

## *Hrvatska uprava i Europska unija\**

*Eugen Pusić\*\**

Stvari koje nam se događaju u životu, i to po pravilu najvažnije stvari, obično su u isti mah i mogućnost i opasnost, i šansa i rizik. Uzmite, primjerice, odluku za određenu struku, izbor određenog studija. Takva odluka može postati polazište jednog stvaralačkog i ispunjenog života, a može biti i promašaj, početak niza neuspjeha i uzrok trajnog unutar-njeg nezadovoljstva. Ishod, istina, ne ovisi uvijek i ne ovisi isključivo o nama. Ali najvećim je dijelom ipak stvar našeg pristupa. Jesmo li odluci pristupili promišljeno, s čvrstom voljom da uspijemo i s dubokim, gotovo podsvjesnim, osjećajem da možemo uspjeti. Ili smo unaprijed ravnodušni, skeptični, nesigurni ili prestrašeni.

Što vrijedi za pojedince, vrijedi i za ljudske zajednice. Pristupanje Republike Hrvatske Europskoj uniji ne ovisi isključivo o nama, a ni posljedice tog pristupa, kad jednom postane članica, nisu samo pod našom kontrolom. Ovisi o mnogobrojnim okolnostima koje su izvan naše moći. Hoće li se Europska unija uopće održati? Ili će integracijske težnje slabiti, jer će pojedine zemlje ustuknuti pred rizicima razula-renog tržišta, gubitka socijalnih stečevina, dominacije stranih jezika, prodiranja stranaca na tržište rada i u tkivo cjelokupnog tradicionalnog društva? Kako će se razvijati odnos EU prema drugim središtima ekonomske moći i vojne sile u Americi i Aziji? Kako će se razvijati odnosi unutar same Unije? Da li prema univerzalnom jednakom građanstvu ili prema raslojavanju na članice, pa prema tome i na građane prvog, drugog i nižih redova? Takva se i slična pitanja postavljaju, a da mi kao

---

\* Uvodno predavanje prvoj generaciji studenata poslijediplomskog specijalističkog studija *Javna uprava* održano 18. travnja 2006. u Zagrebu.

\*\* Akademik Eugen Pusić, redoviti član Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti

zemlja i kao narod nismo u stanju bitno utjecati na odgovore. Premda će ti odgovori i za nas biti sudbonosni.

Ovo razmatranje polazi od pretpostavke da će se dosadašnje razvojne tendencije nastaviti. Europa će nastaviti s integracijom u svojevrsnu nadnacionalnu ekonomsku i političku strukturu. Odnosi između svjetskih centara visoke razvijenosti ostat će uglavnom sadašnja kombinacija sukoba u utakmici na svjetskom tržištu sa suradnjom u suočavanju sa svjetskim problemima, od svjetskih kriminalnih mreža do mijenjanja prirodnih uvjeta našeg života na Zemlji. Odnosi unutar Unije polaze od nejednakosti koja danas nesumnjivo postoji među njezinim članicama. Ali će se s vremenom smanjivati, kako će interakcija širom kontinenta približavati i ljude i zemlje jedne drugima, a oni koji su danas manje razvijeni ubrzati svoj rast. I, što je najvažnije, polazimo od pretpostavke da ćemo i mi u dogleđno vrijeme postati članica EU. I pod svim tim, svakako optimističkim pretpostavkama, članstvo u Uniji ostaje za nas, kao i za svaku drugu njezinu članicu, mješavina nade i zabrinutosti, mogućnosti i opasnosti.

Osim toga, ovdje neće biti riječ, osim usput, o demografskim, ekonomskim, kulturnim i općeljudskim posljedicama našeg pristupanja, već samo o šansama i rizicima koje pristupanje otvara hrvatskoj upravi.

U našem političkom i pravnom razvitku mi smo, uglavnom, zakasnili na sve povijesne vlakove koji su prolazili. Postali smo dio ugarske države 1102., pa zajedno s Ugarskom dio Habsburškog Carstva 1527. Dio našeg nacionalnog teritorija pripadao je Mletačkoj Republici, a dio je otelo Osmanlijsko Carstvo.

