Učinci odabranih upravnih doktrina na hrvatsku javnu upravu

Ivančić, Lucija

Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni

2022

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:199:611721

Rights / Prava: In copyright / Zaštićeno autorskim pravom.

Download date / Datum preuzimanja: **2024-03-29**



Repository / Repozitorij:

Repository Faculty of Law University of Zagreb







PRAVNI FAKULTET SVEUČILIŠTA U ZAGREBU
STUDIJSKI CENTAR ZA JAVNU UPRAVU I JAVNE FINANCIJE
SPECIJALISTIČKI DIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ JAVNE UPRAVE

Lucija Ivančić

UČINCI ODABRANIH UPRAVNIH DOKTRINA NA HRVATSKU JAVNU UPRAVU

DIPLOMSKI RAD

Mentor: doc.dr.sc. Tijana Vukojičić Tomić

Zagreb, 2022.

Izjava o izvornosti

Ja, Lucija Ivančić pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Lucija Ivančić, v.r.

Sažetak

Upravne reforme su zahtjevnije i opsežnije promjene koje se nastoje provesti u sustavu javne uprave, pa shodno tome njihovo se provođenje smatra dugotrajnim i zahtjevnim procesom. Svaka od navedenih doktrina raznim je reformama pokušavala unaprijediti sustav javne uprave. Novi javni menadžment upravna je doktrina koja u prvi plan stavlja ekonomske vrijednosti i nastoji javnu upravu podvrgnuti tržišnim načelima proizašlim iz privatnog sektora. Predstavlja skupinu reformi koje su se 1980.-ih godina diljem svijeta počele provoditi u javnoj upravi, a cilj je bio ograničiti i reducirati socijalnu državu kako bi se privatiziralo što više državnih područja. Neo- weberijanska država javlja se kao odgovor na brojne negativne posljedice koje je proizvela doktrina novog javnog menadžmenta. Navedenu doktrinu čini hibridni model klasičnih i modernizacijskih vrijednosti koje se orijentiraju na snažnu ulogu države, vladavinu prava i reafirmaciju vrijednosti s jedne strane, te učinkovitost, usmjerenost na građane i profesionalizam službenika s druge strane. Dobro upravljanje javlja se kao kombinacija učinkovite i demokratske uprave. Primarna orijentacija je na načelima istaknutim u „Bijeloj Knjizi“ Europske Komisije koja se odnose na otvorenost i transparentnost uprave, prava građanina, ulogu civilnog društva i kvalitetnije pružanje usluga. Javna uprava Republike Hrvatske prošla je kroz brojne reforme koje su propagirale navedene doktrine, a u radu će se opisati konkretne posljedice i mjere za poboljšanje postojećeg stanja.

Ključne riječi: *upravne reforme, upravna doktrina, novi javni menadžment, neo- weberijanska država, dobro upravljanje, hrvatska javna uprava, Bijela knjiga, Europska Komisija*

Summary

Administrative reforms are more demanding and extensive changes that are being implemented in the public administration system. Therefore, their implementation is considered a long- term and demanding process. Each of the aforementioned doctrines were trying to improve the system of public administration through various reforms. The new public management is an administrative doctrine that prioritizes economic values and subjects public administration to market principles derived from the private sector. It represents a group of reforms that began to be implemented in the 1980s in public administration around the world. The main goal was to limit and reduce the welfare state by privatizing as many state areas as possible. As a response to numerous negative consequences produced by the doctrine of new public management, the neo-Weberian state was formed. The aforementioned doctrine consists of a hybrid model of classical and modern values, which are oriented towards the strong role of the state, the rule of law and the reaffirmation of values on the one hand, and the efficiency, focus on citizens and the professionalism of officials on the other. Good governance appears as a combination of effective and democratic administration. The primary focus is on the principles highlighted in the "White Book" of the European Commission, which relate to the openness and transparency of the administration, the rights of citizens, the role of civil society and higher quality of service provision. The public administration of the Republic of Croatia has gone through numerous reforms that propagated the aforementioned doctrines. The concrete consequences and measures made to improve the current situation will be described in this paper.

Key words: *administrative reforms***,** *administrative doctrine, new public management, neo-weberian state, good governance, Croatian public administration, White paper, European Comission*

Sadržaj

1. Uvod 1
2. Pojam upravne doktrine 3
3. Novi javni menadžment 4
   3.1. Uzroci i karakteristike 5
   3.2. Mjere, učinci, procesi i tehnike 11
   3.3. Modeli reformi novog javnog menadžmenta- komparativni prikaz po zemljama 13
      3.3.1. Britanski model 13
      3.3.2. Švedski model 15
      3.3.3. Danski model 16
      3.3.4. Ostale zemlje i primijenjeni modeli 18
4. Neo- weberijanska država 20
   4.1. Hibridni model tradicionalnih i modernih vrijednosti 21
   4.2. Odnos prema drugim doktrinama 22
   4.3. Temeljne karakteristike i izazovi doktrine 24
5. Dobro upravljanje (dobra vladavina) 27
   5.1. Pojmovno određenje i razvoj 28
      5.1.1. Pojam *governance* i njegova konceptualizacija 28
      5.1.2. Dobra vladavina 29
   5.2. Dobra uprava i Europska Unija 30
   5.3. Uloga civilnog društva u kontekstu dobre vladavine 34
6. Posljedice i izazovi navedenih doktrina u Republici Hrvatskoj 36
   6.1. Primjena koncepta novog javnog menadžmenta u RH i posljedice 36
   6.2. Doktrina neoweberijanske države- preporuke i mišljenja za hrvatsku javnu upravu 43
   6.3. Dobro upravljanje u okviru hrvatske javne uprave 45
   6.4. Plan razvoja javne uprave od 2022.- 2027. godine 50
7. Zaključak 54
8. Literatura 57

1. Uvod

„Upravna doktrina je sustav ideja o poželjnim načinima djelovanja i uputama o dobrim praksama organiziranja i upravljanja koji je utemeljen na poželjnim vrijednostima i sistematiziranom iskustvu o upravljanju.“[1] Do njezinog razvoja može doći ovisno o raznim ekonomskim, političkim, socijalnim, povijesnim, demokratskim i drugim okolnostima određenog vremena ili pojedine zemlje što je vidljivo na konkretnim primjerima razvoja pojedinih doktrina.[2]

Zbog snažnog utjecaja globalizacije dolazi do veće potrebe za provedbom reformi u javnoj upravi koje se mogu shvatiti kao konkretnije promjene postojećeg upravnog sustava pojedine zemlje. Ovisno o stupnju razvijenosti hrvatske javne uprave odlučuje se koje bi potencijalne reforme mogle doći na red.

Rad je podijeljen, izuzevši uvodni i zaključni dio, u pet poglavlja. Prvi dio orijentira se na puku definiciju upravne doktrine kako bi razumijevanje daljnjeg rada bilo što lakše, prikazuju se uzroci nastanka pojedinih doktrina te njena usmjerenja i namjene. Drugi dio rada posvećen je doktrini Novog javnog menadžmenta kao doktrine koja je nastala krajem 80.-ih godina prošlog stoljeća i bila usmjerena na unošenje tržišnih mehanizama u javnu upravu. U tom poglavlju rad je raspodijeljen na podnaslove radi što detaljnije razrade navedene doktrine. U tom okviru, navedeni su uzorci zbog kojih je došlo do „stupanja na snagu“ navedene doktrine, njene karakteristike te mjere i učinci do kojih dovodi primjena njenih reformskih zahvata. Također, razrađen je i pojam novog javnog menadžmenta u okviru pojedinih zemalja gdje se opisuje primjena u svakoj od njih, a ujedno i komparativni prikaz u odnosu na ostale zemlje. Dalje, u trećem poglavlju ovog rada opisuju se razlozi dolaska do doktrine Neo- Weberijanske države koja za cilj ima ojačati klasične/ weberijanske elemente uz uvođenje novih/ modernizacijskih elemenata u sustav javne uprave. Razrađuje se, dakle, hibridnost ove doktrine, razlike i sličnosti s drugim navedenim doktrinama te izazovi do kojih dolazi njenom primjenom. Doktrina dobrog upravljanja razrađena je u četvrtom poglavlju gdje se ponajprije pojmovno definira, a zatim se stavlja u odnos s Europskom Unijom koja promiče načela istaknuta u Bijeloj Knjizi usmjerena na sve države članice (sadašnje i buduće). Također, pokušava se jasnije objasniti uloga civilnog društva kroz koncept dobre vladavine. U zadnjem poglavlju ovog rada opisuju se učinci upravo

[1] Koprić, I. Suvremena javna uprava i njezino proučavanje- kompleksnost i integracija: Zbornik radova u čast prof. dr. Simeonu Gelevskom 15, Skopje, 2015., str. 13.
[2] Ibid.

navedenih doktrina na hrvatsku javnu upravu. U okviru tri podnaslova, obuhvatnije se razrađuju izazovi i posljedice do kojih je došlo u javnoj upravi Republike Hrvatske s obzirom na mjere novog javnog menadžmenta, neo- weberijanske države i dobrog upravljanja. I na kraju, u zadnjem podnaslovu istaknut je Nacionalni plan razvoja hrvatske javne uprave za razdoblje od 2022.-2027.[3] godine u kojem se analizira postojeće stanje javne uprave, ali se i navode strateški ciljevi koji se žele ostvariti u svrhu što učinkovitije, kvalitetnije i na građane usmjerene uprave.

[3] https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvje%C5%A1%C4%87a/Nacionalni%20plan%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202022_2027.pdf, 31.8.2022.

2. Pojam upravne doktrine

Pojam upravne doktrine može se definirati kao skupina ideja o načinima djelovanja koji se mogu smatrati poželjnima i uputama o dobrim praksama upravljanja i organiziranja. Ona se temelji, dakle, na poželjnim vrijednostima i sistematiziranom iskustvu o upravljanju. Može se razviti na dva načina, induktivnim i deduktivnim putem. Upravna doktrina se razvija induktivnim putem kada se radi o sistematizaciji dobre prakse s naglaskom na neke od vrijednosti koje se smatraju kriterijem sistematizacije, dok se deduktivnim putem razvija izvođenjem i davanjem raznih uputa za upravnu praksu iz ključnih vrijednosti javne uprave.[4] Kao neke od upravnih funkcija upravne doktrine, a koje se ujedno gledaju kao upute za dobro upravljanje, mogu se navesti menadžment, nadzor uprave, financiranje, komuniciranje, regulacija, briga o osoblju, izvještavanje i razni drugi standardi postupanja i djelovanja.[5]

Upravna doktrina ne smatra se teorijom. Ona je usmjerena na unaprjeđenje dobre upravne prakse koja se može postići raznim analizama, bilješkama, opisivanjem te klasifikacijom i sistematizacijom iskustava. Nasuprot tome, potrebno je ustanoviti vrijednosti koje su poželjne tako da se definira uloga uprave u društvu i političkom sustavu, ali prije svega i njezina uloga prema građanima.[6]

Važno je naglasiti da brojne okolnosti u državi i svijetu dovode do nastanka i razvoja pojedine upravne doktrine. Tu se misli na socijalne, demografske, političke, ekonomske i razne druge okolnosti koje se postavljaju kao standardi kako bi se mogla ocjenjivati uspješnost javnog upravljanja. Dakle, upravnim doktrinama se žele propisati najbolje prakse kako bi došlo do smanjenja neizvjesnosti kod upravljača (osoba ovlaštenih za odlučivanje u upravnoj organizaciji), te se pojavljuju sukladno nedostatku teorijskog znanja o djelovanju i upravljanju u javnom sektoru.[7]

Brojne reforme kroz koje je javna uprava prolazila, i još uvijek prolazi, karakteristične su za njen razvoj u svijetu ali i u Republici Hrvatskoj. Potreba približavanja europskim standardima i dolazak na tapetu novih (ključnih) vrijednosti u upravnim doktrinama neke su od karakteristika kroz koje se prikazuje razvoj javne uprave, odnosno dominacija pojedinih doktrina.

[4] Koprić, I. loc. cit.
[5] Ibid.
[6] Ibid.
[7] Ibid.

Kameralizam se smatra jednom od prvih doktrina koja je imala najveći utjecaj na područjima Europe, dok se u suvremeno doba kao doktrine od najsnažnijeg utjecaja smatraju doktrine dobrog upravljanja i novog javnog menadžmenta. Posljednjih nekoliko godina provedeno je u pronalaženju novih izvora i uporišta, no ona nisu ni stabilizirana ni prostorno određena, pa u tom kontekstu svakako možemo spomenuti i doktrinu neoweberijanske države.[8]

U nastavku rada detaljnije ću se posvetiti pisanju o doktrinama novog javnog menadžmenta, dobrog upravljanja i neoweberijanske države, te ih pojmovno razraditi uz prikaz učinaka i posljedica na hrvatsku javnu upravu.

3. Novi javni menadžment

Kvaliteta života ljudi može se smatrati kao jedno od ključnih pitanja koje svakim danom dobiva na sve većoj važnosti. Ona ovisi o mnogim faktorima koje javna uprava uzima u obzir kada obavlja poslove u javnom interesu, poslove koji su joj povjereni ili sudjeluje u promicanju općeg dobra. U izobilju problema koji se javljaju, kao ključna uloga javne uprave navodi se njezina učinkovitost i ekonomičnost. Što povoljniji omjer između uloženog i postignutog, veća učinkovitost poslova i rješavanje ciljeva/ poslova javne uprave ističu se kao temeljni zahtjevi načela efektivnosti koje je afirmirano kroz razdoblje New Deala.[9] Sedamdesete godine dvadesetog stoljeća obilježila je kriza države blagostanja izazvana naftnim šokom, odnosno naftnom krizom 1973., što je dovelo do značajnih porasta cijena i proračunskih deficita diljem svijeta. Kao rješenje navedenih posljedica i problema nastojalo se primijeniti metode poslovnog menadžmenta u djelovanje javnog sektora.[10] Stoga, početkom 1980.-ih godina većina zemalja počinje provoditi velike reforme javnog sektora što je objedinjeno pojmom Novog javnog menadžmenta (*eng. New Public Management*).

[8] Ibid.
[9] Perko-Šeparović, I. Izazovi javnog menadžmenta: Dileme javne uprave; Golden marketing- Tehnička knjiga, Zagreb, 2006., str. 9.
[10] Ibid., str. 75.

3.1. Uzroci i karakteristike

Novi javni menadžment smatra se upravnom doktrinom koja pažnju usmjerava na naglašavanje ekonomskih vrijednosti u javnoj upravi, dominaciju tržišnih načela nad državnom upravom i organizacijama javnog sektora te uvođenje poduzetničkog ponašanja u djelovanje javne uprave.[11] Temelji se na idejama neoliberalizma i najprije se počela primjenjivati u anglosaksonskim zemljama (SAD, Kanada, Australija, Novi Zeland i Velika Britanija), a nakon toga i u zemljama zapadne Europe koje su postupno počele preuzimati menadžerski pristup upravljanja.[12] Međunarodne organizacije poput Svjetske banke (dalje: WB), Međunarodnog monetarnog fonda (dalje: MMF) i Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (dalje: OECD) borile su se za primjenu navedene doktrine u tranzicijskim zemljama i zemljama u razvoju što je rezultiralo velikom popularnošću i zainteresiranošću za njenom primjenom od strane političara, istraživača i upravnih praktičara.[13]

Doktrina je nastala 1980.-ih godina na temeljima konzervativne političke ideologije neoliberalizma, velikih problema legitimacije vlasti i ekonomske krize koja je obilježila desetljeće prije. Javnu upravu se želi podvrgnuti ekonomskim vrijednostima (3E: ekonomičnost, efikasnost i efektivnost), ubaciti u nju tehnike dominantne za privatni sektor, značajno je smanjiti i razviti poduzetničku kulturu djelovanja.[14] Poprilično puno različitih ideja i mjera obilježavaju koncept novog javnog menadžmenta zbog čega se on ne može smatrati jedinstvenim, već heterogenim, a tome pridonosi i neujednačenost država u njegovoj provedbi.[15]

Usprkos različitosti ideja i načina provedbe mogu se navesti neke od ključnih ideja navedene doktrine koje se nalaze u većini njezinih modela:

- veća sloboda odlučivanja javnih menadžera
- „učiniti više s manje“ što dovodi do veće fleksibilnosti pri zapošljavanju službenika, ali i smanjenjem njihovih prava
- orijentacija na krajnji rezultat
- dobivanje veće vrijednosti za novac

[11] Koprić, I. Pojmovnik, u: Hrvatska javna uprava, 2007., br. 4., str. 1121-1122
[12] Mateljak, Ž.; Gjurković, S. Primjena koncepta novoga javnog menadžmenta u funkciji povećanja efikasnosti javne uprave u Republici Hrvatskoj, Zbornik Sveučilišta u Dubrovniku , br. 3, 2016, str. 119.
[13] Koprić, I. op.cit. (bilj.1), str. 14.
[14] Ibid.
[15] Mateljak, Ž.; Gjurković, S. loc.cit.

- formiranje organizacija orijentiranih samo na jedan zadatak
- razdvajanje policy poslova od grupe izvršnih poslova i
- orijentacija na korisnike.[16]

Veliku važnost za javnu upravu, uz temeljne ideje, predstavljaju učinkovitost i moć kao karakteristike koje osiguravaju provedbu upravnih reformi u državama.[17] U provedbi reforma treba voditi računa da se obavljanjem poslova javne uprave stvarno ostvare postavljeni ciljevi i riješe problemi.[18] Stoga se novi javni menadžment može smatrati zajedničkim nazivom za skupinu reformi koje se provode zadnjih godina u većini zemalja OECD-a, tranzicijskim zemljama i zemljama u razvoju kako bi se moderniziralo djelovanje i poboljšala kontrola Vlade nad javnim sektorom, odnosno kako bi se sustav transformirao iz rigidnog i hijerarhijskog prema fleksibilnijim i tržišno orijentiranim oblicima.[19] To se može postići davanjem nove uloge javnom i privatnom sektoru, fleksibilnijem načinu donošenja odluka, smanjenjem hijerarhijskih kontrola te zapošljavanjem ambicioznih i sposobnih menadžera.[20]

Tablica 1. Razlike između starog (uprava) i novog javnog menadžmenta

UPRAVA	NOVI JAVNI MENADŽMENT
Politička teorija	Organizacijska teorija
Proces	Rezultat
Ciljevi iz demokratske teorije	Ciljevi iz tržišne ekonomije
Razvoj stilova upravljanja	Efikasnost, efektivnost i kvaliteta usluga
Potencijal za ugovaranje, franšizing i nove oblike regulacije	Izrada boljih modela zasnovanih na teoriji

Izvor: Ružić Ozana, Golubić Helena, Laatin Mario, Klopotan Igor, Javni menadžment, Tehnički glasnik 8, br.4., str. 464.

