega, da se v procesu upravljanja z javnimi zadevami s temi mehanizmi lahko identificirajo problemi, je mogoče v postavljenih okvirih iskati tudi rešitve za njih. Strukturalna obeležja in problemski dejavniki najpogosteje predstavljajo izhodiščno točko za prestrukturiranje javnega sektorja.

V dobi vse večjih izzivov, s katerimi se soočajo svetovne vlade, dejstvu, da so pod pritiskom, da odgovorijo na zahteve državljanov, k temu pa je potrebno še do-

¹² Peters B. Guy (1998) *Globalization, Institutions and Governance*. European University Institute, Jean Monnet Chair Paper RSC No 98/51, p. 11

dati vso kompleksnost širšega, globalnega okolja in spremembe, ki se tam dogajajo. Z ene strani morajo oblasti odgovoriti na alarmantno število akutnih in kroničnih socialnih in ekonomskih problemov, vključujoč revščino, hkrati pa so prisiljene prilagoditi svoje politike in veščine integraciji v svetovno gospodarstvo.

Najnovejše globalno premeščanje pozornosti vlad iz ekonomskega in socialnega razvoja na varnostne teme, je pripeljalo do prekinitve zveze med tistimi, ki so prepričani, da je javna uprava pomemben dejavnik socio-ekonomskega razvoja, in tistimi, ki danes njeno vlogo prvenstveno vidijo v borbi proti terorizmu, povečevanju stopnje varnosti in zaščite ter zoperstavljanju čezmejni kriminaliteti. Iz tega izhaja potreba po optimalnem odnosu, kadar govorimo o reformskih zahtevah, in nadaljnjem orientiranju javne uprave.

Vsi tipi nadzora, od nivoja središčne vlade, preko regionalnega do lokalnega nivoja, vse bolj izgublajo nekoč jasne in strogo postavljene meje. Koncept suverenosti, ki je značilen za moderno dobo, se postavlja pod vprašaj, ob tem pa se je sposobnost nacije-države, da tekmuje z vse kompleksnejšimi socialnimi in ekonomskimi izzivi, zelo zmanjšala.

Mit, da tržišče in zasebni sektor lahko sama pospešita razvoj, povečata stopnjo rasti, zmanjšata neenakost ter naredita življenje boljše za vse, se je razpočil tako hitro, kot se je pojavil. Ljudje so se znova začeli opirati na svoje vlade in javni upravi, kot tisti kataklistični sili, ki je sposobna doprinesiti k uresničevanju interesov skupnosti. Javna uprava ne more delovati na starih temeljih, temveč se mora revitalizirati, mora biti proaktivna, kompetentna, učinkovitejša, odgovorna v polnem demokratičnem pomenu, in seveda, vse bolj usmerjena k storitvam.

Trendi vse hitrejša globalizacije in vse bolj razširjene demokracije so naredili to, da nacije po vsem svetu vse bolj prepoznajo kritično pomembno vlogo učinkovite javne uprave, ki omogoča sodelovanje državljanov v procesu sprejemanja odločitev, ki so v njihovem interesu. Manjkajoče sposobnosti nekaterih držav neposredno slabijo zmožnost obvladovanja težkih socialnih in ekonomskih razmer, s katerimi se posmazne nacije soočajo. Poleg tega, da je slabo upravljanje z javnimi zadevami pogojeno s strukturalnimi pomanjkljivostmi, še večja ovira izhaja iz nezmožnosti države, da ustvari pozitivno klimo za razvoj zasebnega sektorja in polno sodelovanje civilne družbe v procesu kreiranja politike.

Pojem »javnega« je bil tradicionalno izenačen s pojmom države. Razlikovanje teh institucij, ki so bile javne po svoji naravi, in tistih, ki so zasebne in po namenu zasebne, je vse bolj difuzno in neopredeljeno. Konceptualno so lahko institucije vladne, nevladne/neprofitne in korporativne, vse torej v službi javnega interesa. Na drugi strani obstajajo institucije ali društva, ki so izključno tržno naravnane, njihov namen pa je prvenstveno ustvarjanje profita.