Habsburško je Carstvo pokušalo s francuskim načinom stvaranje moderne države uvođenjem apsolutističke monarhije između 1740. i 1790., ali nije uspjelo, pa je taj pokušaj ponovilo između 1851. i 1860. kad je bilo očigledno prekasno. Ugarska je država neko vrijeme gajila nadu da će joj modernizacija uspjeti po engleskom receptu polazeći od dvodomnog Sabora s velikim političkim ovlastima (kako je to izričito predložio Nikola Škrlec Lomnički), ali nije uspjela kad je za to postojala mogućnost pod kraj 18. stoljeća. A revolucija 1848. za Ugarsku je zakasnila. Bila je izrazito mađarski nacionalistički obojena, pa je prema tome bila neprihvatljiva za sve ne-mađarske dijelove zemlje. Na Mletačku je Republiku stavio točku Napoleon Bonaparte, a naši su krajevi, dotle pod mletačkim gospodstvom, potpali pod Austriju. Osmansko je Carstvo, iscrpljeno stoljećima ratovanja i osvajanja, zaostalo u razvit-

ku znanja i tehnologije, povlačilo se iz Europe, a naši krajevi u Bosni i Hercegovini potpali su pod ugarsko vrhovništvo u Austro-Ugarskoj Monarhiji. Zakasnivši sa svojim pokušajem apsolutističke monarhije, ta država nije dospjela prije svog raspada provesti svoju demokratsku preobrazbu.

Izbor uključivanja u Kraljevinu Srba, Hrvata i Slovenaca 1918. zakasnio je za preko pola stoljeća. Kad je ideja jugoslavenstva nikla u Hrvatskoj tijekom 19. stoljeća, Srbija je bila još praktički pod vrhovništvom Carigrada. Kad je ta ideja ostvarena, Srbija je bila vojnički snažna država i član pobjedničkog saveza u Prvom svjetskom ratu, a Hrvatska otpali dio poražene Austro-Ugarske. Izbor jugoslavenske socijalističke federacije poslije Drugog svjetskog rata pod hegemonijom SSSR-a došao je u vrijeme kad je SSSR već bio na svojoj silaznoj putanji prema ekonomskoj i društvenoj stagnaciji. Pa ni odluka odvajanja od SSSR-a 1948., ni pozitivni pomaci uvođenjem radničkog samoupravljanja, stvaranje pokreta nesvrstanih, jačanje samostalnosti i ravnopravnosti nacija ustavnim dokumentima iz 1968. i 1974. nisu bili kadri omogućiti lakši i dogovorni razlaz nakon 1989. godine.

Bilanca je tog povijesnog puta da smo ostali zemlja bliža europskoj periferiji i manje razvijenom rubu nego glavnini razvijenog dijela Europe.

Državna, a zatim javna uprava u razvijenim zemljama sastoji se iz četiriju velikih blokova djelatnosti koji su nastajali uzastopno kako su se mijenjali životni uvjeti u tim zemljama i odnos snaga među glavnim društvenim skupinama:

- Moderne su države nastale koncentracijom monopola fizičke sile u rukama politički vladajuće skupine. Državni je aparat služio prvenstveno održanju tog monopola, obrani unutarnje i vanjske sigurnosti države, a kad se pokazala prilika, i njezinoj ekspanziji te prikupljanju sredstava potrebnih za te svrhe. Isprva jedinstveni aparat diferencirao se s vremenom na pet klasičnih upravnih resora: vojsku, diplomaciju, policiju, pravosuđe i financije.

U demokratskoj je preobrazbi države uprava politički i pravno disciplinirana. Pravna je država zaštitila građane od proizvoljne upotrebe državne sile prema njima, kombinirala sukobe među građanima sa suradnjom u pravno uređenim postupcima pred

državnim sudovima, pravno oblikovala odnose unutar državnog aparata. Taj je važni preokret u položaju državne uprave zahtijevao razmjerno mnogo vremena, dok su pravna ograničenja upravnog djelovanja sjela kako u svijest političkih vlastodržaca i samih upravnih službenika, tako i u svijest građana.