[16] Ibid.
[17] Ibid.
[18] Ružić, O., et al., Javni menadžment: Tehnički glasnik 8, br. 4 2014, str. 461.
[19] Ibid., str. 462.
[20] Ibid., str. 463

Uprava se razvija usporedno s razvojem društva te na taj način više-manje utječe i na razvoj drugih faktora. S vremenom njena uloga sve više raste pa tako postaje „servis građana“ odnosno regulator društvenih odnosa.[21] Kao uzroci koji su doveli do potrebe za provođenjem reforma u javnoj upravi navode se: informatizacija društva, porast upravnih organizacija i njihova diferencijacija, minimiziranje stupnja prinude u upravi, rast količine znanja i podataka, urbanizacija te industrijalizacija.[22] Proces porasta upravnih organizacija postupno se širi i rasprostranjuje što opravdava činjenica da se sve veći broj poslova (koji dobivaju obilježje društvenih poslova) povjerava njima na obavljanje. U početku su upravne organizacije obavljale upravne funkcije koje su se smatrale jedinstvenim, no s vremenom dolazi do izdvajanja pojedinih funkcija u samostalne zadatke koji se dodjeljuju na obavljanje posebnim organizacijama. Stoga, možemo reći da se diferencijacija upravnih organizacija pojavljuje u obliku horizontalne i vertikalne diferencijacije. Kada se diferencijacijom uvode novi dijelovi upravnog sistema (na jednakom teritorijalnom stupnju), a koji se razlikuju po vrsti poslova koji se obavljaju, radi se o horizontalnoj diferencijaciji. Vertikalna diferencijacija označava porast stupnjeva unutar jedinstvenog upravnog sustava koji se razlikuju po širini teritorija na kojem djeluju, jedinica obavlja jednake poslove ali za različiti krug korisnika.[23] U obavljanju poslova upravnih organizacija očekuje se visoki profesionalizam službenika, a on se može poticati njihovim školovanjem i stručnim usavršavanjem. Posljednjih dvadesetak godina došlo je do snažnog porasta u razvitku informatičke tehnologije koja utječe na razvitak društva i rad u upravi koja sve više teži informatizaciji no nedovoljno brzo. On-line upravom može se postići poboljšanje usluga i približavanje građanima; posebno kroz obavještavanje o radu uprave, otvorenim i transparentnim podacima i razvijanjem sevisa e-uprave.[24]

Na potrebu preoblikovanja sustava javne uprave utjecale su i razne neoliberalne ideje koje su isticale važnost pojedinca kao potrošača. Javna uprava se smatra sustavom koji je nesposoban efikasno i efektivno voditi djelatnosti kao što su komunikacije ili elektroprivreda, stoga se predlaže da privatni sektor preuzme obavljanje većine poslova iz područja javnog sektora. Takav pristup predlaže se zbog veće sposobnosti, prilagodljivosti i „strasti za natjecanjem“ privatnog sektora što dovodi, očekivano, do boljih rezultata.[25] Vrlo bliski ideji neoliberalizma bili su M. Thatcher u Velikoj Britaniji i R. Reagan u Sjedinjenim američkim državama (dalje:

[21] Otajagić, F. Savremene tendencije u javnoj upravi, Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici, godina 4, 2011, br. 8., str. 268.
[22] Ibid., str. 270.
[23] Ibid., str. 272., 274.
[24] Ibid., str. 276., 278.
[25] Perko Šeparović, I. op. cit. (bilj. 9.), str. 79.

SAD) te sukladno tome provode te ideje u svojim državama. Pomicanje granica države prema minimalističkoj državi, što se vidi u privatizaciji javnih poduzeća, zapravo je rezultat brojnih reformi koje su usmjerene na smanjenje javne potrošnje što je karakteristično za SAD i Washingtonski model. Taj se model nameće zemljama u razvoju (tj. zemljama ovisnicima o kreditima) preko snažnih institucija kao što su Međunarodni monetarni fond i Svjetska banka, dok Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj preporučuje britanski model. Neoliberalna misao i prevođenje neoliberalnih načela u cijeli skup reformi javnog sektora utjelovljeno je od strane washingtonskog i britanskog modela, što s jedne strane predstavlja i razlog ne spominjanja švedskog modela koji se čak smatra „modelom u nastajanju".[26]

Iako se kao razdoblje afirmacije novog javnog menadžmenta uzimaju 80.-te godine dvadesetog stoljeća, razne teorije, ideje i razmišljanja o djelovanju javne uprave bile su utjecajne još u devetnaestom stoljeću u SAD-u. Kao prvi idejni začetnici doktrine novog javnog menadžmenta ističu se Woodrow Wilson, Frederick W. Taylor i Henry Fayol.

Woodrow Wilson je bio američki povjesničar, profesor i 28. predsjednik SAD-a koji je kritizirao i bio vrlo ogorčen sustavom patronaže za kojeg smatra da dovodi do neučinkovitosti sustava i prisutnosti korupcije. Gledao je na sustav javne uprave kao na neutralni instrument odsječen od politike i njenog režima, težio je da se poslovni dio vladanja provodi na pouzdan način i da se imenovanja trebaju obavljati s obzirom na zasluge i sposobnosti (*merit system*). Godine 1887. napisao je esej „*The study of Administration*" u kojem se zalagao za efikasnost, odvajanje politike od uprave te postojanje središta vlasti. Također navodi nužnost uprave da raspolaže velikim ovlastima što je u potpunoj suprotnosti s ulogom ograničene uprave na kojoj se prije inzistiralo.[27]

Razna promišljanja o organizaciji, upravnoj znanosti ili pak problemima učinkovitosti u organizacijama dovela su do afirmacije pokreta znanstvenog upravljanja (*Scientific Management*). Od 1910. do 1940. pokret se razvija i nadograđuje zahvaljujući djelu Fredericka Winslowa Taylora u kojem je isticao činjenicu da se učinkovit i efektivan menadžment može podijeliti na skupinu znanstvenih načela.[28] On se bavio metodama povećanja produktivnosti ljudskog rada, odvojio je upravljanje kao samostalnu djelatnost, uveo je podjelu rada na značajno male i jednostavne zadatke te je razradio studiju vremena i pokreta. Poželjnim smatra pronalaženje vremenskih gubitaka koje treba izbjeći te minimiziranje trošenja suvišne energije.

[26] Ibid.
[27] Ibid., str. 21., 22.
[28] Ibid.

Analizi posla posvetio je najveći dio rada kako bi pronašao najbolji način obavljanja posla (*one best way*) koji se standardizira i čija se primjena potiče sustavom prijetnji i poticaja.[29]

Povećanje radne učinkovitosti predstavlja aktualni problem koji se nastoji riješiti gotovo istodobno kao i u Americi- u Europi. Nasuprot Tayloru koji je tom problemu prišao s operativne razine, Henry Fayol rješavanju tog problema prilazi s aspekta najviše razine vođenja i upravljanja. Smatrao se izuzetno sposobnim menadžerom koji je počeo pisati o upravljanju nakon svoje 75. godine nakon godina iskustva koje je proveo kao menadžer i ravnatelj u raznim organizacijama. Svoje ideje napisao je u djelu Opće i industrijsko upravljanje gdje tvrdi da se jednaka načela mogu primijeniti u različitim vrstama organizacija što opisuje jedinstvenu teoriju upravljanja.[30]

Da bi se upravljanje moglo učinkovito obavljati Fayol je istaknuo četrnaest načela iz kojih bi proizašao „opći kodeks upravljanja“:

1. podjela rada,
2. autoritet
3. jedinstvo naređivanja
4. jedinstvo usmjeravanja
5. disciplina
6. centralizacija
7. hijerarhijska struktura
8. približavanje pojedinačnog interesa općem interesu
9. poštena plaća
10. trajnost službe
11. koherentnost i jedinstvo među članovima
12. materijalni i socijalni rad
13. jednako postupanje sa svima
14. sloboda inicijative.[31]

Fayol kao teoretičar snažno je utjecao na mnoge druge istraživače, praktičare i teoretičare, no poseban utjecaj je ostvario na klasičnu školu američke javne uprave. Njegovi vodeći tumači,

[29] Ibid., str. 23.
[30] Ibid., str. 24., 25.
[31] Ibid, str. 25.,26.

Gulick i Urwick, bili su savjetnici u mnogim menadžerskim pitanjima predsjednika Franklina D. Roosvelta čime se Fayolov utjecaj stalno povećavao.[32]

Uz Urwicka i Gulicka, kao vodeće ljude klasične škole menadžerizma, svakako treba spomenuti i Mooneya i Reileyja. Oni smatraju da bi se organizacija trebala pridržavati određenih načela u nastojanju da osigura najveću moguću efikasnost. Svoju pažnju su usmjerili na pitanja podjele rada i problem raspona kontrole, pitanja naređivanja i hijerarhijskog lanca. Sukladno tome, smatraju da se velike organizacije značajno razlikuju od drugih po znatno većem broju hijerarhijskih stupnjeva.[33]

Luther Gulick je bio profesor na sveučilištu, direktor Instituta za javnu upravu i jedan od članova odbora za upravni menadžment predsjednika SAD-a, pa svakako i jedan od najutjecajnijih stručnjaka javne uprave. Njegov rad „Notes on the Theory of organization" imao je snažan utjecaj na američku javnu upravu, a tome je pridonijela i činjenica da je Henry Fayol udario pečat na njega. Gulick podjelu rada smatra osnovom organizacije koja predstavlja temelj za cjelokupnu klasičnu teoriju, pa je sukladno tome razradio njezine kriterije. Kriteriji podjele rada mogu biti usmjereni na korisnike, teritorij, osnovni zadatak i cilj organizacije te vrstu radne aktivnosti, ali je važno pravilo da ne smije doći do njihovog miješanja na pojedinoj razini u organizaciji.[34] Nadalje, u izmjeni stavaka koje ulaze u djelatnost upravljanja Gulick je razradio kraticu PODSCORB za sljedeće aktivnosti: planiranje, organiziranje, izvještavanje, brigu za osoblje, koordiniranje, usmjeravanje i financiranje. Tako je kao poseban element upravljanja nadodao brigu o osoblju i izvještavanje, smanjio je kontrolu na proračunsku dimenziju i usmjeravanje je istaknuo kao bolju opciju od samog naređivanja.[35]

Za njega dobro upravljanje znači odrediti sustav hijerarhije i ovlasti, ustanoviti sustav proračuna i financijskog menadžmenta, sustav pravila i personalne administracije te ističe zadaću menadžera za povećanjem motivacije kod zaposlenih.[36]

Naposljetku, među teoretičarima javne uprave- Lyndall Urwick, poznatiji kao Gulickov suradnik s kojim je izdao knjigu „*The papers on the Science of Administration*", imao je vrlo bogatu karijeru u raznim rukovodećim funkcijama. Za njega je postizanje efikasnosti u upravljanju jednako kao i postizanje efikasnosti strojeva, zalaže se za dobar organizacijski plan

[32] Ibid., str. 28.
[33] Ibid., str. 28., 29.
[34] Ibid., str. 30.
[35] Ibid.
[36] Ibid., str. 32.

kojem treba dodijeliti ljude koji će ga provesti te efikasnost ističe kao glavnu komponentu upravljanja. Vezano uz temu efikasnosti, smatra da je vrlo važno napraviti razliku između stožerne i linijske strukture organizacije. Stožerna struktura predstavlja podjelu rada funkcije upravljanja, odnosno koordinativne funkcije, i pruža potporu linijskom voditelju da se posveti donošenju odluka na najbolji mogući način.[37]

3.2. Mjere, učinci, procesi i tehnike

Mjere i učinci novog javnog menadžmenta dijele se u četiri kategorije koje čine strukturalne mjere, personalne mjere, metodsko-funkcionalne i druge; koje podrazumijevaju socijalne, financijske, političke, legitimacijske mjere.[38]

Smanjenje javnog sektora, i suprotno tome povećanje trećeg- neprofitnog sektora, privatizacija javnih poduzeća i javnih službi temelj su strukturalnih mjera. Mjerama koordinacije i horizontalne suradnje želi se postići povezivanje manjih i samostalnih subjekata, a povećanjem uloge neprofitnog sektora i organizacija civilnog društva dolazi do labavljenja odnosa u ostalim dijelovima javnog sektora. To se nastoji ostvariti funkcionalnom i teritorijalnom decentralizacijom na način da se razdvoje odjeli za pripremu, oni nadležni za oblikovanje i nadzor resorne politike od provedbenih agencija. To dovodi do veće fleksibilnosti, samostalnosti, učenja i adaptacije, jačanja upravnih kapaciteta i odgovornosti, no kako se postižu pozitivni efekti tako dolazi i do negativnih (neželjenih) učinaka.[39] Kao neki od negativnih efekata mogu se navesti vrlo loši i nezadovoljavajući kontakti s javnošću, smanjena transparentnost, prisutnost korupcije, prikrivanje linija responsivnosti, ugrožavanje prava građana, velik broj ljudi na teret državnog proračuna i slabljenje samostalnosti lokalnih jedinica.[40]

Deregulacija, naplaćivanje realne cijene javnih usluga, obavljanje službi od strane privatnih subjekata, provedba natječaja, uvođenje interne naplate i veći broj sudionika u postupcima provedbe natječaja su funkcionalne mjere i učinci usmjereni najprije na uvođenje tržišta u javni sektor. Ovdje je naglasak na učincima i rezultatima, a organizacije imaju veću autonomiju u raspodjeli i trošenju sredstava. No, primjena ove skupine mjera također dovodi do nekih

[37] Ibid., str. 33.
[38] Koprić, I., op. cit. (bilj. 11), str. 1122.
[39] Ibid.
[40] Ibid.

negativnih posljedica a to su: veći troškovi, problemi pregovaranja i upravljanja ugovorima, zanemarivanje problema i prava građana.[41]

Treća skupina mjera usmjerenih na upravno osoblje su personalne mjere. Mogu biti mehaničke (vanjske) koje su usmjerene na smanjenje broja službenika, honorarni rad, ugovore na određeno vrijeme i minimiziranje troškova, te mekše koje su usmjerene na razvijanje ljudskog kapitala. Visokoobrazovani službenici odlaze u privatni sektor, smanjuje se radni moral, povećava se neizvjesnost, smanjuju se mjesečne plaće[42]- sve su to posljedice uvođenja plaćanja prema rezultatima, ocjenjivanja službenika i smanjenja njihove autonomije.

Usprkos činjenici da je većina zemalja nastojala primijeniti mjere novog javnog menadžmenta u svoje sustave, posljedice i rezultati bili su u potpunoj suprotnosti. Mjere novog javnog menadžmenta treba prilagoditi pojedinoj zemlji i situaciji u njoj, a kakve će onda biti posljedice ovisi o podršci građana, tradiciji i kulturi zemlje te načinu na koji se mjere primjenjuju.[43]

Sam proces novog javnog menadžmenta sastoji se od nastojanja da se smanje javni izdaci, a povećaju koristi, poboljša djelotvornost i učinkovitost javnog sektora, jača responsivnost proračunskih subjekata prema klijentima te poveća odgovornosti prema građanima/ korisnicima.[44]

Pod tehnikama novog javnog menadžmenta smatraju se:

1. Uvođenje natjecateljskog duha
2. Poticanje produktivnosti
3. Podjela velikih birokratskih jedinica.[45]

Prva tehnika, uvođenje natjecateljskog duha, usmjerila se na davanje poticaja i nagrada zaposlenicima kako bi bili što bolji. Dolazi do rasprostranjenosti konkurencije, a natjecateljski duh koji je prisutan kod zaposlenika se povećava objavom javnih natječaja i mjerenjem njihove uspješnosti. Tehnikom uvođenja i poticanja produktivnosti nastoji se povećati stupanj motivacije u poduzetništvu i smanjiti troškove čime se na prvo mjesto stavljaju samo osnovna sredstva. Na kraju, cilj je napraviti pregledne, samostalne i fleksibilne jedinice koje je lagano nadzirati i njima upravljati, a to spada u tehniku podjele velikih birokratskih jedinica.[46]

[41] Ibid.
[42] Ibid., str. 1123.
[43] Koprić, I. Europeizacija hrvatske javne uprave, Pravni fakultet u Zagrebu, 2014., str. 99.
[44] Ružić, O., et al., op.cit. (bilj. 18), str. 463.
[45] Ibid.
[46] Ibid.

3.3. Modeli reformi novog javnog menadžmenta- komparativni prikaz po zemljama

Većina zemalja OECD-a, tranzicijske zemlje i zemlje u razvoju provode reforme javnog sektora koje se razlikuju po raznim karakteristikama pa i načinu na koji vode javnu upravu. Reforme se mogu podijeliti na britanski model- koji je usmjeren na privatizaciju i tržište, švedski model- koji zagovara upravljanje putem rezultata i nizozemsko-danski model- koji se orijentira na devoluciju/decentralizaciju kao mehanizam regulacije. U svim od navedenih modela pojavljuju se sekundarni mehanizmi (konkurencija) i tercijarni koji se odnose kod britanskog modela na upravljanje rezultatom, kod švedskog na decentralizaciju, a kod nizozemsko- danskog na privatizaciju. [47]

3.3.1. Britanski model

Washingtonski model reforme fokusirao se na smanjenje troškova pomicanjem državnih granica. To je uključivalo privatizaciju javnih poduzeća ili smanjenu potporu tim poduzećima. Velika Britanija, Gana i Uganda predstavljaju zemlje koje su uspješno provodile navedene reforme.[48] Dakle, kada se govori o reformama, Velika Britanija kao zemlja s dugom tradicijom cijenjene državne službe ima posebno mjesto.[49] Britanski model (naprednija verzija Washingtonskog modela) smatra se modelom za zemlje OECD-a, ali se također i odnosi na financijske institucije poput MMF i Svjetske banke, zato što one „nameću" taj model zemljama koje se oslanjaju na donacije.[50] Washingtonski i britanski modeli utjelovljuju neoliberalne ideje te prevode ta načela u cijeli paket reformi relevantnih za javni sektor. Uz ekonomske reforme koje su fokusirane na tržište koje se mora osloboditi od državnog nadzora, reforme javnog sektora zamagljuju granice između „javnog" i „privatnog" čime uvode načela privatnog u javni sektor.[51] Navedena reforma rezultirala je nizom paradoksa. Margaret Thatcher stavljala je ideološke razloge ispred ekonomskih, stoga nisu postojali jasno naznačeni standardi i kriteriji prema kojima bi se reforma trebala voditi ili ocjenjivati. U privatizaciji je vidjela središnji instrument koji uništava korupcijske učinke socijalizma, dok su mnoge organizacije i vlade privatizaciju smatrale načinom osiguranja veće produktivnosti i ekonomskog razvoja. Razlozi

[47] Perko- Šeparović, I. op.cit. (bilj. 9), str. 75.
[48] Ibid., str. 77.
[49] Ružić, O., et al., op.cit. (bilj. 18), str. 464.
[50] Perko-Šeparović, I. Novi javni menadžment, Politička misao, Vol XXXIX, 2002., br. 4, str. 33
[51] Ibid.

za privatizaciju mogu se javiti iz neučinkovitosti organizacija (menadžerski), prelaskom zaposlenih u privatni sektor čime se smanjuje potrošnja (gospodarski) te donošenjem novih mjera protiv socijalizma (ideološki.)[52]

Privatizacija u Velikoj Britaniji prvo je bila usmjerena na djelomičnu promjenu vlasništva, a zatim u kasnijoj fazi je prešla na potpunu prodaju. Godine 1982. privatizirane su industrija nafte i cestovni promet, 1984. telekomunikacije, 1986. industrija čelika, 1989. vode, 1991. elektroprivreda, te 1994.-1995. željeznice.[53] Nakon toga, u izvještaju Ureda za efikasnost „Poboljšanje menadžmenta državom, sljedeći koraci" istaknuta je potreba preoblikovanja državnih tijela tako da se osnuju agencije pri čemu je posebno naglašen nedostatak znanja i vještina državnih službenika pri pružanju usluga. Agencije dobivaju veću odgovornost za pitanja unutar policy ciljeva, proračuna i meta, a njeni šefovi raspolažu znatno većom samostalnošću.[54] Uz sve agencije i državne organe u ovoj skupini reforme pojavljuju se i nedepartmantska javna tijela, tzv. quangosi (kvazi autonomne nedržavne organizacije). Oni igraju veliku ulogu u središtu javnih politika, a njihov broj raste zbog želje da se važna središta javne uprave maknu od političke kontrole.[55] Iskustva s privatizacijom potpuno su različita, a da bi ona bila uspješna potrebno je osigurati transparentnost svih faza. Postavlja se pitanje koje su uopće koristi privatizacije s obzirom da nije smanjen udio javne potrošnje u BDP-u koji je iznosio 43% u trenutku pobjede konzervativaca, kao i kada su izgubili vlast.[56]