Odgovor javne uprave na vse večjo fragmentacijo in razkranjanje tradicionalne države-nacije je predvsem praktične narave. Teži se k notranji reformi sektorja javne uprave z orientiranjem na iskanje rešitev, izboljšav ali pa vsaj problematiziranjem vprašanj, ki so povezana z zaznavnimi kritičnimi točkami:

- razgradnja nacije-države,
- visoka stopnja deljenja nadzora in pripadajočih nalog,
- primanjkljaj birokratskih kapacitet.

Odgovori javne uprave na spremembe v okolju so teoretske in praktične narave in težijo k redukciji kompleksnosti, izhajajoč iz institucionalnega, mrežnega in »governance« koncepta. Najenostavneje in najkrajše institucionalisti vidijo organizacijo kot socialne konstrukte pravil, vlog in norm, kot tudi pričakovanja, ki omejujejo individualni in kolektivni izbor ter obnašanje. Čeprav je to manj zanimivo, so teoretičkom organizacij paradigme rezultatov, sposobnosti, izhoda in namenskosti, sestavni del institucionalnega pristopa.

Institucionalisti tudi računajo na to, kako se institucije kot celote obnašajo, ter kakšne so njihove izvedbene kapacitete. Kombinirajo strukturalne in organizacijske elemente institucij z menedžerskimi in vodstvenimi. Institucionalisti se ne omejujejo na organizacije, ki so na nek način vladne, temveč tudi na organizacije iz t. i. »tretjega sektorja«. In končno, institucionalisti izhajajo iz predpostavke, da na institucije vplivajo družbeni, ekonomski in politični kontekst, hkrati pa tudi institucije intenzivno delujejo na okolja, na katera znotraj tudi mejijo.

Mrežni pristop v javni upravi predpostavlja strukture, ki so soodvisne, formalne in neformalne, ki vključujejo zamenjavo in odnos recipročnosti, skupne interese, povezave, ki tvorijo zaupanje, ki se vzajemno delijo ter profesionalno perspektivo. Gre za delovanje, ki se izvaja v obliki operativnih sistemov medagencijskega sodelovanja, medvladnih struktur, ki upravljajo s projekti in programi, dogovorjenimi aranžmaji in za delovanje javno-zasebnega partnerstva. Mrežni koncept se umešča v prostor, ki meji s hierarhijo in tržiščem, vendar pa je fokus na nehierarhičnem in netržnem sodelovanju.

Analična kategorija »governance« se vse pogosteje uporablja namesto sintagme javna uprava, pač kot kritika njene ožje birokratske variante ter za širšo kontekstualno deskripcijo polja javne uprave. Kot smo pokazali, analitična vsebina pojma »governance«, vključuje bloke tradicionalne javne uprave, glavne elemente institucionalnega koncepta ter mrežnega pristopa in deluje na treh ravneh. Od sodobnih sistemov vladanja, ki so izpostavljeni delovanju in zahtevam demokratičnih in globalizacijskih procesov, se pričakuje sposobnost učinkovitega izvajanja uslug ter omogočanje razvoja, tako da dopušča krepitev trga in demokracije.

Na institucionalnem nivoju so v veljavi formalna in neformalna pravila, hierarhije, razmejevanja, procedure, režimi ter neke oblike avtoritet. Znanstveno vedenje na tem nivoju se poslužuje institucionalnih teorij, teorij rentabilnosti, teorij kontrole birokracije ter teorij namena vladanja. Vse skupaj je tesno povezano z javnopolitičnim pristopom na področju javne uprave.

Organizacijski oziroma menedžmentski nivo »governance« pristopa se nanaša na urade, oddelke in izvršilne agencije, pa tudi na nevladne organizacije, ki so pogodbeno ali na nek drug način povezane z vlado. Vprašanje iniciative, upravne diskrecije, merjenja sposobnosti delovne izvedbe in funkcioniranja javne uprave kot uslužbenskega aparata so na dnevnem redu razprave na tem nivoju.

Temeljni nivo »governance« pristopa se nanaša na vprašanja taktičnega delovanja, profesionalnega pristopa v neposrednem ravnanju in prevzemanju meril in zahtev, vprašanju motivacije, odgovornosti ter izvedbene sposobnosti. Na tem nivoju se uporabljajo tehnike merjenja učinkovitosti, menedžmenta, organizacijske

kulture, izvajanja odgovornosti, vodenja in upravljanja, merjenja kvalitete in iniciativnosti.