- Industrijska revolucija u drugoj polovini 18. stoljeća u korijenu je izmijenila način kako ljudi žive i rade. Potaknula je proces urbanizacije koji traje do danas s težnjom da se nastavi i u budućnosti. Urbano društvo zahtijeva određene djelatnosti u javnom interesu, kojih u agrarnom društvu ili uopće nije bilo ili su bile prepuštene inicijativi svakog pojedinog kućanstva za sebe. Tu je korijen javnih službi: velikih, funkcionalno diferenciranih sustava državne djelatnosti koji su se po mnogome razlikovali od resora posvećenih obrani državne sigurnosti.
- Dinamična tržišna privreda stvarala je nove mogućnosti brzog gospodarskog rasta, ali i rizike ekonomskih kriza, nezaposlenosti i bijede. Da bi se konkurentski sukob na tržištu kombinirao sa suradnjom potrebnom radi osiguranja opće dobrobiti, država je razvila regulacijske mehanizme koji su, u pravnom obliku, ograničavali djelovanje privrednih subjekata u skladu s načelima javnog interesa.
- To se, međutim, pokazalo nedovoljnim uza sve žešće ekonomske krize i, osobito, u stradanjima ljudi u dva svjetska rata prve polovine 20. stoljeća. Pojačala se težnja prema socijalnoj solidarnosti, u neku ruku modernizirano geslo bratstva iz Francuske revolucije 1789. Rezultat je bila socijalna država u kojoj je uprava dobila novu zadaću pobrinuti se za materijalni životni minimum svih stanovnika svoga područja.

I hrvatska se uprava sastoji od tih četiriju blokova: klasični resori, javne službe, regulacijski mehanizmi i socijalna sigurnost. Samo što je povijesno zaostajanje, koje smo opisali, ostavilo svoj trag na svakome od njih:

- Središta odgovorna za unutarnju i vanjsku sigurnost zemlje bila su do 1991. izvan Hrvatske, u Budimpešti, Beču, Beogradu, da o Veneciji i Carigradu i ne govorimo. Zagreb je bio sjedište uprave »pridruženih kraljevstava« (*partes adnexae regni Hungariae*), provincije, regije, banovine, federalne jedinice, a tek je 1991. postao sjedište središnje državne vlasti i uprave. Pet je

klasičnih resora uglavnom nastalo improvizacijom, tragove koje nose na sebi do danas.

Nismo prošli demokratsku preobrazbu državne vlasti prije kraja 20. stoljeća, a ni do danas nismo još uspjeli stabilizirati vladavinu prava. Osobito sudstvo, ali i uprava obilježeni su nasilnim i konfliktnim načinom raspada Jugoslavije. Korupcija je još uvijek otvoren problem.

- Usprkos počecima industrijalizacije, ekstenzivnom metodom karakterističnom za socijalističke zemlje, zaostali smo u ekonomskom razvoju. Stoga su i stečevine socijalističkog razdoblja, tj. sustav javnih službi i socijalna sigurnost za sve, ostali na slabim ekonomskim temeljima. Javne službe u energetici, infrastrukturi, komunikacijama, prometu, obrazovanju, zdravstvu, socijalnoj zaštiti, komunalnim djelatnostima, informacijama nastoje pratiti napredak u znanju i njegovoj tehnološkoj primjeni, svaka na svom području, ali su u tome ozbiljno ograničene nedovoljnom produktivnošću rada, prezaduženošću zemlje i manjkom stručnog osoblja.
- Industrijska privreda i cjelokupno gospodarstvo razvijali su se kao državne upravne grane ili bar pod presudnim utjecajem države. Prijelaz na tržišnu privredu nakon 1991. bio je nagao, neuređen, protkan zloupotrebama. Naša je konkurentnost u svjetskoj privredi nedovoljna. Uprava nije imala nikakvo iskustvo u regulaciji privredne djelatnosti i nije bila sposobna u isto vrijeme osloboditi prostor za razmah poduzetništva i obraniti tržište od neskрупuloznih i agresivnih izrabljivača. Regulativne strukture koje su nastale u proteklih 15 godina tek traže svoj put.
- Socijalna sigurnost ozbiljno je okrnjena provalom nereguliranog tržišnog sukobljivanja, gubitkom velikog dijela proizvodnih organizacija koje su, često nepotrebno, otjerane u stečaj, pa zbog toga eksplozijom nezaposlenosti, a osobito izvana nametnutim tržišnim fundamentalizmom i privatizacijom jednog dijela socijalnog osiguranja. Pokazalo se, kao i prije u drugim zemljama, da je socijalnu sigurnost i zaštitu ekonomski najranjivijeg dijela stanovništva teško ostvariti pomoću organizacija kojih je vodeće načelo profit.