Uz privatizaciju, koja ovisi o regulatornom okviru u kojem se kreće, javlja se potreba i za regulacijom. Ona također treba brinuti o zaštiti potrošača i smanjivanju monopola kako se ne bi spustio standard kvalitete pružene usluge ili pak povećala cijena. Regulatorno tijelo ne raspolaže dostatnim informacijama o troškovima i funkcioniranju tijela koja podliježu regulaciji što predstavlja veliki problem čime se regulacija smatra vrlo teškim zadatkom. Efikasna regulacija ima za cilj osigurati organizacijama veću dobit po osnovi smanjenih troškova, a provođenje njenih mjera podrazumijeva postojanje snažne regulatorne agencije- no, zbog ne postojanja stručnjaka osoblje se uzimalo iz nadziranih organizacija.[57]

Na mikrorazini privatizacija može dovesti do veće ekonomske dobiti i promjene vlasništva; za koju je potrebno osigurati institucionalne kapacitete i tržišno natjecanje, dok se na makrorazini

[52] Perko- Šeparović, I. op.cit. (bilj.9), str. 81.
[53] Ibid., str. 86.
[54] Perko-Šeparović, I. op.cit. (bilj. 50), str. 37.
[55]Ibid., str. 38.
[56] Perko- Šeparović, I. op.cit. (bilj.9), str. 86., 89.
[57] Ibid., str. 90., 91.

učinci privatizacije odnose na smanjenje zaposlenosti, niži životni standard i provođenje mjera na dobrobit manjine- a na štetu većine. Stoga, treba razmotriti i ostale modele reformi.[58]

3.3.2. Švedski model

Švedska je država koja je prilagodila reforme novog javnog menadžmenta svojim potrebama, pa sukladno tome, upravljanje putem rezultata uzima kao model za postizanje efikasnosti javnog sektora. Taj se model javlja 1970.-ih i 1980.-ih godina u zemljama OECD-a, a posebno u skandinavskim zemljama i Švedskoj. Menadžment putem rezultata (dalje: MBR) predstavlja oblik modernizacije koja zahtijeva promjenu pristupa gdje se napušta tradicionalni pristup regulacije u pristup koji naglašava ishode javnih politika. Navedeni se model razvio na temelju socijaldemokratskih vrijednosnih orijentacija stoga se ne preporučuje na svjetskoj razini niti ga nameću donatori.[59]

Menadžment putem rezultata uključuje: ciljeve i vrijednosti organizacije, provođenje ciljeva u operativne planove, izradu mjerila za izvođenje te provedbu nadzora i feedback. Ukratko, svi ti procesi utječu na bolje planiranje, mjerenje, izvještavanje, komuniciranje i motiviranje službenika. Jedna od slabosti navedenog modela je kratkoročna orijentacija na postizanje rezultata i zanemarivost održavanja organizacije.[60] Nadalje, u Švedskoj se uspješno razvija model menadžmenta putem rezultata uz pomoć obvezatnog upravljanja kakvoćom. U razvoju tog modela pronalazi se potreba za ravnotežom između vanjskih zahtjeva i raspoloživih resursa kako bi se postiglo zadovoljstvo korisnika. Veća efikasnost i bolja kvaliteta javne službe osigurava se povratnom informacijom od građana o kakvoći primljene usluge te njihovim sudjelovanjem. MBR otvara prostor za samostalno djelovanje jedinica na lokalnoj razini, pa se kao nužan instrument ističe decentralizacija javnog sektora.[61] Švedska je primjer države kako decentralizacija može jačati veze između države i poreznih obveznika, te predstavlja uspješan primjer stalnih inovacija programa i politika. Menadžment putem rezultata jača potičući lokalne jedinice da upravljaju svojim djelovanjem tako da definiraju ciljeve koje moraju postići i mjere rezultate.[62] Također se javljaju novi zahtjevi za razvijanje sustava kvalitete na radnim mjestima koji mora, u svrhu ostvarivanja ciljeva, pokrivati organizacijsku strukturu, procese i resurse koji upravljaju operacijom. Svaka organizacija ima zadaću utvrditi koja su očekivanja i zahtjevi

[58] Ibid., str. 92.
[59] Ibid., str. 93.
[60] Ibid., str. 94.
[61] Ibid., str. 97.
[62] Perko Šeparović, I. op. cit. (bilj. 9), str. 119.

njenih korisnika, pa tako npr. škole moraju izrađivati izvještaje o kvaliteti i vrednovanju aktivnosti. Lokalna samouprava Švedske iskazuje odgovarajuće primjere CQM-a (upravljanja kakvoćom) u službama skrbi za djecu i starije, obrazovanju i socijalnoj skrbi, jer su navedene službe u izravnom kontaktu s korisnicima koji traže sigurnost i poštovanje.[63] Švedska se smatra državom koja pruža najveća socijalna prava na svijetu. Država osigurava socijalne usluge za koje je potrebna velika količina financijskih sredstava stoga je Švedska država s vrlo visokim porezom što je usporedno utjecalo na provođenje reformi.[64]

3.3.3. Danski model

Reforme u Danskoj započele su početkom 1980.-ih godina i dijele se u tri razdoblja koja ovise o strankama koje su u pojedinom periodu bile na vlasti. Plan modernizacije danske uprave bio je istaknut u prvom periodu 1983.godine dolaskom konzervativno- liberalne stranke na vlast. Drugi period započinje 1992. godine dolaskom na vlast socijaldemokratske vlade kada je danska uprava u nekoj mjeri bila oporavljena, i na kraju, treći period započinje 2001. godine vraćanjem na vlast liberalno- konzervativne stranke. Treći period je trajao do 2008. godine kada su se prestale provoditi reforme inspirirane novim javnim menadžmentom, a novim planom reforme bilo je jasno vidljivo da se Danska uprava usredotočila na ideje dobre uprave.[65]

Danska, iako je unitarna država i kraljevina, ipak se smatra izrazito decentraliziranom državom. Prva reforma zvana *Modernizacija javnog sektora* se provodila od 1983.- 1992. godine, a napori na koje je usmjerila snagu odnosili su se na: ljudske potencijale, bolje odnose prema korisnicima, uvođenje novih tehnologija u rad uprave, otvaranje javnog sektora tržištu, razvoj menadžerskih vještina kod rukovoditelja te deregulaciju.[66] Iako se očekivala velika ekspanzija prema privatizaciji i deregulaciji, učinjeno je manje od očekivanog. Ipak, učinjeni su i neki pozitivni koraci prema širem korištenju tehnologija i reformi proračuna zbog čega je došlo do ekonomskog oporavka Danske. Kada je došla na vlast socijaldemokratska vlada 1992. godine započinje reforma nazivana *Novi pogled na javni sektor*. Vlada tadašnje reforme bila je uspješnija u provedbi programa privatizacije, a to se vidi u činjenici da su brojne državne

[63] Ibid., str. 97., 98.
[64] Bakota, B.; Romić, D. Organizacija i metode rada u upravi, Veleučilište Lavoslav Ružička u Vukovaru i Pravni fakultet u Osijeku, 2013., str. 54.
[65] Manojlović, R. Danski model novog javnog menadžmenta- može li poslužiti kao uzor Hrvatskoj, Hrvatska i komparativna javna uprava 10, br. 4, 2010., str. 966
[66] Ibid., str. 966., 967.

institucije bile preoblikovane u trgovačka društva s javnim vlasništvom, a kasnije i skroz privatizirana. U prvi plan stavljalo se javno- privatno partnerstvo, contracting- out ugovore i upravljanje rezultatima s naglaskom na kvalitetu usluga koje uprava pruža. Također, u ovom razdoblju uvedeni su noviteti poput sklapanja ugovora o učinku koja ministarstva sklapaju s agencijama, podnošenje izvješća o radu agencija te se uvelo plaćanje po učinku službenika s ciljem povećanja kvalitete rada.[67] Treći val reformi započinje 2001. godine kada na vlast dolazi (opet) liberalno- konzervativna vlada. Reforma *Građani za upravljačem* kao cilj je postavila mogućnost izbora između više pružatelja usluga i stvaranje otvorenog, jednostavnog i odazivnog javnog sektora. Postojala je obveza Ministarstva da objavljuje strategije za povećanje efikasnosti u svrhu bolje kvalitete djelovanja i otvorenosti prema javnosti. *Reforma kvalitete* četvrta je reforma koju je Ministarstvo financija objavilo 2008. godine, no razlikuje se od prijašnjih po tome što nije utemeljena na postavkama NJM-a. [68]

Dok je Ujedinjeno Kraljevstvo pokušalo reformama stvoriti minimalnu državu, Danska se usredotočila na zaštitu države poboljšanjem učinkovitosti i kvalitete javne uprave te održavanjem socijalne države. Mjere koje je provodila nisu bile ideološki motivirane, vjerojatno zato što u proteklih stotinjak godina nije bila osigurana većina u parlamentu, nego su bile formirane koalicijske vlade pa je oko svake mjere bilo nužno postići dogovor. Mjere su se provodile sporo, no temeljito. Mjere prethodne vlade nastavila je sljedeća, nije bilo kritičnih rezova i promjena već je svaka vlada nadodala „nešto svoje“ što je na kraju i dovelo do potpune reforme.[69] Stoga je Danska postupno provela privatizaciju nekih poduzeća, liberalizirala tržište mnogih usluga, uvela upravljanje putem rezultata, ojačala lokalne i regionalne jedinice te počela s korištenjem usluga e-vlade. Mjere reforme nisu imale za cilj promjenu strukture države kao kod Velike Britanije, već samo uvođenje menadžerskih tehnika i povećanja odgovornosti uprave prema građanima. Dok se lokalna samouprava Velike Britanije smatrala previše skupom i neučinkovitom, Danska se usmjerila na provođenje reforma središnje državne uprave upravo iz razloga značajne razine decentralizacije gdje su lokalne jedinice bile ovlaštene za većinu stvari.[70]

Danska, kao zemlja koja se smatra jednom od najtransparentnijih i najmanje korumpiranih zemalja, sve mjere NJM prilagodila je svojim potrebama i kulturi zbog čega i nije došlo do većine negativnih posljedica do kojih je moglo doći. Građani Danske gledaju se kao ljudi koji

[67] Ibid.
[68] Ibid., str. 968.
[69] Ibid., str. 981.
[70] Ibid., str. 982.

su najzadovoljniji svojom državom i njenom upravom, a ona se kao i većina zemalja svijeta okrenula doktrini dobre uprave iz razloga što se smatra vrlo ekonomski stabilnom državom koja se želi posvetiti pitanjima kvalitete usluga i veće participacije građana.[71]

3.3.4. Ostale zemlje i primijenjeni modeli

Njemačka javna uprava i javni sektor zasnivaju se na „klasičnom modelu“ i tradiciji kontinentalne Europe te predstavljaju model zakonite, hijerarhijski uređene i regulirane uprave. Tijekom 1960.-ih i 1970.-ih godina dolazi do značajnih promjena na saveznoj razini, razini zemalja i lokalnoj razini, a promjene se postižu planiranjem, informacijama i promjenom kapaciteta, no već nakon prvog naftnog šoka navedene inicijative su izgubile svoju početnu snagu. Njemačka uprava prošla je kroz niz reformi od svog nastanka pa do modernog sustava, a Klages i Loffler kao bitne administrativne reforme navode: izgradnju institucija i sistematizaciju javnih funkcija, uvođenje PPBS-a, usmjerenje na razvoj ljudskih resursa, uvođenje informacijske tehnologije u javni sektor, veću otvorenost i davanje mogućnosti građanima na veće sudjelovanje u donošenju odluka te približavanje njemačke javne uprave drugim razvijenijim upravama. [72]

Weberov ideal tip birokratsko- monokratske uprave karakterizira dioba rada, zapovijed, poslušnost, disciplina, etika i regulacija, a ta se tradicija vrijednosti snažno opire unošenju menadžerskih tehnika u javnu upravu. Reforme su usmjerene na modernizaciju njemačke uprave što je posebno potaknula doktrina NJM u Velikoj Britaniji i ostalim zemljama OECD-a. Istaknuti su značajni nedostatci motivacije kod službenika, smanjeno zadovoljstvo korisnika službi, loše upravljanje uslijed birokratizacije te ogromna financijska opterećenja.[73]

Veliki val modernizacije prošao je njemačkim javnim sektorom usmjeravajući se protiv tradicionalnog, legalističkog i hijerarhijskog modela, a Pollitt i Bouckaert put njemačke reforme javnog sektora smatraju mješavinom modernizacijskih i tradicionalnih elemenata koja je ostvarena nizom promjena pod značajnim utjecajem NJM-a. Njemačka pokazuje značajne

[71] Ibid. str. 983.
[72] Perko Šeparović, I. op. cit. (bilj. 9), str. 68., 69.

[73] Pusić, E. Modernizacija velikih europskih upravnih sustava, Hrvatska i komparativna javna uprava 4, br. 2, 2002., str. 248., 249.

sličnosti sa skandinavskim zemljama, a posebno sa Švedskom, u smislu visoke razine decentralizacije, tradicije pravne države i modela lokalne vlasti raznih namjena.[74]

Na metu modernizacije prvi su dospjeli gradovi, odnosno jedinice lokalne uprave; Savez općina izradio je plan Novi model upravljanja koji ističe potrebu pretvorbe grada/općine u poduzeće. Na prvom mjestu je bila primjena metoda privrednog menadžmenta, uvođenje proračuna po ciljevima, decentralizacija odgovornosti trošenja sredstava, primjena kriterija tržišta, ugovaranje s vanjskim izvođačima i analiza troškova i koristi. Zagovarala se i privatizacija pojedinih djelatnosti u obliku prijelaznih inačica javnog i privatnog sektora (koncesije, leasing). Zbog nedostatka stručnih ljudi za provođenje navedene reforme neke lokalne jedinice su prihvatile samo neke od elemenata, dok su druge jedinice pak (u manjem broju) prihvatile cjelokupne reforme. [75]

Francuska uprava uvelike zaostaje u provođenju reformi za velikim brojem zemalja. Nije otvorena prema vanjskom svijetu, ne raspolaže potrebnom brzinom u razmjeni informacija, karakterizira je nedostatak dekoncentracije odgovornosti i funkcioniranja u okviru mreža te se ističe značajan otpor prema provedbi promjena. Modernizacija se zamišlja kao orijentacija na pravni sustav, državu i upravne službenike, no usprkos tome teži se potrebi stvaranja države u kojoj bi ekonomsko- tehnička racionalnost bila više naglašena.[76] Nužno je minimizirati javne izdatke i napustiti hijerarhijsku, centraliziranu i autoritarnu organizaciju. U sustav javne uprave treba nadograditi elemente informatičke revolucije, jasnije postaviti odnose s Europskom Unijom te provesti decentralizaciju. Posebna značajnost daje se regulaciji, odnosno, država bi trebala biti pokretač reformi, smanjivati trzavice unutar društva i češće sudjelovati u međunarodnoj zajednici.[77]

U pogledu reformi, Francuska je većinu njih uspješno provela. Osigurana je socijalna zaštita za stanovnike, povećana je proizvodnja poljoprivrede, došlo je do dekolonizacije i razvitka industrije. Također, kao i u Njemačkoj, javljaju se otpori pri uvođenju privrednih metoda u upravu i nastoji se nadovezati na diferencirani sustav upravnog prava i elitu upravnog osoblja.[78] Glavni koraci prema modernizaciji učinjeni su decentralizacijom uprave, smanjenjem službenika na središnjoj razini te kreiranjem organizacija koje će biti neovisne. U velikoj su

[74]Wollmann, H. Suvremene upravne reforme u Njemačkoj, Hrvatska i komparativna javna uprava 4, br. 3-4, 2002., str. 711., 712.
[75] Pusić, E. op.cit. (bilj. 73), str. 250.
[76] Ibid. str. 253, 257.
[77] Ibid.
[78] Ibid., str. 258.

mjeri osnažene funkcije departmana u samostalnom odlučivanju, te se nastojalo poboljšati uvjete rada i obrazovanja. Reforme su bile razvijane u dva različita pravca; nadležnosti su trebale biti dodijeljene konkretnoj subnacionalnoj razini, odnosno, poslovi koji su u blizini korisnika bi se trebali obavljati na razini komuna, složeniji poslovi koji raspolažu većim ovlastima moraju se obavljati na razini departmana, dok bi se strategijski poslovi trebali obavljati na regionalnoj razini. A s druge strane je komunalnim i departmanskim vlastima dana ovlast da sami djeluju na područjima za koja misle da su od velike važnosti za njihove građane, što se razlikuje od načela diobe nadležnosti između subnacionalnih razina.[79]

4. Neo- weberijanska država

U drugoj polovici devedesetih godina dvadesetog stoljeća snažan utjecaj novog javnog menadžmenta postupno je počeo slabiti. Na površinu su izašle negativne posljedice koje je proizveo, stoga se većina zemalja usredotočila na druge modele reformi tražeći neke nove načine modernizacije vlastite javne uprave. Izražena je podudarnost između promjena koje su provodile skandinavske zemlje i neke kontinentalno europske; a za koje je karakteristična pravna država, weberijanska uprava i socijalna država. Dakle, u navedenim zemljama, od sredine 1990.-ih reforme se počinju provoditi prema modelu koji značajno odstupa od novog javnog menadžmenta. Nastoji se očuvati snažna država i njena bitna uloga u pružanju javnih službi, te osvijestiti građane o mogućnosti modernizacije javne uprave i njihovog sudjelovanja u odlučivanju i donošenju bitnih odluka o javnim uslugama. Upravo se zbog toga neo-weberijanska država (*neoweberian state, dalje: NWD*) javlja kao politička strategija.[80]

Termin neo- weberijanske države svoj procvat doživljava 2004. godine u objašnjenjima autora Pollitta i Bouckerta u knjizi o menadžerskim reformama javne uprave. Knjiga je nadograđivana svakim novim izdanjem, a u zadnjem izdanju knjige istaknuto je kako je koncept NWD prešao s deskriptivnog modela u preskriptivni model. Empirijski (deskriptivni) model trebao je samo detaljnije opisati razliku između kontinentalno europskih i anglosaksonskih zemalja (koje su

[79] Marčetić, G.; Giljević, T. Lokalna samouprava u Njemačkoj i Francuskoj, Hrvatska i komparativna javna uprava 10, br. 1, 2010., str. 76.
[80] Pollitt, C.; Bouckaert, G., Public Management Reform. Comparative Analysis – Into the Age of Austerity. Oxford: Oxford University Press, 2017., str. 122.

najsnažnije primjenjivale koncept novog javnog menadžmenta), dok normativni (preskriptivni) model daje bolje upute o modernizaciji, reformi i organizaciji javne uprave.[81]

4.1. Hibridni model tradicionalnih i modernih vrijednosti

Navedena doktrina sastoji se od „starih“ i „novih“ elemenata. Starim elementima, oni koji pripadaju klasičnoj weberijanskoj upravi, smatraju se jaka uloga države i javne službe. Stoga su weberovski elementi:

1. „Reafirmacija i jačanje uloge upravnog prava koje jamči pravnu sigurnost i jednakost svih pred tijelima javne vlasti;
2. Zaštita ideje i uloge javne službe;
3. Reafirmacija vrijednosti i uloge predstavničke demokracije na svim razinama vlasti;
4. Jačanje uloge države u rješavanju problema globalizacije, tehnoloških promjena, prijetnja okolišu i demografskih ekspanzija.“[82]

Orijentacija ka građanima, njihovo sudjelovanje u odlučivanju i usmjerenost na rezultate mogu se smatrati novim elementima NWD. Konkretnije, novi (neo) elementi su:

1. „Orijentacija na rezultate i razvoj upravljanja izvedbom, zakonske izmjene orijentirane na provođenje ex-post kontrole ostvarenih rezultata;
2. Stvaranje mehanizama konzultiranja građana i njihovog sudjelovanja;
3. Usmjerenost uprave prema potrebama građana, orijentacija prema njihovim potrebama stvaranjem potpuno nove kulture temeljene na kvaliteti pruženih usluga;
4. Profesionalizacija upravnih službenika i njihova usmjerenost na ispunjavanje potreba korisnika.“[83]