»Governance« teorija je tesno povezana z veliko debato o demokratičnih vladah, s problemi reprezentativnosti, politične kontrole birokracije, demokratične legitimacije institucij ter perspektive mreženja. Javna uprava v delovanju združuje svoje resurse, umesti jih na pot doseganja postavljenih ciljev znotraj neke konkretne politike, a vendar izven arene političnega boja (npr. strankarski sistem). Demokratični legitimni politični predstavniki potrjujejo cilje, a resursi javne uprave s svojimi specifičnimi tehnikami, tehnologijami in metodami delujejo na ustvarjanju svojega organizacijskega poslanstva znotraj horizontalnih formalnih in neformalnih oblik združevanja.

Predpostavke zasnove strategije reforme javne uprave v RH

Vsaka država se mora pri izboru reformskih strategij najprej zavedati neenakih izhodišč. Predvsem zaradi velikih razlik v politično-vladajočih strukturah in sistemih, ki izražajo nacionalno kulturo, vrednote in prioritete. Prav te razlike se reflektirajo tudi na evolucijo na področju javne uprave, posebej v tistem delu, ki se nanaša na krepitev sposobnosti in vseobsegajočega vključevanja državljanov v procese upravljanja. Ključ za nastanek in tudi za zmanjševanje razlik v sposobnostih in zmožnostih, se nahaja predvsem v političnem razvoju, ki ima v svojem središču posameznika, ki z demokratičnim izborom legitimira civilno vodstvo, ki mora učinkovito in delotvorno gospodariti z nacionalnimi resursi, prvenstveno v interesu vsakega državljana.

Izhodiščno stanje v primeru RH, ki je bilo ugotovljeno leta 2003 v dokumentu Svetovne banke »Ekonomske memorandum za Hrvaško-Strategija za gospodarsko rast skozi evropske integracije«¹³, se v tem obdobju ni resneje spremenilo. Čeprav so potrebe RH po reformah in modernizaciji javne uprave ocenjene kot prioriteta v postavljeni strategiji v kontekstu evropske integracije, se je pokazalo, da javna uprava na Hrvaškem še vedno ni sposobna delovati na nivoju strategije niti ni sposobna izvesti smernic za sprejetje konkretnih politik.

Nujnost vseobsegajoče reforme javne uprave v RH še do sedaj ni sprožilo akcije, ki bi jo vodilo, planiralo in koordiniralo enotno telo. Vsako ministrstvo izvaja neke svoje partikularne reformske akcije, hkrati pa pomanjkanje funkcionalne koordinacije in organizacije nadomeščajo s stalnim ponavljanjem glavnega strateškega cilja: vstop v EU. Zdi se, da je to »zdravilo za vse bolezni«, ker se napačno pričakuje, da bodo neizrečeni in nepotrjeni reformski cilji doseženi v procesu obveznega prevzemanja EU standardov (standardizacija norm, institucij in postopkov).

Reformska strategija se naslanja na čim bolj učinkovito organiziranje obsežnega

¹³ »Poleg središčne vlade se tudi regionalne in lokane uprave soočajo z velikim pomanjkanjem sposobnosti na področju upravljanja politik in reform državne administracije. Med konkretnimi slabostmi so predvsem pretirano politiziranje in pomanjkljivo izobraževanje in razvoj«. Dokument Svetovne banke: Poročilo št. 25434-HR; Hrvatska: Country Economic Memorandum (Ekonomske memorandum za Hrvaško-Strategija za gospodarsko rast skozi evropske integracije. (U dveh zvezkih), Zvezek 1: Povzetek, julij 2003., str. 86.

prevajalskega dela. Posledica te zamenjave tez, po katerih je proces pogajanj RH in EU potrebno realizirati kot uvajanje neobstojećih edinstvenih norm in standardov EU (ker so takrat v uporabi posamezne prakse držav in ne kakšna naddržavna norma ali standard EU, ki se uvajajo z vso imaginarno avtoriteto EU!) in ne kot priložnost za splošno mobilizacijo in vključevanje hrvaške strokovne in zainteresirane javnosti v reformiranje sektorja javnega življenja. Priporočilo Evropske komisije hrvaški vladi iz 2002 leta, da »...se mora uprava obrniti k svojim lastnim resursom za izvedbo reform, reševati probleme, kateri se pojavijo«, se zdi, da tega nihče ni resno vzel.