Svekoliko zaostajanje odrazilo se, neizbježno, i na hrvatskoj upravi. Premda su, na površini, naše upravne strukture i metode, sustav osob-

lja i pravni propisi slični upravama u mnogo razvijenijim zemljama, stvarni je kapacitet hrvatske uprave da obavlja svoje zadaće, izvršava zakone, ostvaruje ciljeve značajno slabiji nego u tim zemljama.

Europska unija ima početke svog vlastitog upravnog aparata u Bruxellesu. Ali pretežnim dijelom ovisi u izvršavanju svojih normi i smjernica o upravi zemalja članica. Stoga je stanje hrvatske uprave u prvom redu rizik u našem pristupanju Uniji. Ono bi moglo usporiti proces pristupanja ako naši ugovorni partneri u Bruxellesu ocijene da kapacitet hrvatske uprave još nije tolik da bi mogla zajamčiti bar temeljnu primjenu »stečevina zajedništva« (*acquis communautaire*).

S druge strane, ono je i velika šansa. Zaostajanje u razvitku izvanredno je teško nadoknaditi, kako pokazuju svi primjeri, od Rusije do Južne Afrike. Za vlastite se vlasni teško izvući iz grabe. Pridruživanje male zemlje, kao što je naša, velikom sustavu kao što je Europska unija moglo bi nam pomoći da to izvanredno postignuće, nadoknađivanje povijesnog zaostajanja, ostvarimo. Da hrvatsku upravu izvučemo iz njezine zaostalosti, da uhvatimo na tom području korak s razvijenim svijetom i da od te razine pođemo dalje zajedno s drugima u Europi i u svijetu.

Priključenjem Uniji vanjska sigurnost zemlje prestaje biti naš vlastiti problem. To nije samo golema ušteda materijalnih sredstava i ljudi koje možemo usmjeriti u rast znanja, napredovanje ekonomije, poboljšanje kvalitete života. U prvom redu, skidanje nepodnošljivog tereta odgovornosti za ishod ratnih sukoba koji se periodički ponavljaju među državama znači promjenu atmosfere koja vlada u društvu. Oružani sukobi nisu time postali nemogući. Ali doživljavaju ih se, u predodžbi, više kao elementarne katastrofe, razorne ali iznimne, nego kao predmet naše svakodnevne brige i nastojanja, kao puštanje krvi na koje je osuđena svaka generacija bar jednom tijekom svog života, i za koje moramo žrtvovati svoje najbolje ljude i velik dio svoje tehničke domišljatosti i gospodarske proizvodnosti. Vojska ostaje kao organizacija profesionalaca, specijalista, kontingent u zajedničkim snagama Europe ili Organizacije ujedinjenih naroda, kad treba intervenirati bilo gdje u svijetu radi zaštite mira i ljudskih prava u skladu sa zajedničkim zaključkom.

Diplomacija postupno odlazi u muzej zajedno sa svojim odorama i ukrasnim mačevima. I dalje postoje specijalisti za odnose među teritorijalno omeđenim zajednicama svake ruke, među globalnim organizacijama i užim jedinicama, među strukturama javne uprave na različitim razinama i na raznim dijelovima planeta. Ali ti su specijalisti sve više

razmješteni po raznim funkcionalno diferenciranim sistemima, kako ih zove Luhmann, a ne više koncentrirani u jednoj upravnoj grani.