No, usprkos navedenom, mjere koje su poduzete u jednoj državi ne mogu se poklapati s mjerama koje su poduzete u drugoj državi iz razloga što svaka država ima svoje posebnosti. Također, Pollitt ističe različita razmišljanja koja kažu da koncept NWD nije primjenjiv na

[81] Ibid.
[82] Ibid. str. 121.
[83] Ibid., str. 121., 122.

postnapoleonske mediteranske države (Španjolska, Italija i Portugal) jer ih karakteriziraju slabe demokratske institucije i duga autoritarna vlast koja nije u potpunosti razvila weberovski model uprave. Ipak, navedene države mogu se podvrgnuti konceptu NWD s intenzivnijim reformama, dok s druge strane; postkomunističke zemlje koje su svoju upravu razvijale po rusko/sovjetskom modelu ne mogu govoriti o stvaranju NWD iz razloga što bi prvo trebalo razviti weberovsku, stabilnu i profesionalnu upravu kako bi je se moglo nadići i krenuti prema modernizaciji.[84]

4.2. Odnos prema drugim doktrinama

Kako je već navedeno doktrina NWD nastoji naglasiti i poboljšati klasične elemente usporedno s isticanjem novih elemenata koji proizlaze iz doktrine novog javnog menadžmenta. Stoga svoju pažnju usmjerava na pravnu sigurnost, profesionalizaciju osoblja i jačanje demokracije- što su elementi weberijanske uprave, zatim orijentiranost na rezultate i kvalitetu usluga koji su karakteristični za doktrinu NJM te davanje mogućnosti građanima u sudjelovanju i odlučivanju o javnim poslovima kao karakteristike dobre uprave. Kada konkretnije uspoređujemo doktrinu NWD sa klasičnom weberijanskom upravom istaknuta je potreba za očuvanjem nekih njenih temeljnih „starih“ postavki. Pritom je težište na očuvanju položaja i uloge države, merit sistemu kod zapošljavanja novih službenika, zakonodavstvu, vladavini prava i pisanoj komunikaciji.[85]

Nadalje, u usporedbi NWD i NJM možemo istaknuti ključne elemente doktrine novog javnog menadžmenta koje je sistematizirao Hood, a to su: orijentacija na korisnike, podjela tradicionalne hijerarhijske strukture, odvajanje policy poslova od izvršnih poslova, orijentacija na rezultate, fleksibilnost pri zapošljavanju, veća sloboda odlučivanja menadžera i stvaranje unutarnjeg kvazitržišta. Sukladno tome, NWD kao post-NJM doktrina preuzima samo neke od navedenih elemenata, no korištenje tržištem ne predstavlja dominantan kriterij reforme što se

[84] Manojlović, R. "The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy Special Issue: A Distinctive European Model, The Neo-Weberian State Volume I, Number 2, Winter 2008/2009.", Hrvatska i komparativna javna uprava 9., br. 3., 2009., str. 799.
[85] Giljević, T.; Lalić Novak, G.; Vukojičić Tomić, T.; Manojlović Toman, R.. Suvremene upravne doktrine: Nastavni materijali 2020.“Neo-weberijanska država“, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2020.

vidi već i za vrijeme najsnažnije vladavine NJM-a.[86] Autorica P. Šeparović u svom djelu (2006) ističe tri modela menadžerskih reformi:

1. britansko (washingtonski) model
2. švedski model
3. nizozemsko- danski model,

te daje komparativan prikaz u kojem je vidljivo da nijedan od tih modela ne ističe tržište i privatizaciju kao glavni mehanizam reforme (osim modela primjenjivog u anglosaksonskim zemljama).[87]

Na kraju, doktrina dobre uprave (dalje: GG) također predstavlja post- NJM doktrinu kao i NWD. Šire sudjelovanje i odlučivanje građana o javnim pitanjima u centru je reformi obje doktrine, a razlika se vidi u činjenici da doktrina dobre uprave ne naglašava jačanje klasične weberijanske uprave i zaštitu države, što je karakteristično za NWD, već u centar pažnje stavlja stvaranje mrežne uprave kroz uključivanje niza aktera.[88]

Mehanizmi koordinacije se također mogu uzeti u obzir kada se uspoređuju tri navedene doktrine; NJM ističe tržište koje osigurava unutarnju koordinaciju, NWD se temelji na hijerarhiji u organizacijama koja uspostavlja njihovu koordinaciju, te mreže aktera koje osiguravaju koordinaciju tipične su za mrežnu upravu i GG.[89] Što se pak tiče načina upravljanja također se različiti kriteriji razlikuju od doktrine do doktrine, pa tako NJM potiče menadžersko upravljanje, NWD ostavlja elemente upravljanja putem propisa no nadopunjava ih i elementima menadžeriranja i služenja građanima, te GG služenje građanima ističe kao temeljni način upravljanja.[90]

[86] Ibid.
[87] Perko Šeparović, I. op. cit. (bilj. 9.), str. 75.

[88] Giljević, T.. et al., loc.cit.
[89] Ibid.
[90] Ibid.

4.3. Temeljne karakteristike i izazovi doktrine

Prema Pollittu i Bouckaertu[91] razrađena je klasifikacija upravnih reformi pod nazivom „4M klasifikacija“, pa u vezi s time sve reforme provođene u određenim zemljama mogu poprimiti značaj modernizacijskih reformi. Ako uzmemo u obzir jačinu provedenih zahvata u vezi s reformama, one se dijele u četiri skupine: *Maintain, Modernize, Marketize, Minimalize.*

Prva skupina reforma orijentirana je na održavanje postojećeg stanja (*Maintain*). Može se nazvati i tradicionalnom skupinom koja zagovara provođenje niza reformi ali uz minimalne promjene. Druga skupina usmjerena je na modernizaciju (*Modernize*) te se zalaže za razne promjene i postignuća kako bi se dokazalo da država ima dovoljno kapaciteta za prilagodbu novonastalim situacijama i kako bi se unaprijedilo pružanje usluga građanima.[92] Kod provođenja treće skupine reformi (*Marketize*) tržište i tržišni mehanizmi stavljaju se na prvo mjesto. Ovdje je nužno osigurati visok stupanj kvalitete kada se pružaju javne usluge te prebacivanja raznih elemenata i praksi iz privatnog sektora u javni.[93]

Naposljetku, četvrta skupina reformi (*Minimalize*) usmjerena je na smanjenje državnog i upravnog aparata kroz razne postupke privatizacije.[94] Nove upravne reforme pod nazivom (*Mobilize*) usmjerene na uvođenje što većeg broja dionika u javne poslove navedeni autori ističu kao reforme za koje još uvijek nema dovoljno podataka da bi se mogle provoditi. [95]

U kontekstu praktičnih aspekata, klasični weberijanski elementi naglasili su snažnu ulogu države koja je u ulozi pružatelja javnih usluga što je posebno vidljivo na primjeru Njemačke gdje je došlo do remunicipalizacije (ponovnog preuzimanja pružanja usluga od strane lokalnih jedinica). Razlog tome bilo je snažno nepovjerenje građana prema uslugama koje su prethodno bile privatizirane.[96] U okviru tradicionalnih elemenata i nastojanja da se unaprijedi odnos uprave i građana u nekim zemljama jugoistočne Europe nastoji se modernizirati sudovanje, a u Republici Hrvatskoj donesen je Zakon o općem upravnom postupku[97], Zakon o upravnim sporovima[98] te je došlo do uspostave četiri prvostupanjska suda i Visokog upravnog suda. Položaj javnih i državnih službenika također je ojačan prisustvom tradicionalnih elemenata pri

[91] Pollitt, C.; Bouckaert, G. op.cit. (bilj. 80), str. 115.
[92] Ibid.
[93] Ibid., str. 116, 117.
[94] Ibid.
[95] Ibid., str. 120.
[96] Giljević, T., et al., loc.cit.
[97] Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, 110/21
[98] Zakon o upravnim sporovima, NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21

čemu se reforma službeničkog zakonodavstva smatrala primarnim korakom zemalja istočne Europe za pristup u Europsku Uniju, te su i naglašavana načela (etički kodeksi, profesionalizacija, depolitizacija) također su odgovarala profilu tradicionalne uprave.[99]

Kada se pak govori o novim elementima koje NWD zagovara, usmjerenost na zadovoljenje potreba građana i korisnika dovela je do razvitka nekih novih instrumenata kao što su povelje građana, ISO standardi i nagrade za kvalitetu.[100] Švedska, kao zemlja koja spada u krug skandinavskih zemalja, razvila je i unaprijedila vlastiti sustav za upravljanje kvalitetom čime je vidljivo da ova skupina zemalja zasigurno prednjači u provedbi tog instrumenta. Strategijom razvoja hrvatske javne uprave 2015.-2020.[101] nastoji se podići osviještenost o potrebama građana i podizanje kvalitete same uprave u Hrvatskoj. Danska je pak poznata po visokom stupnju razvijenosti, pa se u kontekstu toga svakako mogu istaknuti i ugovori o izvedbi (učinku) kojima se miče orijentacija s procedura i stavlja na ostvarivanje rezultata, a agencije imaju dužnost ostvarivati ciljeve koje naknadno nadziru i kontroliraju čelnici tijela. Takav način „poslovanja“ uočen je i u hrvatskoj javnoj upravi donošenjem Zakona o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem[102] koji naglašava potrebu orijentacije prema ciljevima i rezultatima rada. Također, izražena je i snažna tendencija prema profesionalizmu službenika (menadžera) kako bi se mogli što više i što češće usavršavati kroz razne studije i time dobivati nova znanja i vještine.[103] U okviru participacije građana, uz „stare/klasične“ oblike njihovog sudjelovanja (inicijative, referendumi) uvode se i novi oblici kao što su javne konzultacije, pravo manjina na sudjelovanje, participativno budžetiranje i sudjelovanje mladih u cilju ojačavanja njihovog položaja u upravi.[104] U hrvatskoj javnoj upravi također su vidljivi novi oblici sudjelovanja građana, iako nisu u potpunosti razrađeni, a to su vijeća nacionalnih manjina, javna savjetovanja i savjeti mladih.[105]

Doktrina NWD zagovara i promiče sve vrijednosti, ali tradicionalne upravne vrijednosti koje podrazumijevaju vladavinu prava, profesionalizam službenika i pravne vrijednosti stavlja na prvo mjesto. Do izražaja dolaze i demokratske vrijednosti u oblicima odgovornosti uprave prema predstavničkim tijelima, te socijalne vrijednosti solidarnosti i društvene pravednosti kao

[99] Giljević, T., et al., loc.cit.
[100] Ibid.
[101] Strategija razvoja hrvatske javne uprave, NN 70/15
[102] Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske, NN 123/17
[103] Giljević, T., et al., loc.cit.
[104] Ibid.
[105] Ibid.

vrijednosti kojima se nastoji podići socijalna sigurnost građana.[106] U suprotnosti od navedenih vrijednosti, NWD se temelji i na modernizacijskim elementima, a prije svega se mogu istaknuti ekonomske vrijednosti koje promiču povećanje kvalitete javnih usluga te orijentiranost ka korisnicima tih usluga.[107]

Kako je navedena doktrina zaintrigirala visok broj znanstvenika i istraživača, od početnog procesa u kojem je samo opisivala provedene reforme u kontinentalno europskim zemljama, prerasla je u doktrinu koja služi za pružanje pomoći u preporukama za daljnji tijek reformi.[108] U vezi toga javljaju se pitanja od velike važnosti. Visoka razina podudarnosti uočena je između provedenih reforma u skandinavskim i kontinentalnom europskim pitanjima što odgovara na pitanje prihvaća li doktrina NWD nacionalne specifičnosti. Dalje, drugo postavljeno pitanje odnosi se na primjenjivost iste na zemlje poput Španjolske, Grčke i Italije, pri čemu autor Pollitt navodi da se doktrina može provoditi ali uz odgovarajuće mehanizme kontrole i menadžerske orijentacije.[109]

Pitanje utjecaja europeizacije i dominantnost doktrina u okvirima Europske Unije postavljenno je kao treće pitanje. Pollitt navodi da doktrina NWD svakako ulazi okvir Europske Unije zbog mjera koje EU provodi i predlaže prema zemljama članicama i kandidatima. Također je vidljivo na primjeru Europske Komisije koja se smatra prototipom organizacije vođene po postavkama i načelima NWD, odnosno, u tom je slučaju riječ o klasičnoj weberijanskoj upravi koja se nastoji modernizirati. Savjeti su usmjereni na primjenjivost doktrine NWD na razini država i Europske Unije, dok se u velikoj mjeri negira prisutnost i primjenjivost NJM.[110] I na kraju, postavlja se pitanje primjenjivosti navedene doktrine u bivšim tranzicijskim zemljama. U okviru toga, neki autori kažu da doktrina na tim područjima nije primjenjiva, dok drugi navode niz argumenata u korist primjenjivosti.[111] U zemljama središnje i istočne Europe istaknuta je potreba snažne uloge države, stabilnost i zaštita tradicionalnih vrijednosti, zatim kvalitetna pravna regulacija i reguliran status javnih službenika.[112]

[106] Ibid.
[107] Ibid.
[108] Ibid.
[109] Pollitt, C. An Overview of the Papers and Propositions of the First TransEuropean Dialogue (TED1)-The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, Special Issue: A Distinctive European Model, The Neo-Weberian State, 1(2), 2008., str. 10.
[110] Ibid., str. 13.
[111] Ibid.
[112] Randma-Liiv, T. ,New Public Management Versus the Neo-Weberian State in Central And Eastern Europe, The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, Special Issue: A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State, 1(2), 2008., str. 71.-77.

Konačno, postavlja se i niz pitanja koji su izazovi postavljeni prema NWD kao doktrini. Neka od njih se odnose na mogućnost modernizacije klasičnog weberijanskog modela, zatim koje su šanse da NWD uspješno podnese nove krize u promijenjenim okolnostima (npr. COVID-19), te na koji način će se NWD suočiti sa doktrinama koje se tek pojavljuju i razvijaju (digitalna uprava).[113] U tom će kontekstu doći ili do napuštanja navedene doktrine i prelazak na novu ili će se elementi/postavke nove doktrine ugraditi u postojeći sustav NWD. Na kraju, kao posljednji izazov, postavlja se pitanje koja je vjerojatnost da će NWD kao doktrina i dalje biti primjenjiva i primjenjivana za sve skupine zemalja- kontinentalno europske i skandinavske, južnoeuropske, te zemlje središnje, istočne i jugoistočne Europe? [114]

5. Dobro upravljanje (dobra vladavina)

Različiti društveni problemi koji se pojavljuju zadnjih desetljeća zahtijevaju njihovo rješavanje. Zbog toga, raznim upravnim reformama koje proizlaze iz različitih doktrina pokušava se dati odgovor i osnažiti kapacitete za aktualne probleme. Kao reakcija na negativne posljedice koje je proizveo novi javni menadžment razne međunarodne organizacije počinju zagovarati doktrinu dobre vladavine.[115] Dobra uprava (*Good governance*), dakle, novija je doktrina koja se postupno počinje razvijati devedesetih godina prethodnog stoljeća.[116] Nastoji unaprijediti najbolju praksu i elemente postupanja kako bi se mogla nadograditi ključna načela koja bi je karakterizirala kao doktrinu.[117]

„Bijela knjiga europske vladavine“ dokument je koji je 2001. godine donijela Europska Komisija, a koji prikazuje nedostatke i probleme sustava europske vladavine.[118] Ona definira načela dobre vladavine koja se odnose i na šira područja od Europske Unije, te ih nastoji podvrgnuti kao jedinstveni smjer ka političkim, upravnim i gospodarskim reformama zemalja članica Europske Unije (sadašnjih i budućih).[119]

[113] Giljević, T., et. al., loc.cit.
[114] Ibid.
[115] Vukojičić Tomić, T. Dobra vladavina: od konceptualizacije do realizacije: Politička misao 53, br. 2, 2016., str. 106.
[116] Lozina, D.; Klarić, M., "Dobra uprava kao upravna doktrina u Europskoj Uniji“, Pravni vjesnik 28, br. 2, 2012., str. 23.
[117] Ibid.
[118] Vukojičić Tomić, T. op.cit. (bilj. 115), str. 105.
[119] Ibid., str. 106.

Doktrina dobre vladavine okarakterizirana je različitim elementima od novog javnog menadžmenta, a značajan stupanj demokratizacije, otvorenost i transparentnost rada uprave, povećanje sudjelovanja građana i udruga u procesima javnog upravljanja; predstavljaju ključan element za njenu provedbu.[120]

5.1. Pojmovno određenje i razvoj

5.1.1. Pojam *governance* i njegova konceptualizacija

Za razliku od novog javnog menadžmenta koji je zagovarao procese privatizacije, liberalizacije i deregulacije u svrhu smanjivanja uloge države, doktrina dobre uprave potiče stvaranje uprave koja će posegnuti za zadovoljavanjem društvenih potreba.[121] Zadnjih desetljeća pojam vladavine (*Governance*) izaziva dilemu u samom definiranju. Neki od autora navedeni pojam shvaćaju kao ključan instrument za ostvarenje policy ili organizacijskih ciljeva, odnosno kao vrlo kompleksan pojam složene podloge i zahtjevnog pristupa. Pojam se zapravo gleda kao postupak zamućivanja granica između dvaju sektora, javnog i privatnog.[122] Isto tako, ni pojam „dobre vladavine“ ne može se u potpunosti definirati iz razloga što njegovo određenje ovisi o više faktora (potrebe, usmjerenje i polazište).[123]

Prema Fredericksonu[124] postoje tri oblika vladavine; suradnja na horizontalnoj i vertikalnoj razini između resora i organizacija, obavljanje poslova od trećih osoba i stvaranje javnih politika od aktera koji se ne smatraju dijelom javne uprave. Pojam se koristi u svrhu objašnjenja promjena do kojih je došlo novom ulogom države i njenih zadaća, a odnosi se i na mreže koje se smatraju širim od države te podrazumijevaju nedržavne aktere (samoorganizirajuće i interorganizacijske).[125] Vladavina podrazumijeva postojanje više aktera (društvo- politika-uprava), nove oblike upravljanja i nejasne granice između sektora, a navodi se i nekoliko temeljnih karakteristika: ovisnost među organizacijama, česta interakcija među članovima, interakcija utemeljena na povjerenju i visok stupanj autonomije.[126]

---

[120] Lozina, D.; Klarić, M. op. cit. (bilj. 116), str. 24.
[121] Ibid.
[122] Vukojičić Tomić, T. op.cit. (bilj. 115), str. 107., 108.
[123] Ibid.
[124]Frederickson, George H. Whatever Happened to Public Administration?, Governance, Governance Everywhere. Working Paper. Institute of Governance Public Policy and Social Research. Queen's University, Belfast, 2004., str. 20.
[125] Vukojičić Tomić, T. op.cit. (bilj. 115), str. 109.
[126] Ibid., str. 109, 110.