Zaključek

Reforma javne uprave na Hrvaškem je ključni pogoj pri vključevanju v evropski integracijski proces zaradi njenega vseobsegajočega vpliva na socialno, ekonomsko in politično sfero. Zastoj, do katerega je prišlo, se najbolje odraža v izostanku artikulirane strategije reform, ki so potrebne za izvedbo programa tranzicije in evropskih integracij. O nekih sukcesivnih načrtih, ki bi bili rezultat teh strategij, ni niti govora, kar pa še dodatno obremenjuje stanje in imobilizira že tako zamrle ali nezačete iniciative in aktivnosti.

Namesto tega, da bi raziskali in ocenili stanje na vsakem posameznem področju javnega poslovanja in odredili, katera vrsta pristopa najbolj ustreza posebnim hrvaškim potrebam v fazi odpiranja pristopnih pogovorov z EU, smo običali pred zidom. Odgovornost za splošno blokado reform sektorja vodenja in upravljanja z javnimi zadevami nedvomno nosijo demokratično izvoljeni politiki in funkcionarji, ki so pokazali, da so nezainteresirani ali pa nesposobni začeti kakršnokoli reformsko iniciativo. Kakšne politične, ekonomske in socialne konsekvence bodo prišle na dan zaradi slabših rezultatov reform hrvaške javne uprave v »governance kontekstu«, pa bomo šele videli.

LITERATURA

- Aronowitz, Stanley and Bratsis, Peter: *State Power, Global Power*. pp. xi-xxvii., u Aronowitz Stanley and Bratsis Peter, Editors (2002): *Paradigm Lost-State Theory Reconsidered*. University of Minnesota Press, Minneapolis-London
- Bartelson, Jens (2001): *The Critique of the State*. Cambridge University Press, Cambridge
- Dokument Svjetske banke: Izvješće br. 25434-HR; Hrvatska: *Country Economic Memorandum (Ekonomski memorandum za Hrvatsku-Strategija za gospodarski rast kroz europske integracije*. (U dva sveska), Svezak 1: Sažetak, Srpanj 2003.
- Foster, D. Christopher and Plowden, J. Francis (1996): *The State Under Stress-Can the Hollow State be Good Government?*. Open University Press, Buckingham-Philadelphia
- Henry, Nicholas (1995): *Public Administration and Public Affairs*. Sixth Edition. Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ
- Kerwin, M. Kornelius (1999): *Rulemaking-How Government Agencies Write Law and Make Policy*. Second Edition. Congressional Quarterly Inc., Washington, D.C.
- Ngairé, Woods: *International political economy in an age of globalization*. pp. 325-347., u Baylis John & Smith Steve, Editors (2005) *The Globalization of World Politics-An Introduction to International Relations*. Third Edition. Oxford University Press, Oxford
- Peters, B. Guy (1995): *The Politics of Bureaucracy*. Fourth Edition. Longman Publishers USA, New York
- Peters, B. Guy (1998): *Globalization, Institutions and Governance*. European University Institute, Jean Monnet Chair Paper RSC No 98/51
- Peters, B. Guy (2001): *The Future of Governing*. Second Edition, Revised. University Press of Kansas, Kansas
- Sellers, Charles, May, Henry, R. McMillen, Neil (1996): *Povijest Sjedinjenih Američkih Država*. Barbat, Zagreb
- Sementelli, Arthur and Abel, F. Charles: *Unmasking the Disciplinary Matrix: Deconstructing Public Administration Ideologies*. Paper prepared for the 16th Annual Public Administration Theory Network Conference, Anchorage, Alaska
- Thomas, P. Graham (1998): *Prime Minister and Cabinet Today*. Manchester University Press, Manchester and New York

Prevod Mitja Durnik