Snage ovlaštene upotrijebiti fizičku silu u obrani unutarnjeg reda i mira i dalje se diferenciraju, kao što su to činile i do sada izdvajajući pojedine upravne grane iz jedinstvene kameralističke policije odnosno unutarnjih poslova. Većim dijelom povezuju se u transnacionalne, europske i globalne sustave u borbi sa svjetskim kriminalnim mrežama, ali i u borbi s rizicima degradacije okoliša, promjene klime i drugim pojavama koje predstavljaju opasnost za svijet kao cjelinu. S druge strane, te se snage decentraliziraju u lokalne policije i raznovrsne zaštitne organizacije, svaka strogo kontrolirana i pravno vezana u primjeni svakoj situaciji primjerene količine fizičke prisile.

Sudovi ulaze u europski sustav pravosuđa u kojem su vrhovne instance jedinstvene za čitavu Europu. A te instance primjenjuju jedinstvena mjerila obvezatna za sve sudove u Uniji. Naša je šansa da će europski sustav pravosuđa u cjelini, baš djelovanjem instancijskog i upravnog nadzora, biti kadar bitno pomoći normalizaciji stanja u našem pravosuđu, a zatim i njegovu ubrzanom napredovanju i diferenciranju prema potrebama suvremenog razvijenog društva.

Zapravo, najmanje se promjena može očekivati u financijama. Kao i do sada, trebat će prikupiti sredstva za funkcioniranje javne uprave na svim razinama. Kao i do sada, postavljat će se problem pravedne raspodjele tog tereta na sve skupine i na sve pojedinačne obveznike. Kao i do sada, područje javnih financija ostat će isprepleteno s vođenjem gospodarske politike, s uklapanjem u svjetsko tržište, s povećanjem konkurentnosti svake pojedine jedinice u sustavu. Jedino drugačije nego do sada trebat će energičnije poraditi na tehničkom usavršavanju financijskih službi. Ali i u tom će pogledu uklopljenost u Europu dati potrebne poticaje i tehničku pomoć.

Javne će se službe razvijati i dalje u okviru financijskih mogućnosti na svakoj teritorijalnoj razini gdje će biti smještena odgovornost za njihovo funkcioniranje. Pri tome možemo odabrati bilo koji oblik organiziranja i financiranja koji obećava najbolje rezultate u kombiniranju kvalitete i ekonomičnosti. Međutim, s jednom važnom ogradom. Javne službe služe javnom interesu, a ne privatnoj dobiti. Ako se za neku konkretnu javnu službu odabere put privatizacije, ne treba zaboraviti uračunati troškove javnog nadzora nužnog da ne bi došlo do zanemarivanja javnog interesa odnosno zakidanja ili iskorištavanja korisnika

službe. Prema dosadašnjim iskustvima, naše pridruživanje Europskoj uniji poboljšat će, gledano u cjelini, kakvoću naših javnih službi. Mnoge će se od njih uklopiti u šire istovrsne europske sustave (npr. promet, komunikacija, energetika). Mnoge će se poboljšati učeći od europskih dostignuća, kao i pod pritiskom europskih standarda. Ali će se ujedno povećati opasnost da postanemo žrtve europskog vala privatizacije javnih službi. Tako da će pojedine europske privredne organizacije koje vode pojedine javne službe – npr. komunikacije – steći mogućnost da svoje usluge prodaju skuplje u nas nego u zemlji svoga sjedišta. Ili da štede na korisnicima (npr. socijalne ustanove), u čemu bi ih u razvijenijim zemljama spriječile češće i stručnije inspekcije.