Zbog značajnog pada povjerenja u rad i djelovanje institucija građani počinju dobivati veće ovlasti kod stvaranja i provedbe javnih politika, a to dovodi do novih funkcija države u kojima više nije isključivi donosioc odluka već „surađuje“ sa zainteresiranim akterima. Pojam vladavine okružen je raznim pojmovima i pitanjima, a posebno se ističe uloga države i podijeljena odgovornost, stvaranje i provedba politika te minimiziranje hijerarhijskog lanca u poslovima.[127] Odnosno, država i dalje zadržava najvažniju ulogu u postupcima postavljanja ciljeva, a središnje institucije sa svojom okolinom surađuju pri oblikovanju politika. Sukladno tome, upravo se to smatra prioritetom za stvaranje policy kapaciteta, dok se kao negativni elementi navode promašeni procesi savjetovanja (posebice s privatnim sektorom.)[128] Većina autora neprestano naglašava i podsjeća na negativne efekte koje su proizvele menadžerske reforme, pri čemu ističe „vodoravno stvaranje politika“ gdje vlade više nisu ovlaštene donositi odluke odozgo prema dolje, već ravnopravno surađuju s građanima. Stoga, da bi se ostvarila ravnoteža među ciljevima, od značajne je važnosti upravo promijenjena uloga građana.[129]

Zbog raznih okolnosti u kojima građani gube povjerenje u vlast, postavlja se prioritet osiguranja javnosti rada uprave i povratnih kanala prema građanima, pa doktrina dobre vladavine koju su međunarodne organizacije posebno istaknule- postaje aktualna.[130]

5.1.2. Dobra vladavina

Kao što sam već navela, uprava usmjerena na građane zadaća je doktrine dobre uprave, a njezinom su razvoju uvelike pridonijele međunarodne institucije koje su poticale odgovornije načine upravljanja poput Ujedinjenih naroda (dalje: UN).[131] Ekonomska i socijalna komisija UN-a nadležna za područje Azije i Pacifika pojam upravljanja opisuje kao „proces donošenja odluka i proces kojim se odluke donose“.[132] Sukladno navedenome opisu, pojam „dobre uprave“ može okarakterizirati nekoliko elemenata: pravednost, transparentnost, participacija, odgovornost, odazivnost, inkluzivnost, dosljednost i učinkovitost. Primarna zadaća je

[127] Ibid.
[128] Ibid.
[129] Ibid., str. 111.
[130] Ibid., str. 112.
[131] Lozina, D.; Klarić, M. op. cit. (bilj. 116), str. 24.
[132] Ibid.

smanjenje stupnja korupcije, povećanje važnosti najslabijih te orijentiranost ka boljem položaju manjina.[133]

Značajan doprinos pojmu „dobre uprave“ dala je i radna grupa međunarodne organizacije OECD-a koja dobru upravu opisuje kao doktrinu usmjerenu na minimiziranje korupcije, vladavinu prava, djelotvoran menadžment i smanjenje vojničkih izdataka. Ona dobru upravu, također, sve više povezuje s načelima zaštite ljudskih prava, demokratizacije i njihovog sudjelovanja, a demokratski elementi zagovaraju postojanje „demokratske uprave“.[134] Uz Svjetsku banku i organizaciju OECD-a, i druge organizacije (npr. UNDP) daju značajne doprinose pojmu dobre uprave, pa tako UNDP-ov dokument ističe stadije gdje bi se upravljanje trebalo unaprijediti: nevladine organizacije, postupci decentralizacije, menadžment privatnog i javnog sektora, pravosudna tijela i upravljanje posebnim postupcima.[135]

Sam koncept „dobre uprave“ postupno se razvijao i nadograđivao kroz pravne akte institucija EU i Vijeća Europe, a odnosi se na niz administrativnih načela utvrđenih kroz upravne i sudske prakse EU i njezinih država članica. Odnosi se i na širi koncept dobrog upravljanja koji je prihvaćen kroz programe europskog upravljanja i utemeljen na načelima vladavine prava i djelotvorne europske politike.[136] S obzirom da postoji iznimno puno različitih definicija pojma dobre vladavine, svakako se kao dodirna točka može istaknuti usmjerenost prema većoj participaciji građana u oblikovanju politika i osnaživanju upravnih kapaciteta. Kako donatorske organizacije nastoje pomoći državama članicama ili državama koje će tek postati članicama, one postavljaju određena pravila koja države moraju poštivati. Stoga, da bi se odobrili krediti državama, dobra vladavina kao model upravljanja postavlja se kao zahtjev državama.[137]

5.2. Dobra uprava i Europska Unija

Europska je komisija 2001. godine donijela dokument „Bijela knjiga europske vladavine“ u svrhu sagledavanja mogućnosti o poboljšanju upravljačkih institucija EU, te povezivanja Europe i građana.[138] Načela otvorenosti, djelotvornosti, koherentnosti, sudjelovanja i

[133] Ibid.
[134] Ibid., str.25., 26.
[135] Ibid.
[136] Koprić, I.; Musa, A.; Lalić Novak, G. Good administration as a ticket to the European administrative space: Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 61, br. 5, 2011., str. 1521.
[137] Vukojičić Tomić, T. op.cit. (bilj. 115), str. 114.
[138] Ibid., str. 115.

odgovornosti smatraju se ključnima za uspostavu dobre vladavine, stoga ću svako od njih ukratko opisati.[139]

Načelo otvorenosti jasno ističe zadaću institucijama da djeluju na što otvoreniji način kako bi građani imali informacije o provedenim politikama. Također, od iznimne je važnosti djelovanje na pristupačnom i razumljivom jeziku.[140] Participacija naglašava djelotvornost i kvalitetu politika EU kroz sudjelovanje građana i njihov porast povjerenja u institucije. Zatim, načelo odgovornosti postavlja zadaću institucijama da preuzimaju odgovornost za učinjeno, ali i veću preciznost pri stvaranju politika. Konačno, koherentnost zahtijeva razumljive i usklađene postupke usred novih i nepredvidivih okolnosti, a načelo učinkovitosti zagovara donošenje odluka na prikladnoj razini te potpune, djelotvorne i pravodobne akcije.[141]

Navedena načela koja su ključna za dobru vladavinu dodatno ojačavaju i načela proporcionalnosti i supsidijarnosti. Kada se razmatraju mogućnosti odlučivanja i razine na kojima će se odlučivanje odvijati, govorimo o načelu razmjernosti. Pa sukladno tome, u slučaju da niže razine imaju sposobnost provedbe i donošenja odluka, svakako će biti ispred viših razina (npr. lokalna vs. europska razina).[142] U kontekstu načela proporcionalnosti govori se o „razmjernosti" politike s ishodom do kojeg se želi doći. Odnosno, ispituje se činjenica o potrebitosti neke akcije, njezinih postupaka i razini na kojoj se akcija provodi.[143]

Kao čimbenike koji imaju znatan utjecaj na doktrinu dobre uprave Komisija navodi:

1. U postupcima donošenja odluka naglašava se orijentiranost prema što kvalitetnijim analizama kako bi se mogli predvidjeti različiti efekti ili dobitci/gubitci.
2. Dane smjernice i preporuke uzimaju se u obzir pri donošenju rješenja, isto kao i zakonodavna aktivnost.
3. U nastojanjima da bude osigurana jedinstvena provedba postupaka EU trebali bi se koristiti regulativni propisi i „okvirne direktive".
4. Zbog ostvarenja zajedničkih interesa i jedinstvenog postupanja u različitim državama nastoje se koristiti koregulatorne mjere.
5. U svrhu razmjene iskustava i praćenja napretka koristi se OMC (Otvorena metoda koordinacije).

[139] Ibid.
[140] Komisija Europskih zajednica, "Europska vladavina. Bijela knjiga.": Revija za socijalnu politiku 12, br. 2, 2005., str. 192.
[141] Ibid.
[142] Lozina, D.; Klarić, M. op. cit. (bilj. 116), str. 30.
[143] Ibid.

6. Povratna informacija o provedenim politikama kao savjet za buduća djelovanja.
7. Nadograđeni načini upravljanja (prema naputcima Komsije) su simplifikacija regulatornog okvira, kultura dijaloga, osnaživanje mreža, provedba prava, surađivanje s lokalnim i regionalnim tijelima te bolje zakonodavstvo.[144]

Također, Bijela knjiga je napravila značajan iskorak prema boljem upravljanju kroz unaprjeđenje kulture dijaloga uz sudjelovanje jedinica lokalnih i regionalnih razina te civilnog društva, ali usprkos svim pozitivnim pomacima, nije se razmišljalo što će biti kada Europskoj Uniji pristupe države članice koje imaju slabije upravne kapacitete.[145] U razdoblju novih i nepredvidivih okolnosti do kojih dovode financijske i gospodarske krize, raste znatiželjnost o mogućnosti doktrine dobre uprave da ponudi odgovore na velike izazove koji su zahvatili Europsku Uniju i države članice.[146]

Ispunjenje političkih i ekonomskih kriterija, koje je formuliralo Europsko vijeće, predstavljalo je preduvjet za pridruživanje Europskoj Uniji, a pod njima se misli na: zaštitu ljudskih prava i prava manjina, stabilne demokratske institucije, podvrgavanje političkim ciljevima i pravnoj stečevini EU te postojanje učinkovitog tržišnog gospodarstva.[147] Sa sve većom navalom za pridruženje Uniji na red dolaze brojni izazovi koji postavljaju pitanja kapaciteta zemalja postsocijalističke integracije da se nose sa zadacima i problemima djelovanja u skladu s Europskom Unijom. Stoga, Unija nastoji ubrzati i poboljšati provedbu reformi u zemljama koje su kandidatkinje za članstvo, te navodi treći (institucionalni) kriterij koji ocjenjuje sposobnost javnih uprava zemalja kandidatkinja da se prilagode standardima EU i pravnoj stečevini Unije.[148] Europska komisija redovno donosi izvještaje i analize o stanju u pojedinim zemljama s obzirom na postavljene kriterije za pridruživanje Uniji, a načela koja su istaknuta u Bijeloj knjizi podrazumijeva prisutnim u ispunjenju ostalih postavljenih kriterija.[149]

Kao što sam već navela, načela dobre vladavine istaknuta u Bijeloj knjizi odnose se na zahtjeve koje zemlja kandidatkinja preuzima u svrhu pridruživanja Uniji (načela: otvorenosti, participacije, odgovornosti, efikasnosti i koherentnosti).[150] Uz to, posebno je naglašeno

[144] Ibid., str. 31.,32.,33.
[145] Ibid., str. 34.
[146] Ibid.
[147] Vukojičić Tomić, T. op.cit. (bilj. 115), str. 115., 116.
[148] Ibid., str. 116.
[149] Ibid., str. 117.
[150] Ibid., str. 120.

nastojanje za što veću interakciju između civilnog društva, privatnog sektora i javne vlasti jer uspješnost određenih politika svakako ovisi o njihovoj suradnji.[151]

Odlukom Europskog Vijeća iz 2004. godine kojom je Republika Hrvatska postala država kandidatkinja, zadaća Europske komisije je donositi izvješća o napretku koji RH ostvari u skladu s postavljenim zahtjevima i kriterijima.[152] U ispunjavanju navedenih kriterija u svrhu pridruživanja EU značajnu ulogu je preuzela javna uprava, a posebno uprava na nacionalnoj razini, koja se stalno trudila i mijenjala te prolazila vrlo težak i iscrpljujući put prema ulasku u članstvo.[153] Sam proces pridruživanja RH Uniji trajao je još od 1999. godine pa sve do 2013., odnosno do ulaska u članstvo, a prvi izvještaj o napretku RH usvojen je od strane Komisije 2005. godine nakon što su bili započeli pregovori za članstvo.[154] Sigma, kao unutarnja organizacijska jedinica unutar OECD-a, također donosi brojne dokumente kao upute vezane za praćenje i ocjenjivanje stanja u javnim upravama država kandidatkinja koji su dostupni na web stranicama.[155] Nakon prvog izvještaja Europske komisije (iz 2005.) objavljeno je još devet izvještaja o napretku, s tim da se zadnja tri odnose na izvještaj o monitoringu, a zadnji pod nazivom „Izvještaj o monitoringu za Hrvatsku“ objavljen 2013. godine neposredno prije ulaska u članstvo.[156]

Od iznimne je važnosti sudjelovanje i orijentacija na građane u procesima stvaranja i provođenja javnih politika, pa u skladu s time navedene procese uvelike olakšavaju načela otvorenosti i transparentnosti. Djelovanje parlamenta i vlade smatra se otvorenim ako donose propise na unaprijed propisan način, provode zakon o pravu na pristup informacijama, objavljuju razne izvještaje i odgovaraju na pitanja građana.[157] Odnos između institucija vlasti i građana može se podijeliti na: pravo građana na pristup informacijama, pravo na konzultiranje te pravo na participaciju. U tu svrhu, potrebno je uspostaviti snažan zakonodavni okvir koji bi regulirao to područje. U svojim izvještajima Komisija je nastojala uvesti mjere kojim bi se smanjio stupanj korupcije i sukob interesa, pa u tu svrhu naglašava važnost transparentnosti u radu uprave, provođenje testa razmjernosti te provedbu Zakona o pravu na pristup

[151] Ibid.
[152] Vukojičić, T. Izvješće Europske komisije o napretku Republike Hrvatske iz 2007, Osvrt na ocjenu stanja javne uprave: Hrvatska i komparativna javna uprava 7, br. 4, 2007., str. 867.
[153] Koprić, I. Prilagodbe hrvatske javne uprave europskim standardima: Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske V, br. 1, 2014., str. 9.
[154] Ibid.
[155] Ibid.
[156] Ibid., str. 22.
[157] Župan, M.;Vinković, M. Suvremeni pravni izazovi: EU- Mađarska- Hrvatska, Pravni fakultet Sveučilišta u Pečuhu i Pravni fakultet Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku, , 2012., 184.

informacijama.[158] Također, kako bi građani dobili što bolje upravne usluge na što lakši način od važnosti je bila i provedba Zakona o općem upravnom postupku. Ocjenjivao se i pratio odnos između državnih i lokalnih službenika što upućuje na nedovoljnu razinu njihove obuke, zatim pitanja odgovornosti i učinkovitosti u odgovoru na prigovore koje su upućivali građani na rad uprave te razina politizacije javne uprave. Također, pratila se razina organizacijskih promjena koja je dovela do raznih novina kao što su uvođenje procjene učinaka propisa, simplifikacija upravnog djelovanja i slično.[159]

Ključna je karakteristika doktrine dobre vladavine osnaživanje upravnih kapaciteta, šire sudjelovanje građana i civilnog društva u radu uprave i oblikovanje načela za ocjenu kvalitete vladavine. Pritom se organizacije civilnog društva smatraju izrazito važnima u kontekstu dobre vladavine na lokalnim razinama; što ću detaljnije razraditi u sljedećem podnaslovu.[160]

5.3. Uloga civilnog društva u kontekstu dobre vladavine

Civilno društvo ima vrlo važnu ulogu u kontekstu pojma vladavine. Ono uključuje: organizacije poslodavaca i sindikate, udruge dobrotvornog karaktera, profesionalne udruge, nevladine organizacije i sve ostale organizacije u koje se građani udružuju s ciljem sudjelovanja i promicanja prava.[161] Komisija nameće obvezu i organizacijama civilnog društva da poštuju i ispunjavaju načela dobre vladavine, a osobito otvorenost i odgovornost, te smatra da su one dobra podloga za razvijanje politika na globalnoj razini.[162] Europska Unija daje veliku važnost razvitku civilnog društva u državama kako bi se što bolje i kvalitetnije pripremile za članstvo, a veća uključenost i sudjelovanje razvijaju i veću odgovornost, stoga je Komisijin plan bio javno objaviti popis organizacija civilnog društva koje djeluju na razini Europe.[163]

Organizacije civilnog društva, shvaćene kao podvrsta ljudskih suradnja, postaju „aktualne“ u razdoblju kriza socijalne države i razvitka politike. Njihovom suradnjom sa tijelima javne vlasti postižu se značajni rezultati koji vode većoj demokratizaciji, a neki od autora smatraju da

[158] Vukojičić Tomić, T. op.cit. (bilj. 115), str. 120.
[159] Ibid., str. 121.
[160] Ibid., str. 122.
[161] Župan, M.; Vinković, M. op.cit. (bilj. 157), str. 182.
[162] Ibid.
[163] Komisija Europskih zajednica, op.cit. (140), str. 196.

organizacije mogu djelovati „suprotno“ državi u smislu da neutraliziraju njena snažna i dominantna djelovanja.[164]

Sukladno načelu supsidijarnosti u lokalnim se zajednicama najsnažnije vidi postojanje i djelovanje organizacija civilnog društva. Načelo propisuje nužnost djelovanja onim tijelima na razinama na kojima se interesi građanstva najkvalitetnije mogu ispuniti.[165] S obzirom na stupanj razvijenosti civilnog društva u pojedinim zemljama mogu se razlikovati sljedeći modeli: liberalni model karakterističan za zemlje SAD-a i Velike Britanije, zatim socijaldemokratski model u skandinavskim zemljama i Švedskoj, te korporativistički model Njemačke i Francuske.[166]

Neprofitni režim zemlje sa vrlo slabim socijalnim pomoćima i davanjima karakterističan je za prvi, liberalni model. Suprotno od toga, socijaldemokratski model pak označava skandinavske države sa vrlo velikim socijalnim pomoćima, no također kao i u prethodnom modelu- nedovoljno je razvijen neprofitni sektor koji obično potiče zagovaranje interesa posebnih društvenih skupina. I na kraju, u Njemačkoj i Francuskoj, odnosno korporativističkom modelu, prisutna je velika suradnja među državom i organizacijama civilnog društva zbog raznih povijesnih događaja.[167]

Stoga, neovisno o izboru modela, civilno društvo predstavlja značajnog partnera u promicanju razvoja lokalnih zajednica i pružanja njihovih usluga. U novije vrijeme se čak vidi tendencija organizacija civilnog društva prema javno- privatnim partnerstvima i „mrežama odgovornosti i financijske obveze“ sa partnerima poput države, građanima koji koriste usluge ili pak konkurentskim organizacijama.[168] U tom kontekstu se javljaju organizacije koje su obilježene pojmom hibridnosti u području između javnih i privatnih sfera, a karakterizira ih inovativnost zato što za razliku od tradicionalnih organizacija promiču novije i kreativnije načine djelovanja, a pritom moraju biti usmjerena na korisnike i poduzeća.[169]

[164] Vukojičić Tomić, T. op.cit. (bilj. 115), str. 123.
[165] Ibid.
[166] Ibid., str. 123., 124.
[167] Ibid.
[168] Ibid., str. 124.
[169] Ibid.

6. Posljedice i izazovi navedenih doktrina u Republici Hrvatskoj

Ovisno o gospodarskom, ekonomskom i političkom stanju države, faze razvoja javne uprave u Republici Hrvatskoj dijele se u četiri skupine:

1. faza utemeljenja (1990.-1993.)
2. faza stabilizacije (1993.-2001.)
3. faza europeizacije (2001.-2008.)
4. faza modernizacije (nakon 2008.)[170]

Godinama unazad ključno pitanje koje se postavlja na svakoj od razina i u svakom sektoru je kako unaprijediti sustav javne uprave. Stoga se raspravlja o postojećem stanju, reformama koje treba provesti i rezultatima koji se žele postići, ali i o negativnim posljedicama koje reforme mogu prouzročiti.[171]

6.1. Primjena koncepta novog javnog menadžmenta u RH i posljedice

U žaru potreba za minimiziranjem troškova i rashoda javne uprave te unaprjeđenja djelotvornosti organizacije, koncepcija regulatorne države počinje se orijentirati na procese liberalizacije i privatizacije javnih službi. Privatni sektor ostvaruje značajno velike i važne prednosti pri pružanju raznih javnih usluga, stoga mu se pripisuje prednost pred državnim monopolom koji zadržava ovlasti regulacije, sankcioniranja i nadzora pružanja tih usluga.[172] U tom smislu, privatizacija u Republici Hrvatskoj je započela još 1990.-ih godina i odvijala se u četiri faze.