U tome će i, općenito, biti problem regulacijskih mehanizama u našoj upravi. Na tom području polazimo, praktički, od početka. Iskustvo drugih europskih zemalja bit će nam svakako dragocjeno. Ali naš će interesni položaj ostati odvojen od njihova i kad budemo dijelovi iste političke strukture. A zajednički europski standardi u reguliranju privatne djelatnosti od javnog interesa ograničavat će našu mogućnost da svoje interese samostalno branimo. Tim je delikatnija zadaća stvoriti mrežu regulativnih propisa i organizacija dovoljno stabilnu da nas zaštite, a ujedno dovoljno prilagodljivu da ne dođu u sukob s odgovarajućom europskom regulacijom. Pored toga, nastojanje učiniti naš cjelokupni sustav javne uprave elastičnijim, s izdvajanjem samostalnih agencija, timova i projektnih skupina, otvorit će problem regulacije djelovanja tih djelomično izdvojenih struktura unutar cjelokupnog javnog upravljanja.

Otvoreno je pitanje hoće li u ujedinjenoj Europi prevladati ideali društva dobrobiti ili tržišni fundamentalizam najvećeg profita najspособnijeg konkurenta. S obzirom na opseg onog dijela našeg stanovništva koje se, nakon Domovinskog rata i divlje privatizacije, našlo blizu egzistencijalnog minimuma ili ispod njega, bilo bi za nas prirodno da nastojimo sačuvati stečevine socijalne države i obraniti ih od europskih velikih organizacija – od banaka do prehrane – kojih je princip funkcioniranja profit pod svaku cijenu.

Time i prelazimo od mogućnosti na opasnosti našeg priključenja EU. Već smo do sada osjetili efekte strategije velikih korporacija, od banaka koje pozajmljuju novac drugdje s nižom kamatnom stopom da bi se ovdje njime koristile za davanje kredita s višom, do građevinskih multinacionalaca koji nam omogućuju dobivanje kredita za velike in-



frastrukturne radove koje onda sami izvode nastojeći izbjeći natječaj. Priključenjem Europi takve će opasnosti postati češće i takvi će postupci biti legitimirani europskom regulacijom. Općenitije rečeno, glavna je opasnost našeg priključivanja Europi da u tom sustavu ne uspijemo ostati na svojim nogama. Da dođemo pod neku vrstu upravnog starateljstva i postanemo nemoćnom žrtvom globalne gladi za profitom. Da krene ne samo »odljev mozgova« nego negativna selekcija cjelokupnog stanovništva. Da ovaj dio Europe ostane njezin problematični rub, mjesto za odlaganje opasnog otpada te uopće plijen međunarodnog kriminala, neka vrsta europske Sicilije: na površini privlačno turističko odredište, a u dubini mafijaško gnijezdo.

Da se razumijemo: s našom eventualnom odlukom da se ne priključimo Europskoj uniji te se mogućnosti iz rizika pretvaraju u gotovo-izvjesnost. Prema tome, s dilemom se moramo suočiti. Ne možemo je izbjeći.

Da bismo dilemu učinili što vidljivijom, zaoštrili smo sliku na suprotstavljanje mogućnosti i opasnosti. Međutim, kad je riječ o upravi, to nije sve. Pridruživanje Hrvatske EU ostavit će, bar u prvi mah, i sve ostale današnje probleme naše uprave otvorenim. I dodat će nove koje danas još možda i ne možemo predvidjeti. Ali će i promijeniti odnose između šansi i rizika s obzirom na te probleme.

Prvi je i glavni problem što se na našu upravu istodobno postavljaju dva zahtjeva koji su po mnogim svojim implikacijama suprotni jedan drugom. U upravi treba učvrstiti vladavinu prava i zajamčiti pravnu sigurnost. To znači da poštovanje prava treba internalizirati u svijesti upravnih službenika, ucijepiti u svijest građana, socijalizacijom prenosi na sljedeća pokoljenja, stabilizirati to poštovanje do gotovo automatizma. Za tu je zadaću danas najrazvijenijim zemljama u Europi trebalo katkada stotinu godina, pa i više. U isti mah, međutim, upravni sustav mora postati elastičniji i prilagodljiviji nego što je ikad bio. Mora prestati biti težak uteg na našem gospodarskom razvoju, zapreka poduzetništvu, nesavladiva prepreka rastu naše konkurentnosti. Te su dvije zadaće razvijene zemlje rješavale jednu za drugom. Najprije je uprava pravno stabilizirana gotovo do nepomičnosti, do pravno reguliranih postupaka po načelima preuzetim iz sudskog procesa. Upravna se djelatnost s pravom mogla ocijeniti kao uglavnom pravna djelatnost, primjena pravnih propisa na konkretne slučajeve, rješavanje upravnih »predmeta«. A kad je nevjerojatno ubrzanje transakcija od lokalnog

do globalnog plana počelo zahtijevati brže i manje formalizirano djelovanje uprave, kad su broj i urgentnost problema pred koje je upravu stavljala njezina promjenljiva društvena okolina i novi rizici svjetske isprepletenosti tražili rješavanje sve složenijih zadaća, a ne više upravnih predmeta, razvijene su zemlje krenule u reforme uprave. Te su reforme ubrzale upravu, učinile kontakte uprave s građanima jednostavnijim i preglednijim, uvele u upravu mjerilo uspješnosti, mehanizme natjecanja, samostalnost i neovisnu odgovornost upravnih organizacija u sustavu javne uprave koji je labavije integriran nego prije, financijsku decentralizaciju i poticajnost. A da pri tome nisu izgubili prednosti pravne vezanosti i pravne sigurnosti, pravne zaštite interesa građana i prožetost uprave pravom, jer su te stečevine solidno utvrđene u prethodnom razvitku, pa nisu postale problematične zbog nastojanja povećati elastičnost sustava. Problem kombinirati obje te orijentacije, i orijentaciju na pravnu stabilizaciju i usmjerenost na operativnu prilagodljivost, u istom vremenu, to je zadaća koja zahtijeva više pažnje i više raspravljanja nego što joj možemo posvetiti ovom prilikom.

Priključivanje EU moglo bi djelovati na odnos prema tim dvjema orijentacijama u nas. Europski investitori i poduzetnici bit će u prvom redu zainteresirani za sigurnost svojih ulaganja. Tako će Europska komisija vršiti pritisak da prije svega dovedemo u red naše sudstvo i učvrstimo pravnu vezanost uprave, a time i opću pravnu sigurnost, a da reformiranje uprave prema većoj elastičnosti i operativnoj učinkovitosti ostavimo za kasnije. S gledišta naših interesa, međutim, ta je druga strana upravne reforme jednako važna. Ako upravu ne pretvorimo u pomoć privredi, umjesto da bude teret na njezinim leđima, teško ćemo povećati našu konkurentnost na svjetskom tržištu i uopće se izvući iz gospodarske zaostalosti. A to je prvi uvjet za svaki drugi napredak.

Pri današnjem stanju odnosa između političko-izvršnih funkcionara države i vodećih službenika državne uprave glavni je problem, u svim sustavima, kako osigurati dovoljni kapacitet na sjecištu politike i uprave da se formuliraju i realiziraju obuhvatne politike, strategije i planovi koji obuhvaćaju više od jedne upravne grane. Političko-upravni funkcionari imaju u tome ulogu osigurati ostvarivanje stajališta iza kojih stoji većina u parlamentu. A vodeći upravni službenici sudjelovati stručnim znanjem i savjetom u čitavom procesu od pripreme zakonskih nacрта do njihova provođenja u život. Odnos između jednih i drugih je svagdje i uvijek problematičan. Razni politički i upravni

sustavi primjenjuju različite varijante i kombinacije. Naš je problem da nismo još odgovorili na prethodno pitanje: gdje je, točno, granica između politike i uprave? Koji su položaji politički u tom smislu da su vezani uz određenu političko-stranačku opciju pa da se, prema tome, mijenjaju s promjenom političke skupine na vlasti i ostaju slobodni ulog u međustranačkom dogovaranju i koaliranju? A koji su izvan tog područja, stalni upravni položaji na koje se dolazi na temelju znanja i iskustva stečenog u upravnoj službi?

Pristupanjem EU vjerojatno će nastupiti prirodna selekcija među razinama odlučivanja: odluke će putovati prema onoj razini gdje se mogu najbrže i najuspješnije riješiti. Ako razina Hrvatske nema taj kapacitet, odluke će se seliti ili u regije ili u Bruxelles.