Prva fazu, koja je trajala od 1991.-1994. godine, okarakterizirala je vrlo slaba ekonomska situacija u državi te problemi između sektora bankarstva i gospodarstva. U toj fazi donesen je Zakon o pretvorbi društvenih poduzeća čiju primjenu je nadzirala novoosnovana Agencija Republike Hrvatske za restrukturiranje i razvoj.[173] U svrhu što efikasnije provedbe procesa privatizacije bile su formirane dvije skupine, pri čemu su u prvu skupinu spadala sva ona

[170] Koprić, I. Reforma javne uprave u Hrvatskoj: ni bolni rezovi ni postupne promjene – nužna je nova upravna paradigma: Političke analize 7, br. 26, 2016, str. 4.
[171] Ibid., str. 3.
[172] Đulabić, V. Mogućnosti i rizici primjene tržišnih instrumenata u javnoj upravi, 7. Forum za javnu upravu: Od javnog prema privatnom? Privatizacija i outsourcing javnih usluga/u: Musa, A. (ur) 7. Forum za javnu upravu; Friedrich Ebert Stifung i Institut za javnu upravu, 2014., str. 5

[173] Gregurek, M. Stupanj i učinci privatizacije u Hrvatskoj, Ekonomski pregled 52, br. 1-2, 2001., str. 157.

poduzeća od velike značajnosti za državu (npr. INA, HŽ, HEP, HRT, Hrvatske ceste…) odnosno koja predstavljaju vlasništvo države, a drugu skupinu su činila poduzeća koja su već ušla u procese privatizacije.[174] Među najučestalijim načinima „prijenosa" poduzeća mogu se spomenuti ulaganje kapitala, prodaja udjela ili pak cijelog poduzeća i prenošenje dionica fondovima i Hrvatskom fondu za razvitak bez naknade. Prenošenjem vlasništva sva poduzeća zauzimaju oblik dioničkih društava ili društva s ograničenom odgovornošću, a zanimljivost je i da su zaposlenici bili ti koji su kupovali udjele dionica i tako izravno sudjelovali u procesu privatizacije poduzeća.[175]

Spora regeneracija gospodarstva bila je tipična za drugu fazu koja započinje 1994. i traje do 1998. godine. Ova je faza obuhvatila poduzeća koja se nisu držala rokova za privatizaciju određenih Zakonom, pa su Hrvatski fond za privatizaciju i Mirovinski fond preuzeli ta poduzeća pod svoju odgovornost. Godine 1996. donesen je Zakon o privatizaciji koji je poticao fondove da prodaju svoje dionice putem dražbi ili javnim prikupljanjem ponuda.[176] Sva sredstva koja su bila prikupljena prodajom poduzeća prenijela su se u Hrvatsku banku za obnovu i razvitak u (dalje: HBOR) u svrhu obnove ratom zahvaćena područja, a ostala sredstva pripala su državnom proračunu. Usprkos svemu, novi Zakon o privatizaciji nije polučio značajno bolje rezultate od Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća. Temeljni ciljevi bili su usmjereni na bolji i učinkovitiji ekonomski rast, porast stanovništva, otvaranje radnih mjesta, minimiziranje duga te pridruživanje gospodarstva svjetskim tokovima, no većina željenih ciljeva nije se ostvarila ili se ostvarila u minimalnoj mjeri. [177]

Donošenjem Zakona o privatizacijskim investicijskim fondovima započinje treća faza privatizacije koja je trajala od 1998.- 2000. godine. Navedeni zakon proklamirao je (besplatnu) dodjelu dionica specifičnim kategorijama građanstva poput ratnih invalida, branitelja, civila, obitelji poginulih ili nestalih, osobama koje su ostale bez zaposlenja na ratno zahvaćenim područjima, izbjeglicama (…). Smatra se i da poduzeća koja su već sudjelovala u procesu privatizacije svejedno nisu raspolagala dostatnim kapitalom u svrhu modernizacije svog poslovanja, pa se sukladno svemu navedenom može reći da je ova faza neupitno bila politički motivirana.[178]

[174] Ibid.
[175] Ibid., str. 158.
[176] Ibid., str. 159.
[177] Ibid., str. 160.
[178] Ibid., str. 162.

Konačno, posljednja faza privatizacije započela je 2000.-ih godina. Sukladno Zakonu o ustrojstvu i djelokrugu rada ministarstava, Ministarstvo gospodarstva preuzima poslove restrukturiranja, privatizacije, sanacije pravnih osoba te nadzor nad radom fonda za privatizaciju. Na taj način, smatra se, država indirektno preko Ministarstva preuzima postupak privatizacije koji može dovesti do političkog i gospodarskog rizika. Nerealni popusti od 80% nudili su se za otkup dionica čime se i nastojalo uvesti radničko dioničarstvo. Najznačajnija uloga pri provođenju najvećih privatizacijskih projekata pripala je Vladi i Ministarstvu financija čime Fond za privatizaciju i dalje nije bio primarna institucija za navedene projekte.[179]

Nadalje, devedesetih godina prošlog stoljeća aktualno je bilo pitanje koja je uloga države u pružanju usluga, uslijed čega su građani prihvaćali samo i isključivo državu kao jedinog subjekta u pružanju javnih službi. Na temelju provedene analize stanja u javnoj upravi istaknuta je potreba uvođenja modela vanjskog ugovaranja čime su bila predložena tri načina: *in house, spin- off* i *outsourcing,* stoga je Vlada potaknuta potrebama sređivanja javnih financija i deficita donijela dokument „Modeli učinkovitog upravljanja neosnovnim djelatnostima u javnoj upravi- prilike za javni sektor i gospodarstvo“ [180] No, nakon raznih najava o pokušajima vanjskog ugovaranja, nekolicina sindikata pokrenula je potpise za referendum u korist zabrane uvođenja outsourcinga. Prikupljeno je 625 000 potpisa čime je inicijativa proslijeđena u Hrvatski Sabor u proceduru.[181] Usprkos svim nagađanjima, odluka Vlade bila je poboljšati stanje u javnoj upravi primjenom modela *in- house* u obliku dvije zabrane. Prva je bila usmjerena na zabranu novih zapošljavanja u javnim tijelima, a druga se odnosila na prebacivanje poslova privatnicima u slučaju da se posao ne može efikasno i djelotvorno obaviti s već postojećim službenicima i kapacitetima.[182] Temeljni razlozi poticanja outsourcinga svakako su bili usmjereni na veću kvalitetu usluga, smanjenje troškova i orijentacija na temeljni zadatak organizacije (core business), a u prilog tome ide činjenica da upravo privatnici i raspolažu većim kapacitetima, boljim vještinama i znanjem te većom fleksibilnošću za navedene pomoćno- tehničke poslove.[183]

[179] Ibid., str. 163.
[180] Đulabić, V. op.cit. (bilj. 172), str. 55.
[181] Ibid., str. 23.
[182] Ibid.
[183] Ibid.

Javno- privatno partnerstvo (dalje: JPP) označava model suradnje javne vlasti s privatnim sektorom u svrhu ispunjavanja zadanih javnih potreba.[184] Ovaj model na neki način predstavlja alternativu privatizaciji, gdje je privatni sektor usredotočen na veća ulaganja dok se javni sektor bazira na što kvalitetnijem i boljem pružanju usluga građanima.[185]

Među ključnim karakteristikama modela JPP-a mogu se navesti:

- dugoročni projektni odnos javnog i privatnog sektora
- raspodjela financijskih troškova- jedan dio snosi privatnik, a drugi dio financira javno tijelo iz proračuna
- otvorena i transparentna suradnja
- privatni partner odrađuje zadatke projektiranja, gradnje, provedbe, rekonstrukcije
- javni partner ima za cilj ispuniti javni interes, osigurati kvalitetu usluge za građane
- podjela rizika između partnera[186]

Kao jedan od važnijih strateških ciljeva Republike Hrvatske isticao se upravo model JPP-a. U skladu s tim, Vlada je 2006. godine pokrenula razvoj zakonodavnog okvira i donijela Smjernice za primjenu ugovornih oblika JPP-a, a kojima su se definirala samo i isključivo ugovorna partnerstva.[187] Kako se s vremenom institut JPP-a sve više razvijao i sudjelovalo sve više sudionika, došlo je i do potrebe reguliranja zakonodavnog okvira čime je donesen Zakon o JPP-u.[188] U okviru navedenog Zakona definiraju se prisutni modeli JPP-a, postupci predlaganja i odobravanja projekata, sadržaji ugovora i ostala pravna pitanja.[189] Također, kao administrativno tijelo osniva se i Agencija za javno- privatno partnerstvo koja ima značajnu ulogu od prve do zadnje faze projekta JPP-a. Republika Hrvatska poznaje ugovorni i statusni oblik JPP-a, u okviru kojih ugovorni oblik podrazumijeva koncesijske modele i privatno financirane inicijative, dok u statusni oblik ulazi trgovačko društvo mješovitog vlasništva.[190]

Na temelju četiri modela novog javnog menadžmenta prikazati ću kako se pojedini ostvaruje na primjeru hrvatske javne uprave. Dakle, kako se *washingtonski model* temelji se na značajnom minimiziranju troškova koje prouzroči javna uprava, orijentacija se stavlja samo na

[184] Udovičić, A.; Mečev, D. Javno-privatno partnerstvo: primjenjivost iskustava na Republiku Hrvatsku. Praktični menadžment, 2 (2), 2011., str. 45.
[185] Ibid.
[186] Ibid., str. 46.
[187] Ibid.
[188] Zakon o javno privatnom partnerstvu, NN 78/12, 152/14, 114/18
[189] Ibid., čl. 1.
[190] Udovičić, A.; Mečev, D. op. cit. (bilj. 184), str. 47.

nužne usluge poput svih onih bitnih za normalno funkcioniranje društva na svim razinama vlasti. Model je usmjeren na smanjenje zaposlenih što je moguće tek nakon detaljne analize stanja zaposlenih u javnoj upravi, čime je potrebno uspostaviti novi funkcionalni službenički okvir. Odnosno, gleda se koliko službenika je pred mirovinom, koji službenici se mogu prekvalificirati ili premjestiti na druga radna mjesta, koliko njih je višak, radni staž svakog od njih, plaće i ostalo.[191] Također, model je usmjeren i na reorganizaciju djelovanja pojedinih službi te uvođenje outsourcinga što sam navela u poglavlju iznad.

Dalje, model upravljanja putem rezultata u Republici Hrvatskoj orijentiran je na djelovanje koje zahtijeva prethodno postavljanje ciljeva. Točnije, neće se financirati samo opće potrebe već precizno postavljeni ciljevi što je prioritet u financiranju iz državnog proračuna. Programsko financiranje traži od ministarstva da odobri ciljeve prema stupnju kvalitete i djelotvornosti, a odobreni ciljevi moraju se na zadovoljavajući način ostvariti u institucijama javne uprave. Potiče se top- down pristup koji bi javnu upravu Republike Hrvatske itekako usmjerio na donošenje ciljanih smjernica s fleksibilnošću pri uvođenju novih okolnosti. Ciljevi se trebaju razrađivati u obliku planova za svakog pojedinog zaposlenika, a time treba i unaprijediti i njihov sustav motivacije i nagrađivanja. Delegiranjem nekih odgovornosti na niže razine dolazi do bolje kvalitete i brzine pružanja usluga te veće fleksibilnosti između razina.[192]

Treći model- strateško planiranje, orijentiran je na postavljanje konkretnih zadataka svake od organizacija. Odnosno, traži se od ministarstava da odrede smjernice koje uključuju postavljene ciljeve, zadatke ali i instrumente za mjerenje uspješnosti. Na temelju donesenog proračuna zadaća organizacija je donijeti planove djelovanja sukladno financijskim sredstvima koja su im dodijeljena, a nakon toga i podnositi izvještaje o provedenim zadacima.[193]

Konačno, kao četvrti model navedena je decentralizacija koja znači prenošenje pojedinih zadataka s državnih razina na niže razine, a kao prednost navodi se bolja i kvalitetnija usluga za građane te uspješniji razvoj gospodarstva u određenom području.[194] Vlada je 2010. godine donijela Smjernice i načela za funkcionalnu decentralizaciju i teritorijalni preustroj, gdje se ističe zadatak stvaranja kvalitetnije, transparentnije i otvorenije javne uprave koja pruža bolju kvalitetu usluga građanima. Neke od predloženih mjera bile su: poticanje suradnje općina,

[191] Mateljak, Ž.; Gjurković, S. Primjena koncepta novog javnog menadžmenta u funkciji povećanja efikasnosti javne uprave u Republici Hrvatskoj: Zbornik Sveučilišta u Dubrovniku , br. 3, 2016., str. 127.
[192] Ibid., str. 129.
[193] Ibid., str. 130.
[194] Ibid.

gradova i županija, podjela nadležnosti između lokalnih jedinica i središnje države, bolja suradnja javnog i privatnog sektora i poticanje financijske neovisnosti.[195]

Kada uspoređujemo Republiku Hrvatsku s ostalim zemljama koje su provodile reforme novog javnog menadžmenta može se reći da je puno lakše naći razlike među njima nego sličnosti.[196] Za primjer ću navesti Dansku. Danska je država koja se smatra gotovo idealno posloženom. Reforme su uspješno dovele do ponovnog osnaženja njezine ekonomske snage, a pritom nisu izgubile bit socijalne države.[197] Zašto se provode reforme na isti način u državama koje imaju totalno različitu povijest, kulturu i ustroj, bilo je pitanje koje se postavljalo na sva zvona. Činjenica je da taj pristup ne valja, odnosno radi više štete nego koristi, jer da valja- uzela bi se iskustva jedne uspješne države i prebacila bi se u drugu državu koja se tek mora reformirati.[198] Iako se ne mogu „preslikati" sve pozitivne mjere i posljedice nastale u Danskoj, svakako ostaje mogućnost učenja iz njezinog iskustva i primjene tih načela u velikoj mjeri kod nas.

Kao prvo, na primjeru danske javne uprave ističe se kao nužan uvjet za provedbu reforme snažna potpora vlasti i građanstva, što u Republici Hrvatskoj nije bio slučaj. Naime, 2008. godine donesena je Strategija reforme državne uprave 2008.-2011., no već kod njenog donošenja vidljiv je bio otpor, što je poslije potkrijepila činjenica da je Strategija bila prihvaćena samo od strane Vlade, a ne i Hrvatskog Sabora.[199] Drugo, kako se može očekivati potpora od strane građana ako oni nisu pravodobno i jasno informirani o svemu? Stoga je cilj primarno osigurati na web stranicama Ministarstva uprave, tijela koje ima za zadaću provoditi reforme državne uprave, sve strategije, podatke i izvješća o provedenim reformama i polučenim rezultatima. Treće, na primjeru Danske navodi se potreba za posjedovanjem samo jednog dokumenta u kojem će biti opisana cjelokupna reforma koja se tiče cijelog sustava javne uprave, a smanjit će se razina zanemarivanja nižih razina te javnih službi.[200] Četvrto, u svrhu provođenja reformi javne uprave potrebno je postaviti ciljeve koji se žele postići kako bi se povećala učinkovitost i kvaliteta uprave. U Hrvatskoj je to omogućila Strategija reforme koja je navela ključne ciljeve i načine njihovog ostvarenja, a smatrala se previše normativnom jer je

[195] Budak, J. Deset tema o reformi javne uprave u Hrvatskoj, Ekonomski institut Zagreb, 2011., str. 12.
[196] Ružić, O., et al., op.cit. (bilj. 18), str. 464.
[197] Manojlović, R. op.cit. (bilj. 65), str. 983.
[198] Ibid., str. 194.
[199] Ibid.
[200] Ibid., str. 985.

zahtijevala mijenjanje i donošenje novih zakonskih propisa. U tom kontekstu, može se i spomenuti značajan stupanj korupcije i politizacije koji je „stopirao“ ili onemogućavao ispravnu primjenu propisa od strane službenika.[201] I posljednje, visok stupanj decentralizacije danske javne uprave išao je u korist vrlo dobro ostvarenim rezultatima. Stoga, ne preostaje ništa drugo nego povećati stupanj decentralizacije, odnosno prenošenja poslova lokalnim jedinicama kako bi se na što prohodniji i efikasniji način provele reforme javne uprave.[202]

Nadalje, uz prethodno navedene opće smjernice ka boljem provođenju reformi, na primjeru Danske mogu se izraziti i neka konkretna načela:

1. Razdvajanje policy poslova od rutinskih poslova u svrhu smanjenja broja upravnih organizacija koje bi obavljale policy poslove, a sve u svrhu kako bi se izvršni poslovi prebacili agencijama s kojima bi se sklapali ugovori o učinku.[203] Ovdje govorimo o procesu agencifikacije, koji se javlja pod snažnim utjecajem novog javnog menadžmenta, a posebno je obilježio razvoj mnogih država, pa tako i Hrvatske, od 1980.-ih godina. Hrvatska javna uprava pogođena je „groznicom“ agencifikacije koja se smatra najrasprostranjenijim modelom razvoja javnih uprava u čitavom svijetu.[204]
2. Primjena contracting- out ugovora u svrhu efikasnijeg i kvalitetnijeg pružanja usluga od strane privatnika; a koji raspolažu većim znanjem, kapacitetima i fleksibilnošću u određenim područjima (koja se ne smatraju kao temeljni zadatak javne uprave).[205]
3. Novi ustroj sustava državne uprave u smislu formiranja dva upravna centra, od kojih je jedan zadužen za financije velike većine ministarstava. Tražilo se povezivanje financijskih službi što bi prouzročilo velike uštede i spriječilo malverzacije troškova, a u svrhu boljeg nadzora nad državnim financijama.[206]
4. Danska je proces privatizacije provela vrlo sposobno i planski što dokazuje da je u više od dvadeset godina imala manje od 15 provedenih privatizacija. Potrebno je osvijestiti činjenicu da nije u javnom interesu da država bude vlasnik nekih poduzeća, usprkos podacima da je u nekim područjima privatizacija ipak bila poželjna (iako se morala provesti radi donesenih propisa na EU razini).[207]

[201] Ibid.
[202] Ibid.
[203] Ibid.
[204] Musa, A. Agencifikacija kao nova i dodatna centralizacija- hoće li se Hrvatska ikada moći decentralizirati: Hrvatska i komparativna javna uprava, br. 12 (4), 2012., str. 1205.
[205] Manojlović, R. op.cit. (bilj. 65), str. 987.
[206] Ibid. str. 988.
[207] Ibid.

5. Bolja regulacija navodi se kao put prema snažnijem i jasnijem zakonodavstvu. U tom smislu, uz svaki doneseni zakon potrebno je donijeti i podzakonske akte za njegovu provedbu, a navodi i sve one zakone koje je potrebno naknadno uskladiti u vezi toga.
6. Po uzoru na Dansku, navodi se potreba za što većom usklađenošću između tijela državne uprave u provođenju mjera.[208]
7. Kako je Danska 1982. godine promicala veće korištenje tehnologijama, već 2004. godine bila je proglašena zemljom koja ima velik broj javnih usluga koje se mogu obaviti elektronski. Iz tog razloga, ističe se potreba za većom transparentnošću i otvorenošću javne uprave, dostupnost javnih usluga, osnivanje one-stop- shopova. [209]

Općenito, ključno je istaknuti da bi sve reforme (pa i one provođene u Republici Hrvatskoj) trebale biti prilagođene i uzimati u obzir stanje države. Novi javni menadžment u Republici Hrvatskoj nastojao je unaprijediti informatizaciju javne uprave, smanjenje stupnja korupcije i politizacije službenika, pružati više mogućnosti za obrazovanje i usavršavanje službenika… Ako uzmemo u obzir činjenicu da karakteristike klasične Weberove uprave u tranzicijskim zemljama i Hrvatskoj nisu ispunjene, doktrina NJM prouzročila bi većinsko negativne posljedice. Iz tog se razloga predlagalo provođenje mjera sukladno karakteristikama neoweberijanske države koja se orijentira na jačanje tradicionalnih elemenata uz uvođenje novih/ modernizacijskih elemenata koji proistječu iz doktrine NJM, ali i doktrine dobre uprave.[210]

6.2. Doktrina neoweberijanske države- preporuke i mišljenja za hrvatsku javnu upravu

Doktrina neoweberijanske države javlja se kao „rješenje“ za probleme koje je proizveo novi javni menadžment te ima za svrhu uspostaviti modernu upravu usmjerenu na razvoj društva pružanjem im usluga na što kvalitetniji način. Pod temeljnim problemima koji su zahvatili hrvatsku javnu upravu mogu se spomenuti problemi orijentacije, implementacije, motivacije i

[208] Ibid., str. 989.
[209] Ibid., str. 990.
[210] Ibid., str. 991.

organizacije.[211] U svrhu rješavanja navedenih problema predlagalo se donošenje Strategija za razvoj javne uprave koje su isticale brojne zadaće uprave ka boljem i kvalitetnijem djelovanju.