Regije su, uostalom, dio šireg problema neuređenosti naše područne i lokalne uprave i samouprave. Regije za sada uopće formalno ne postoje u hijerarhiji naših političko-teritorijalnih jedinica. U nastanku samostalne hrvatske države prva je briga bila sačuvati jedinstvo zemlje, pa regije, osim Istre, nisu dobile svoju samostalnu pravnu egzistenciju zbog straha od njihova mogućeg centrifugalnog političkog djelovanja. EU forsira regionalizaciju Europe u prvom redu kao protutežu nacionalnim identitetima, kao mogućnost da se brojna nacionalno mješovita područja smire pomoću regionalne autonomije. Budući da je velik dio konkretne pomoći EU usmjeren prema regijama, teško ćemo moći izbjeći da i našim, geografski i povijesno jasno obilježenim, regijama damo upravni identitet.

Lokalna je samouprava, uglavnom, zapušteno pastoriče našeg upravnog razvitka. Demokratsko uređenje, kao i svako drugo, ima svoje slabe točke, svoje »zone sumraka«. Kod nas su to u prvom redu politički odnosi na lokalnoj razini. Tu je politika isprepletana s privrednim interesima i drugim izvorima lokalnog utjecaja, sklona posve oportunističkim koalicijama za lokalnu vlast, izložena populističkim manevrima ambicioznih lokalnih pojedinaca. A u tim političkim vrtlozima lokalna samouprava slabo prolazi. Uglavnom je plijen upravo vladajuće političke kombinacije. Osim u velikim gradovima, profesionalna stalna lokalna uprava ograničena je u prvom redu na one organizacijske jedinice koje funkcioniraju kao terenska mreža važnih središnjih upravnih tijela kao što su policija i porezi.

Pristupanje EU povećat će važnost lokalne uprave i samouprave u nas. Ubrzat će urbanizaciju, a gradovi su upravno zahtjevne jedinice. Ne

mogu dugo trpjeti nefunkcioniranje javnih službi, a da se ne pretvore u društvene nakaze, gdje je moderno gradsko središte opkoljeno sve širim krugovima zapuštenih polunastambi, u kojima nesretni stanovnici žive mnogo gore nego što su živjeli i u najsiromašnijim selima iz kojih su došli. Osim toga, u EU sve će razine upravljanja, od seoske općine do Europske komisije, biti više izjednačene u svom načelnom položaju nego što su to danas. A razlikovat će se po svom upravnom kapacitetu, dakle po svom djelokrugu. Jaka lokalna samouprava bit će, u takvoj situaciji, mnogo važniji oslonac identitetu pojedinca, mnogo značajnija zajednica nego što je to danas.

U odnosu na sva ta područja i probleme s kojima se na njima suočavamo, naše pristupanje Europskoj uniji bit će na svaki način šok i izazov. Šok koji će potresti i probuditi dovoljan broj ljudi da zemlja prihvati izazov i krene naprijed.

Ali taj šok nosi u sebi i rizik da stvori lažni osjećaj sigurnosti, da je sada na drugima da se o nama brinu.

Konačno, upravno osoblje. Nama i danas nedostaje stručnjaka na svim područjima, pa tako i u upravi. Zajednička je i uvijek opet ponavljana tema svih izvještaja međunarodnih organizacija o Hrvatskoj i njezinim institucijama da na jednoj ključnoj točki za drugom treba povećati broj ljudi s odgovarajućim stručnom spremom i specijalističkim znanjem. A mi ih nemamo odakle uzeti. Ukupni je postotak stanovništva s visokom spremom jedva viši od trećine u razvijenim zemljama Europe. Taj zastrašujuće velik raskorak glavni je problem pred našim obrazovnim sustavom. U upravi, međutim, nemamo vremena čekati da naše školstvo počne hvatati priključak na suvremeni razvoj obrazovanja. Moramo nastojati nedostatke stručnosti u upravi ispraviti obrazovnim radom unutar upravnog sustava.