Iako se ističe da model NWD nije primjenjiv na zemlje istočne i jugoistočne Europe iz razloga što one nemaju razvijenu weberijansku upravu kao npr. kontinentalno europske zemlje, on svejedno usmjerava navedene zemlje prema kvalitetnijem djelovanju dajući im upute za provedbu potrebnih reformi.[212] U tu svrhu, jača se uloga države uz uvođenje nekih novih modernizacijskih elemenata.[213]

U okviru preporuka za primjenu doktrine NWD u zemljama središnje i istočne Europe (gdje spada i Republika Hrvatska) navode se [214]:

- Potreba za jakom ulogom države. U tom smislu, samo u zemljama koje djeluju po sustavu weberijanske uprave, a žele ju unaprijediti po sustavu novog javnog menadžmenta, može doći do kompletnog odmicanja od klasičnog modela. Upravo zato ako se strogo drže elemenata koje promiče NJM, a nemaju snažnu i profesionalnu upravu, obuhvaćene su vrlo negativnim posljedicama tih postupaka. Stoga se iz većine takvih primjera može vidjeti da u takvim zemljama ne mogu skroz u cijelosti biti ispunjeni modernizacijski elementi iz razloga što su previše orijentirani na privatizaciju i tržišne elemente, a trebali bi biti usmjereni na ostvarenje rezultata i bolje funkcioniranje države.[215]
- Sačuvati i zaštititi tradicionalne vrijednosti. Klasična paradigma pod okriljem novog javnog menadžmenta dovela je do vrlo negativnih posljedica za javnu upravu, pa se iz tog razloga zahtijevalo njeno uklanjanje. Što se tiče zemalja središnje Europe, njih su zahvatili procesi tranzicija pa je stabilnost njihovih uprava bila primarni zahtjev. U žaru potreba za ostvarenjem ekonomskih vrijednosti može doći do sukoba sa vrijednostima koje se orijentiraju na šire uključivanje i sudjelovanje građana u raznim postupcima. Navedene zemlje trebale bi naći određenu ravnotežu između elemenata stabilnosti koje propagira weberijanska uprava i novijih/ modernizacijskih elemenata. Na temelju navedenog, može se reći da ova doktrina odgovara tim zemljama jer zahtijeva jačanje

[211] Koprić, I. op.cit. (bilj. 170), str. 6.
[212] Giljević, T., et al., loc. cit.
[213] Ibid.
[214] Randma-Liiv, T. op.cit. (bilj. 112), str. 71.
[215] Ibid.

tradicionalnih vrijednosti uz njihovu modernizaciju- uključivanje građana, otvorenost i transparentnost, kvaliteta, efikasnost.[216]

- Osigurati pravnu regulaciju. U navedenim zemljama potrebno je ostvariti kvalitetnu regulaciju i etičke standarde u svrhu zaustavljanja neetičnih ponašanja. Ovdje se navodi i potreba za osnaživanjem upravnog prava u svrhu osiguranja pravne sigurnosti.[217]
- Regulirati status javnih službenika. Zemlje koje nemaju razrađen „ethos" javne službe ne mogu zapasti pod neke mjere službeničkih sustava koje promiče doktrina NJM, kao što su ujednačavanje statusa javnog službenika sa onim iz privatnog sektora ili osnivanje agencija. Do boljeg funkcioniranja društva i uprave te smanjenja politizacije svakako bi dovela situacija stvaranja profesionalnog sloja javnih službenika.[218] Ako se uzima u obzir da se reformama javne uprave može doći do efikasnijeg djelovanja, i da to ovisi o sposobnosti službenika i njihovim uvjetima rada- nije na odmet opipati teren kako se tranzicijske okolnosti odnose prema upravnom osoblju u hrvatskoj javnoj upravi.[219]

Kao temeljna svrha doktrine NWD isticala se određena razina stabilnosti i kontinuiteta uprave uz elemente jačanja demokracije i minimiziranja korupcije, a sa svrhom uspostave efikasne i na građane usmjerene uprave. U poglavlju *4.3. Temeljne karakteristike i izazovi doktrine* navedeni su tradicionalni i modernizacijski elementi doktrine neo- weberijanske države s određenim učincima i posljedicama na hrvatsku javnu upravu.

6.3. Dobro upravljanje u okviru hrvatske javne uprave

S obzirom da su načela dobre vladavine bila formirana tek 2001. godine, države kandidatkinje za članstvo u Europskoj Uniji pratile su zadatke i nužan smjer djelovanja kroz navedene kriterije za pridruživanje koje je oblikovalo Europsko Vijeće.[220] U skladu s poslanim zahtjevima za članstvo u EU ispituje se činjenica u kojem je postotku Europska Unija ostvarivala ispunjenje načela dobre vladavine u toku procesa pregovaranja sa zemljama kandidatkinjama. U tom smislu, uzimaju se načela dobre vladavine (otvorenost, participacija,

[216] Ibid., str. 77.
[217] Ibid., str. 73.
[218] Ibid., str. 77.
[219] Koprić, I.; Marčetić, G. Kriza socijalne države, reforme javne uprave i hrvatsko upravno osoblje: Hrvatska i komparativna javna uprava 2, br. 1, 2000., str. 29.
[220] Vukojičić Tomić, T. op.cit. (bilj. 115), str. 115.

odgovornost, učinkovitost i usklađenost) i gleda se način kako ih zemlja kandidatkinja, u ovom slučaju Republika Hrvatska, tumači u skladu s obvezama koje mora ispuniti.[221]

Otvorenije djelovanje tijela javne vlasti i davanje mogućnosti građanima za aktivnije sudjelovanje ključni su segmenti načela otvorenosti. Navedeno načelo posjeduje određenu razliku s načelom transparentnosti koje opisuje javnu vlast kao aktera koji pruža građanima sve potrebne informacije na uvid bilo to na zahtjev samih građana ili svojom voljom.[222] Transparentnost se ostvaruje objavom informacija na službenim web stranicama, putem medija, društvenih mreža, objavljujući službene dokumente ili pak javnim prenošenjem sjednica, te se u tom smislu na neki način osigurava učinkovitost uprave.[223] Načelo otvorenosti je pak dvosmjeran proces koji omogućuje i povratnu informaciju (*feedback*) od strane građana čime oni iznose svoje stavove, mišljenja i prijedloge na rad uprave.[224] Otvorenost se ostvaruje posredstvom raznih konzultacija i online foruma, sastancima i raspravama, institutom slanja pritužbi i dobronamjernih prijedloga, te raznih web platformi.[225] Postupak savjetovanja s javnošću putem javnih konzultacija svakako se smatra ključnim instrumentom osiguranja otvorenosti, a međunarodne organizacije poput OECD i EU također potiču što šire uključivanje građana. U kontekstu prijava za članstvo u EU, reforma javne uprave usredotočena je na osnaživanje instrumenata transparentnosti i otvorenosti uprave pa u skladu s time veliku važnost daje e- upravi. Godine 2003. uveden je sustav prava na pristup informacijama, zatim je moderniziran 2011. godine, a onda je 2013. godine napokon stupio na snagu i Zakon o pravu na pristup informacijama[226].[227] U skladu sa Zakonom, građani dobivaju mogućnost sudjelovanja u postupcima donošenja propisa u okviru kojeg postoji i potreba provedbe procesa savjetovanja sa građanima koji su zainteresirani.[228] No usprkos svim navedenim institutima pokušaja podizanja povjerenja građanstva u djelovanje tijela javne vlasti- razina povjerenja među nižima je u Europi. U tu svrhu, smatram da je od velike važnosti nastaviti kontinuirano i aktivno promicati elemente transparentnosti i otvorenosti što s vremenom možda i dovede do porasta povjerenja u rad uprave.[229] Treba nadodati i informaciju da je Hrvatska pristupila

[221] Ibid., str. 118.
[222] Ibid.
[223] Koprić, I.; Musa, A.; Giljević, T. Građani, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja i potpora", Institut za javnu upravu, Zagreb, 2017., str. 34.
[224] Đurman, P. Europeizacija javne uprave i načelo otvorenosti: Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske VII, br. 1, 2016, str. 351.
[225] Koprić, I.; Musa, A.; Giljević, T. loc.cit.
[226] Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 25/13, 85/15, 69/22
[227] Koprić, I.; Musa, A.; Giljević, T. op.cit. (bilj. 223), str. 66.
[228] Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, NN 140/09
[229] Koprić, I.; Musa, A.; Giljević, T. op.cit. (bilj. 223), str. 67.

inicijativi Partnerstvo za otvorenu vlast 2011. godine, u okviru koje su se prioritizirala područja fiskalne transparentnosti, pristupa informacijama, konzultiranje i sudjelovanje građana te korištenje informacijsko- komunikacijske tehnologije.[230]

Načelo sudjelovanja iskazuje potrebu sudjelovanja građana u procesu kada se donose odluke i to od početne faze formulacije politika i ciljeva pa sve do njihove provedbe.[231] Uključivanje građana u rad uprave može dovesti do njihove kontrole nad radom uprave što se ističe kao glavni pokretač i razlog davanja građanima ovlasti. Također, na taj način dolazi do porasta povjerenja građana u rad institucija javne uprave te do većeg zadovoljstva određenim politikama u čijem su donošenju i sami sudjelovali. No, postoji strah i od negativnih efekata do kojih može dovesti sudjelovanje građana, a to se vidi u situaciji kada građani shvate da njihovo sudjelovanje nema nikakvog učinka već samo služi za ispunjavanje potrebne zakonske procedure.[232] Građanima se pruža mogućnost sudjelovanja na državnoj i lokalnoj razini, te mogu sudjelovati i s obzirom koliko su uključeni u proces. Samo sudjelovanje građana, odnosno participacija, razlikuje se od pukog konzultiranja iz razloga što su na ovaj način građani u ravnopravnijem položaju s upravom.[233]

Nadalje, zadaća institucija da javno iskažu aktivnosti koje planiraju provoditi/ ili su provele te u skladu s time preuzmu odgovornost za njih, karakteristika je načela odgovornosti. Ključno je razviti instrument političke kontrole javne vlasti te stvarno utvrditi njihovu odgovornost za pojedine radnje, pri čemu- naravno prvo moraju biti zadovoljeni instrumenti otvorenosti i transparentnosti.[234] Načelo učinkovitosti iskazuje potrebu za učinkovitim i jasnim politikama, a u tom smislu one moraju biti jasno razrađene kroz postupke procjene učinaka propisa ili temeljene na prijašnjim iskustvima. Također, potrebno je donijeti strategije zakonodavnih aktivnosti koje će se provoditi u pojedinim područjima, pa se u skladu s tim načelo učinkovitosti stavlja u odnos s prethodna tri načela jer dolazi do pregovaranja uprave s društvenim akterima i njihovim sve širim sudjelovanjem.[235]

Na kraju, u okviru načela usklađenosti, javlja se potreba za posve razumljivim politikama prilikom čega uprava snosi odgovornost i vodstvo. Zadaća je uprave u tom kontekstu osigurati usklađenost i koordinaciju, pri čemu se smatra da nitko osim uprave ne može preuzeti tu

[230] Đurman, P. op.cit. (bilj. 221), str. 361.
[231] Vukojičić Tomić, T. op.cit. (bilj. 115), str. 118.
[232] Đurman, P. op.cit. (bilj. 224), str. 352.
[233] Ibid., str. 353.
[234] Vukojičić, T. op.cit. (bilj. 115), str. 119.
[235] Ibid.

ulogu.[236] Potreba šire interakcije javnog i privatnog sektora naglašava se u okviru zahtjeva Bijele knjige u kojima navodi da se iz tog razloga načela dobre vladavine ne mogu shvatiti kao odvojene karakteristike.[237]

Dalje, u okviru ocjenjivanja stupnja koliko se načela dobre vladavine ostvaruju u Republici Hrvatskoj, Europska Komisija istaknula je nužnost provedbe mjera i reformi u smjeru suzbijanja korupcije, pri čemu važnu ulogu opet ima upravo transparentnost. U tom smislu, kako sam već i navela, potrebnim zahtjevom isticao se donošenje Zakona o pravu na pristup informacijama te uvođenja testiranja razmjernosti i javnog interesa u slučajevima kad tijelo javne vlasti uskrati pružiti određenu informaciju građaninu.[238] U izvještaju o napretku RH ocjenjivao se i način provedbe Zakona o općem upravnom postupku u svrhu uspostavljanja postupaka koji će građanima biti jednostavniji. Uočena je i vrlo loša razina suradnje između državnih i lokalnih tijela što se može pripisati nedovoljnom stupnju obrazovanja i usavršavanja službenika i dužnosnika. U tu se svrhu predlagalo održavanje obuka i predavanja za njihovo usavršavanje kako bi na što učinkovitiji način obavljali poslove na koje su raspoređeni.[239] Komisija je, također, u svojim izvještajima istaknula vrlo nezadovoljavajuću razinu odnosa između predstavničkih tijela i novoizabranih izvršnih tijela lokalne razine zbog čega dolazi do ugroze načela djelotvornosti i odgovornosti. A načelo djelotvornosti se može postići instrumentima procjene budućih učinaka neke politike, pa je u skladu s time Komisija pozorno pratila sve organizacijske promjene, projekte ili pak usklađivanje propisa kojima je zadaća bila uspostaviti ravnotežu regulatornog okruženja. U tom smislu, tadašnji projekti Vlade npr. Hitro.hr i Hitrorez imali su za cilj simplifikaciju upravnog postupanja.[240]

Načela dobre vladavine predstavljaju zadatke i preporuke u svrhu što efikasnijeg djelovanja političkih i upravnih sustava zemalja kandidatkinja, a prema Kopriću „samo dobro usklađene i široko prihvaćene javne politike imaju šansu rezultirati efikasnim ostvarenjem ekonomskog i društvenog razvoja“.[241]

Konkretnije, u izvješću iz 2010. o napretku RH, Komisija je istaknula razinu napretka koju je Hrvatska postigla u razdoblju od početka 2008. godine pa do kraja rujna 2009. godine. U

[236] Ibid., str. 120.
[237] Ibid.
[238] Ibid.
[239] Ibid., str. 121.
[240] Ibid.
[241] Koprić, I. Reforma javne uprave u Hrvatskoj: Okviri, iskustva i perspektive, u: Ivan Koprić (ur.): Javna uprava: Nastavni materijali. Društveno veleučilište u Zagrebu i Pravni fakultet u Zagrebu. Zagreb, 2006, str. 355.

izvješću je istaknuto zadovoljavajuće djelovanje udruga civilnog društva koje i dalje imaju vrlo važnu ulogu pri promicanju prava, usvojen je Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja i provedbe zakona, drugih propisa i akata, ali nedostatak promjena se vidi u situaciji gdje se udruge civilnog društva i dalje drže dalje od procesa stvaranja politika.[242] Dalje, ističe se zastoj u razvoju implementacije zakona o pravu na pristup informacijama jer se nadzor nad njime čini vrlo slabim, građani nemaju mogućnosti pravodobno dolaziti do relevantnih informacija vezanih za troškove pa se zahtjeva veća transparentnost u djelovanju kako bi došlo do smanjenja razine korupcije.[243]

S obzirom da promjene u nekim područjima djelovanja ostvaruju veliki napredak za razliku od nekih drugih područja koja stagniraju, može se reći da je cjelokupna reforma još uvijek vrlo spora i ograničena. U tu svrhu, neki savjeti i primjedbe odnosili su se na[244]:

- nedostatak političke potpore reformama
- nedovoljna razina usklađenosti između razina vlasti
- niska razina sudjelovanja civilnog društva
- zakonske rupe koje zahtijevaju nadopune zbog pravnog okvira koji je suviše detaljan, pa dovodi do slabe učinkovitosti i većih troškova
- upravno vodstvo karakterizira nedovoljna stručnost u nošenju s organizacijskim promjenama
- niska razina transparentnosti i otvorenosti
- fragmentiranost središnje vlasti
- kvaliteta donošenja zakona u ministarstvima vrlo loša.

U okviru Izvješća za Republiku Hrvatsku iz 2020. godine, Komisija navodi da efikasnost i učinkovitost javne uprave još uvijek nisu dovoljno ispunjene i razrađene, a pritom se uzima u obzir i snažno izražena fragmentacija na lokalnoj razini. Također, istaknuta je činjenica da je ostvaren ograničen napredak u provedbi mjera i preporuka iz 2019. godine, a kako bi Hrvatska brže postigla usklađenost s ostatkom zemalja Europske Unije, predlagalo se rješavanje strukturnih nedostataka s dugotrajnim učincima, a također i poduzimanje mjera za modernizaciju javne uprave sa sve rasprostranjenijim korištenjem usluga e-Uprave.[245] Pojedina

[242] Godišnje izvješće Europske komisije o napretku Hrvatske – Gong, pristupljeno: 30.8.2022.
[243] Ibid.
[244] Koprić, I.; Musa, A.; Lalić Novak, G. Dobra uprava kao ulaznica za europski upravni prostor: Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 61, br. 5, 2011, str. 1547.
[245] 2020-european_semester_country-report-croatia_hr_0.pdf (europa.eu), pristupljeno: 30.8.2022.

istraživanja iznijela su informaciju kako je prosječna razina obrazovanosti lokalnih službenika niža od službenika na državnoj razini, pa je problem slabih kapaciteta vezan uz njihova znanja i vještine, odnosno ljudske potencijale.[246]

6.4. Plan razvoja javne uprave od 2022.- 2027. godine

Jake i stabilne, na korisnike orijentirane institucije predstavljaju preduvjet učinkovite javne uprave. Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022.- 2027. godine[247] (dalje: Nacionalni plan) ima za cilj modernizirati upravu u što transparentniju i profesionalniju, prilagođenu društvenim potrebama te sa što većom razinom primjene načela dobre vladavine. Na temelju toga, javna uprava nastojati će poboljšati poslovne procese i javne usluge, minimizirati opterećenja za građane i gospodarske subjekte, iskoristiti potencijale digitalizacije te ojačati tijela i zaposlenike javne uprave. Također, s porastom broja informacija dolazi i do novih izazova za javnu upravu prilikom čega pažnju treba usmjeriti i na zadržavanje motiviranih službenika koji imaju najvažniju ulogu u ostvarivanju zadaća javne uprave. Ključni cilj djelovanja odnosi se na zakonodavni, razvojni i organizacijski smjer u svrhu stvaranja jake i snažne uprave usredotočene na potrebe građana.[248]

Navedeni Nacionalni plan primaran naglasak stavlja na razvoj javne uprave prema načelima dobre vladavine koja su prihvaćena i među ostalim državama članicama Europske Unije, a u okviru toga istaknuta je informacija o upravi koja zadovoljavajuće funkcionira kao dokaz prosperitetnog društva.[249] Naglasak se posebno stavlja na digitalizaciju javne uprave, poboljšanje procesa i razvoj ljudskih potencijala. U okviru analize stanja pregled se obavlja s obzirom na kvalitetu pružanja javnih usluga i provođenje digitalizacije, postupke upravnog postupanja, razvoj ljudskih potencijala, politika bolje regulacije te organizacija lokalne i područne samouprave.

Reforme koje se provode zadnjih dvadesetak godina dovele su do bolje učinkovitosti javne uprave, institucije su postale više otvorenije i transparentnije, a postupci digitalizacije su

[246] Đurman, P. op.cit. (bilj. 224), str. 369.
[247] https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvje%C5%A1%C4%87a/Nacionalni%20plan%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202022_2027.pdf, pristupljeno: 30.8.2022.
[248] https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvje%C5%A1%C4%87a/Nacionalni%20plan%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202022_2027.pdf, str. 6., pristupljeno: 30.8.2022.
[249] Ibid., str. 8.

omogućili bolji pristup uslugama. Sustavi upravljanja kvalitetom (CAF, ISO, EFQM) tek se počinju uvoditi u sustav javne uprave, pa je u skladu s time EU postavila određene zahtjeve za što bolje ostvarivanje prava na tržištu Europske Unije. Razina samovolje za objavljivanje informacija na službenim stranicama tijela još uvijek se smatra nedovoljnom, a uz to ni stupanj digitalizacije nije na zavidnoj razini što se vidi u izvješću Europske Komisije koja je ocijenila digitalni napredak RH ispod prosjeka ostalih država članica.[250] Postupci zapošljavanja smatraju se previše dugim i složenim, a kritika se upućuje što osobe koje vode razgovore (većinom) nisu za to educirane. Čitav postupak se, stoga, smatra zastarjelim i utemeljenim na krivim zahtjevima. Također, nužno je unaprijediti i sustave napredovanja unutar sustava, poboljšati sustav plaća, a usavršavanja službenika koja provode Državna škola za javnu upravu i neka ministarstva smatraju se neučinkovitima pa i tu mora doći do unaprjeđivanja. Općenito gledano, upravljanje ljudskim resursima u javnoj upravi na vrlo je niskom nivou što utječe na lošu motivaciju službenika koja dovodi do lošijeg funkcioniranja javne uprave.[251] Do povećane razine učinkovitosti došlo je aktiviranjem Zakona o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske[252], no i dalje se smatra da ne postoji zadovoljavajuća razina kapaciteta za provedbu strateškog planiranja u smislu nedostatka kontinuiteta u izobilju organizacijskih promjena. Kada se govori o propisima, svakako postoji prostor za napredak u smislu bolje primjene politike boljih propisa, a što bi dovelo do smanjenja administrativnih opterećenja i simplifikacije već postojećih propisa. Instrumentom e-Savjetovanja došlo je do povećanja broja održanih savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, ali je i dalje potrebno raditi na osnaživanju kapaciteta javne uprave u svrhu još bolje primjene te pojednostavljenja same aplikacije za korištenje.[253]

S obzirom na prethodno navedenu analizu stanja, Nacionalni plan ističe ciljeve koji se moraju ostvariti do 2027. godine, a to su[254]:

- digitalna transformacija javne uprave
- razvoj ljudskih potencijala
- javna uprava usmjerena na korisnike i efikasno pružanje usluga
- osnaživanje kapaciteta za provedbu javnih politika

[250] Ibid., str. 17.-20.
[251] Ibid., str. 20.-29.
[252] Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske, NN 123/17
[253] https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvje%C5%A1%C4%87a/Nacionalni%20plan%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202022_2027.pdf, str. 30.-31., pristupljeno: 30.8.2022.
[254] Ibid., str. 37.

- jačanje funkcionalnosti javnih politika.

Dakle, kako bi se ostvario cilj korisnički orijentirane javne uprave, uvođenje sustava upravljanja i poboljšanja kvalitete primjenom modela CAF, dovesti će do pružanja usluga građanima na kvalitetniji način. Trebalo bi doći i do standardizacije obrazaca za provođenje pojedinih upravnih postupaka, a u tu svrhu će se i uspostaviti katalog svih poslova i usluga tijela. Mjere u okviru administrativnog rasterećenja gospodarstva nastavit će se provoditi u svrhu uspostave jednostavnijeg i prihvatljivijeg okruženja. Osobama s invaliditetom, korisnicima različitih dobnih skupina ili društvenog statusa omogućiti će se pristup uslugama javne uprave na način koji im je najprihvatljiviji. Do kraja 2022. godine nastoji se donijeti i Strategija digitalne Hrvatske za razdoblje do 2030. godine koja ima za cilj unaprijediti procese digitalizacije. Postupci javne uprave trebali bi trajati što kraće, smanjiti troškove pružanja usluga te poticati sudjelovanje svih društvenih skupina. Pružanje korisničke podrške za sve javne e-usluge bit će obuhvaćeno jedinstvenim kontakt centrom, a u skladu s time ciljano će se nastojati unaprijediti razina digitalne pismenosti svih zaposlenih u javnoj upravi. Nadalje, potrebno je provesti brojne reforme u sustavu upravljanja ljudskim resursima u svrhu zadržavanja visokoobrazovanih i kompetentnih stručnjaka. U tu svrhu, mora doći do jačanja jedinica za upravljanje ljudskim potencijalima, uvođenja hibridnog načina rada, unaprjeđenja programa uvođenja u posao, poboljšanja i ubrzanja procesa zapošljavanja i razvijanja programa e- učenja za što bezbolnije polaganje stručnih ispita. U svrhu jačanja kapaciteta javne uprave za provođenje politika nastoji se poboljšati središnja koordinacija i postupci provođenja strateških dokumenata. Također, ojačat će i provedba politike boljih propisa od početne faze oblikovanja pa sve do provedbe i revizije. Što se pak tiče sustava lokalne i područne samouprave, cilj je da obavljaju poslove iz svog djelokruga na što efikasniji način što će se postići na način da se prikupe svi potrebni podaci o poslovima koje obavljaju te jedinice kako bi se mogla dobiti što realnija slika o funkcioniranju. Potiče se i zajedničko obavljanje poslova više jedinica što dovodi do aktivnijeg djelovanja i boljeg oblikovanja politika, a temelji se na načelima ekonomičnosti, učinkovitosti, sigurnosti, produktivnosti i izvjesnosti.[255]

Sukladno svemu navedenom, kao glavni zadatak javne uprave navodi se ispunjavanje potreba društva na što efikasniji i kvalitetniji način. Potrebno je kontinuirano unaprjeđivati postupke kako bi uprava bila sposobna, uz što manje opterećenja, odgovoriti na potrebe građana. Uzimaju

[255] Ibid., str. 37.- 56.

se u obzir i novonastale okolnosti, nepredvidiva događanja i krize pa i očekivanja i želje građana, no „agilna javna uprava je upravo ona koja se sposobna brzo prilagoditi prilikama u okruženju, razumjeti ih i riješiti“.[256]

[256] Ibid., str. 35.

7. Zaključak

Ovisno o političkim, gospodarskim, ekonomskim, povijesnim ili pak demokratskim razlozima razvija se pojedina doktrina. Svaka od navedenih upravnih doktrina naglašava različite vrijednosti, ističe druge prioritete i proizvodi različite posljedice na javnu upravu. Može se reći da je svaka nova upravna doktrina zapravo nadogradnja prethodnoj ili proizvod koji je nastao na lošim učincima prethodne doktrine.

Novi javni menadžment je, u silnim nastojanjima za prebacivanje tehnika iz privatnog sektora u javni, proizveo mnoštvo negativnih posljedica za sustav javne uprave. Usporedbom velikih sustava poput Velike Britanije, Danske, Švedske, Njemačke i Francuske, spoznate su značajne razlike u primjeni mjera koje propagira doktrina novog javnog menadžmenta. U nekim sustavima mjere su provođene presporo ili prebrzo, negdje su bile suviše orijentirane na uvođenje menadžerskih tehnika, a negdje su pak provođene od strane središnje vlasti ili samo primjenom modela odozdo prema gore. U svakom slučaju, svaki upravni sustav zahtijevao je modernizaciju u svrhu što efikasnijeg, efektivnijeg i ekonomičnijeg djelovanja. Doktrina Neo-weberijanske države predstavlja noviji model reformi koji se orijentira na jačanje klasičnih elemenata uz uvođenje modernizacijskih elemenata. Primarna je svrha „postaviti“ na noge zemlje u razvoju i tranzicijske zemlje na način da se uvedu elementi stabilnosti i jačine u sustav javne uprave. Kombinacijom novih i starih elemenata svakako dolazi do veće orijentacije na građane i smanjenja pojedinih disfunkcija javne uprave. Dobro upravljanje usmjereno je na ispunjavanje načela istaknutih u Bijeloj Knjizi Europske Komisije, a koja se odnose na otvorenost i transparentnost javne uprave, šire sudjelovanje građana, uključivanja udruga civilnog društva u rad uprave i bolje pružanje usluga. U tom okviru, nastoji se uskladiti djelovanje Europske Unije sa njenim institucijama, a time i državama članicama.

Republika Hrvatska zemlja je s mnoštvom disfunkcija i nedostataka. Iako se kroz brojne reforme nastojalo poboljšati stanje, neke od njih nisu dovele do pozitivnih rezultata. Među najvažnijim reformama provedenim u sustavu državne uprave istaknula bih proces agencifikacije. jačanje otvorenosti i transparentnosti, reforme službeničkog sustava i europeizaciju sektorskih politika. Svaka od navedenih doktrina ostavila je neki trag na hrvatsku javnu upravu. Javna uprava, potaknuta doktrinom novog javnog menadžmenta i smanjivanjem troškova, prošla je kroz četiri razdoblja privatizacije. Također, i druge posljedice do kojih je dovela navedena doktrina mogu se svesti na smanjivanje troškova i ekonomske vrijednosti, a odnose se na procese outsourcinga, uvođenja modela javno- privatnog partnerstva,

decentralizacije, uvođenja djelovanja po rezultatu, strateškog planiranja i ostalo. Kako se danska javna uprava smatra jednom od najuspješnijih i najrazvijenijih, na temelju njenih iskustava istaknuta su načela i preporuke koje mogu uzeti u obzir i uprave drugih zemalja, ali uzimajući u obzir postojeće stanje i kapacitet vlastite javne uprave. Većina provedenih mjera proizvela je negativne posljedice, stoga se hrvatska javna uprava okrenula drugim doktrinarnim reformama kako bi spasila vlastitu upravu. U okviru doktrine neo- weberijanske države ističu se zahtjevi za jačanjem uloge države, očuvanjem tradicionalnih vrijednosti, reguliranje statusa javnih službenika te postupke pravne regulacije, a u svrhu osiguranja stabilnosti i kontinuiteta djelovanja uprave. Doktrina dobrog upravljanja, primarno okrenuta građanima i njihovom zadovoljstvu, posebno naglašava nužnost otvorenosti i transparentnosti u radu uprave, jaču (nego do sad) potporu reformama, te snažnije i aktivnije sudjelovanje građana u oblikovanju i provedbi javnih politika. Upravo kako bi se posegnulo za postupcima suzbijanja korupcije bilo je nužno donijeti Zakon koji bi regulirao to područje, a samim time i osigurao veću transparentnost. Također, u okviru loše međusobne suradnje tijela različitih razina i funkcija potrebno je provoditi češća usavršavanja službenika. Uz to, postupci procjene učinaka propisa, simplifikacija upravnog postupanja ili pak usklađivanje propisa u svrhu regulatornog djelovanja spadaju u nužne aktivnosti koje se moraju provoditi u svakom sustavu. Sukladno navedenom, neke od predloženih mjera potpuno su napuštene, poneke se još uvijek nastoje propagirati, a za neke treba još puno rada kako bi sustav stekao kapacitet za njihovu primjenu.

U okviru Nacionalnog plana za razvoj javne uprave[257] u sljedećih pet godina istaknuti su strateški ciljevi koji se žele ostvariti. U toj skupini su istaknuti posebni ciljevi ka transformaciji javne uprave prema digitalizaciji, snažniji razvoj ljudskih potencijala, usmjerenost uprave na kvalitetnije pružanje usluga, povećanje kapaciteta uprave za formiranje i provedbu javnih politika te održivost lokalne i regionalne samouprave.[258] U tu svrhu, smatram da je od najvažnijeg značaja provesti reformu službeničkog sustava iz razloga što su službenici na državnoj razini, ali i dužnosnici na lokalnoj razini suviše demotivirani za rad. Upravo kvaliteta rada uprave ovisi o znanjima, vještinama i samomotivaciji pojedinog službenika. Upravne reforme orijentirane na poboljšanje stanja u javnoj upravi mogu biti kvalitetno provedene jedino u slučaju precizne, detaljne i pozitivne promjene u službeničkim sustavima.

[257] https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvje%C5%A1%C4%87a/Nacionalni%20plan%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202022_2027.pdf, str. 2., pristupljeno: 12.9.2022.
[258] Ibid., pristupljeno: 12.9. 2022.

Kako bi se povećala otvorenost i transparentnost javne uprave, dala mogućnost građanima da sudjeluju u njenom radu, ocjenjivala kvaliteta rada, poboljšala kvaliteta propisa, pojednostavilo upravno postupanje, povećala kvaliteta pružanja usluga, razvila digitalizacija i provelo još mnoštvo drugih manjih mjera i većih reformi, potrebno je službenike (koji su upravo glavni akteri uz političare u provođenju mjera) motivirati, adekvatno platiti i više cijeniti.

8. Literatura

Knjige i članci:

1. Bakota, B.; Romić, D. (2013) Organizacija i metode rada u upravi, Veleučilište Lavoslav Ružička u Vukovaru i Pravni fakultet u Osijeku, str. 49- 69.
2. Budak, J. (2011) Deset tema o reformi javne uprave u Hrvatskoj: Ekonomski institut Zagreb, str. 12.
3. Đulabić, V. (2014) Mogućnosti i rizici primjene tržišnih instrumenata u javnoj upravi: 7. Forum za javnu upravu: Od javnog prema privatnom? Privatizacija i outsourcing javnih usluga, str. 5.
4. Frederickson George, H. (2004) Whatever Happened to Public Administration?, Governance, Governance Everywhere. Working Paper. Institute of Governance Public Policy and Social Research. Queen's University, Belfast, str. 20.
5. Giljević, T. et al. (2020) Suvremene upravne doktrine: Nastavni materijali 2020., Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
6. Gregurek, M. (2001) Stupanj i učinci privatizacije u Hrvatskoj: Ekonomski pregled 52, br. 1-2, str. 157.
7. Komisija Europskih zajednica (2005), 'Europska vladavina. Bijela knjiga', Revija za socijalnu politiku, br. 12(2), str. 189-213.
8. Koprić, I. (2007) Pojmovnik: Hrvatska javna uprava, br.4., str. 1121-1130.
9. Koprić, I. (2014) Europeizacija hrvatske javne uprave: Pravni fakultet u Zagrebu, br. 28., str. 1-833.
10. Koprić, I. (2015) Suvremena javna uprava i njezino proučavanje- kompleksnost i integracija: Zbornik radova u čast prof. dr. Simeonu Gelevskom Skopje, 15, str. 1-20.
11. Koprić, I., Musa, A., Lalić Novak, G. (2011). 'Good administration as a ticket to the European administrative space', Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, br. 61(5), str. 1515-1560.
12. Koprić, I., Marčetić, G. (2000) Kriza socijalne države, reforme javne uprave i hrvatsko upravno osoblje: Hrvatska i komparativna javna uprava 2, br. 1, str. 26- 76.
13. Koprić, I. (2016) Reforma javne uprave u Hrvatskoj: ni bolni rezovi ni postupne promjene- nužna je nova upravna paradigma: Političke analize 7, br. 26., str. 4.
14. Koprić, I. (2014) Prilagodbe hrvatske javne uprave europskim standardima: Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske V, br. 1, str. 3-33.

15. Koprić, I. (2006) Reforma javne uprave u Hrvatskoj: Okviri, iskustva i perspektive, u: Ivan Koprić (ur.): Javna uprava: Nastavni materijali. Društveno veleučilište u Zagrebu i Pravni fakultet u Zagrebu, str. 355.
16. Lozina, D.; Klarić, M. (2012) Dobra uprava kao upravna doktrina u Europskoj Uniji: Pravni vjesnik 28, br. 2., str. 23-37.
17. Manojlović, R. (2009) The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy Special Issue: A Distinctive European Model? The Neo- Weberian State Volume I: Hrvatska i komparativna javna uprava, br. 9 (3), str. 797-806.
18. Manojlović, R. (2010) Danski model novog javnog menadžmenta- može li poslužiti kao uzor Hrvatskoj: Hrvatska i komparativna javna uprava, br. 10 (4), str. 961-996.
19. Marčetić, G.; Giljević, T. (2010) Lokalna samouprava u Njemačkoj i Francuskoj: Hrvatska i komparativna javna uprava, br. 10 (1), str. 67-78.
20. Mateljak, Ž; Gjurković, S. (2016) Primjena koncepta novog javnog menadžmenta u funkciji povećanja efikasnosti javne uprave u Republici Hrvatskoj: Zbornik Sveučilišta u Dubrovniku, br. 3., str. 117-134.
21. Musa, A. (2012) Agencifikacija kao nova i dodatna centralizacija – hoće li se Hrvatska ikada moći decentralizirati: Hrvatska i komparativna javna uprava, br. 12(4), str. 1197-1124.
22. Otajagić, F. (2011) Savremene tendencije u javnoj upravi: Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici, br. 8., str. 265- 286.
23. Perko- Šeparović, I. (2002) Novi javni menadžment- britanski model: Politička misao, br. 39 (4), str. 31-43.
24. Perko- Šeparović, I. (2006) Izazovi javnog menadžmenta: Dileme javne uprave: Golden marketing- Tehnička knjiga, Zagreb, str. 7-170.
25. Pollitt, C.; Bouckaert, G. (2017) Public Management Reform: Comparative Analysis-Info the Age of Austerity Oxford, Oxford University Press, str. 115-122.
26. Pollitt, C. (2008). An Overview of the Papers and Propositions of the First TransEuropean Dialogue (TED1). The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, Special Issue: A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State, br. 1(2), str. 9-16
27. Pusić, E. (2002) Modernizacija velikih europskih upravnih sustava: Hrvatska i komparativna javna uprava, br. 4 (2), str. 233-267.

28. Randma-Liiv, T. (2008). New Public Management Versus the Neo-Weberian State in Central And Eastern Europe. The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, Special Issue: A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State, br. 1(2), str. 69-82.
29. Ružić, O., et al. (2014) Javni menadžment: Tehnički glasnik, br. 8 (4), str. 461-466.
30. Udovičić, A., Mečev, D. (2011) Javno-privatno partnerstvo: primjenjivost iskustava na Republiku Hrvatsku, Praktični menadžment, br. 2 (2), str. 45-47.
31. Vukojičić Tomić, T. (2016) Dobra vladavina: od konceptualizacije do realizacije: Politička misao 53, br. 2., str. 105-126.
32. Vukojičić, T. (2007) 'Izvješće Europske komisije o napretku Republike Hrvatske iz 2007. Osvrt na ocjenu stanja javne uprave', Hrvatska i komparativna javna uprava, br. 7(4), str. 867-874.
33. Wollmann, H. (2002) Suvremene upravne reforme u Njemačkoj: Hrvatska i komparativna javna uprava, br. 4 (3-4), str. 695-715.
34. Župan, M.; Vinković, M. (2012) Suvremeni pravni izazovi: EU- Mađarska- Hrvatska, Pravni fakultet Sveučilišta u Pečuhu i Pravni fakultet Sveučilišta J.J. Strossmayera u Osijeku, str. 184.

Pravni izvori:

1. Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, 110/21
2. Zakon o upravnim sporovima, NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21
3. Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske, NN 123/17
4. Zakon o javno privatnom partnerstvu, NN 78/12, 152/14, 114/18
5. Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 25/13, 85/15, 69/22
6. Strategija razvoja hrvatske javne uprave, NN 70/15
7. Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, NN 140/09

Web izvori:

1. GONG, https://gong.hr/2010/11/11/godisnje-izvjesce-europske-komisije-o-napretku-hrv/, 30.8.2022.
2. Europska Komisija, 2020-european_semester_country-report-croatia_hr_0.pdf (europa.eu), 30.8.2022.
3. Ministarstvo pravosuđa i uprave, https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvje%C5%A1%C4%87a/Nacionalni%20plan%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202022_2027.pdf, 31.8. 2022.