

# Upravne doktrine

---

**Petković, Andrea**

**Undergraduate thesis / Završni rad**

**2015**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **Polytechnic of Šibenik / Veleučilište u Šibeniku**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:143:743375>

*Rights / Prava:* [Attribution-NonCommercial-NoDerivs 3.0 Unported / Imenovanje-Nekomercijalno-Bez prerada 3.0](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2023-03-28**

*Repository / Repozitorij:*

[VUS REPOSITORY - Repozitorij završnih radova Veleučilišta u Šibeniku](#)



**VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU**  
**UPRAVNI STUDIJ**  
**PREDDIPLOMSKI STRUČNI UPRAVNI STUDIJ**

Andrea Petković

**UPRAVNE DOKTRINE**

**Završni rad**

**Šibenik, 2015.**



**VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU**  
**UPRAVNI STUDIJ**  
**PREDDIPLOMSKI STRUČNI UPRAVNI STUDIJ**

**UPRAVNE DOKTRINE**

**Završni rad**

**Kolegij:** Nova javna uprava  
**Mentor:** Ivan Rančić, mag. iur.  
**Studentica:** Andrea Petković  
**Matični broj studenta:** 139411251

**Šibenik, lipanj 2015.**

# SADRŽAJ

|  |    |
|--|----|
| UVOD.....  | 1  |
| 1.KAMERALIZAM.....   | 2  |
| 2.NOVI JAVNI MENADŽMENT.....   | 3  |
| 2.1. Novi javni menadžment-elementi.....   | 4  |
| 2.2. Ciljevi procesa.....  | 4  |
| 2.3. Tehnike novog javnom menadžmenta.....   | 4  |
| 2.4. Mjere i učinci.....   | 5  |
| 2.5. Novi javni menadžment u pojedinim državama.....                                   | 6  |
| 2.5.1. Velika Britanija.....   | 6  |
| 2.5.2. SAD.....  | 8  |
| 2.5.3. Njemačka.....   | 10 |
| 2.5.4. Francuska.....  | 12 |
| 2.6. Novi javni menadžment u Danskoj.....  | 13 |
| 2.6.1. Opći podatci o Danskoj.....   | 13 |
| 2.6.2. Reforme Danske javne uprave inspirirane doktrinom Novog javnog menadžmenta..... | 14 |
| 2.6.3. Pojedine mjere Novog javnog menadžmenta u danskom primjeru.....                 | 17 |
| 2.6.3.1. Ugovori o učinku.....   | 17 |
| 2.6.4. Privatizacija i contracting-out.....  | 18 |
| 2.6.4.1. Privatizacija.....  | 18 |
| 2.6.4.2. Contracting-out.....  | 20 |
| 2.6.5. Deregulacija i mjere bolje regulacije.....                                      | 21 |
| 2.6.6. Vrijednosti u javnoj upravi.....  | 22 |

|  |    |
|--|----|
| 2.6.7. Karakteristike danskog modela Novog javnog menadžmenta..... | 24 |
| 2.6.8. Što Hrvatska može naučiti od Danske.....                    | 26 |
| 3. DOBRA UPRAVA.....   | 28 |
| 3.1. Korišteni nastanka „Dobre uprave“.....                        | 28 |
| 3.2. Dobra uprava u Europskoj uniji.....                           | 28 |
| 3.3. Načela dobre uprave.....                                      | 29 |
| 4. Neoweberijanska država.....                                     | 32 |
| 4.1. Korištenje pojma „neoweberijanski“.....                       | 32 |
| 4.2. Korištenje pojma „neoweberijanska država“.....                | 32 |
| 4.3. Weberovo poimanje uprave.....                                 | 33 |
| 4.4. Neoweberijanska država-sadržaj upravne doktrine.....          | 34 |
| 4.5. Svrha neoweberijanske države.....                             | 35 |
| 4.6. Neoweberijanska doktrina i tranzicijske zemlje.....           | 35 |
| ZAKLJUČAK.....   | 36 |
| LITERATURA.....  | 37 |

## UPRAVNE DOKTRINE

ANDREA PETKOVIĆ

### Sažetak rada:

Upravna doktrina je logički usklađen skup ideja o poželjnim vrijednim načinima organiziranja i djelovanje javne uprave. Upravna doktrina nije teorija i nema znanstvene ambicije. Sadržava standarde organiziranja, postupanja i djelovanja, brige o osoblju, regulacije, komuniciranja i izvještavanja, menadžmenta, financiranja, nadzora uprave i drugih upravnih funkcija koji se smatraju uputama za dobro upravljanje. Upravna doktrina nastoji unaprijediti upravnu praksu. Suvremeni upravni razvoj obilježen je upravnim doktrinama koje i same predstavljaju odraz društvenih, ekonomskih i drugih okolnosti. Mogu se spomenuti doktrine: kameralizam, novi javni menadžment, dobro upravljanje i neoweberijanska država. Kameralizam se bavi proučavanjem državne uprave, gospodarstva i financija. Naslanja se na ekonomske vrijednosti (efikasnost). Novi javni menadžment obilježen je orijentacijom prema ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti, da se većina vrijednosti i tehnika privatnog sektora nametne javnom sektoru. Dobro upravljanje je kombinacija demokratske i efikasne uprave. Naglasak stavlja na ulogu civilnog društva i ulogu građana, transparentnost, prava čovjeka, vladavinu prava, primjenu suvremenih informatičko-komunikacijskih tehnologija, legitimitet, bolje upravljanje resursima, efikasnost i kvalitetu javnih usluga. Neoweberijanska država naglašava potrebu da se ojača uloga upravnog prava, a javna uprava učini efikasnom i urednom pri funkcioniranju.

Ključne riječi: upravne doktrine, kameralizam, novi javni menadžment, dobro upravljanje, neoweberijanska država

## BASIC DOCUMENTATION CARD

---

Polytechnic of Šibenik

Final paper

Department of Administration

Professional Undergraduate Studies of Administration

### **ADMINISTRATIVE DOCTRINE**

ANDREA PETKOVIĆ

#### Abstract:

Administrative doctrine is a logically coherent set of ideas about desirable and valuable ways of organizing and functioning of the public administration. Administrative doctrine is not a theory and not scientific ambitions. It contains standards of organization, procedures and operations, customer care, personnel, control, communication and reporting, management, financing, monitoring bodies and other administrative functions that are considered the instructions for good governance. Administrative doctrine seeks to improve administrative practices. The modern administrative development was marked by administrative doctrines which are themselves a reflection of social, economic and other circumstances. Mention may be made of doctrines: Cameralism, new public management, good governance and Neoweberian state. Cameralism studies the state administration, the economy and finance. They rely on the economic value (efficiency). New public management is characterized by orientation towards the economy, efficiency and effectiveness, that the majority of the values and techniques of the private sector to impose on the public sector. Good governance is a combination of democratic and efficient administration. The emphasis is placed on the role of civil society and the role of citizens, transparency, human rights, rule of law, the application of modern information and communication technologies, legitimacy, better resource management, efficiency and quality of public services. Neoweberian state highlights the need to strengthen the role of administrative law and public administration more efficient and accurate in functioning.

Keywords: administrative doctrine, cameralism, new public management, good governance, Neoweberian State



## 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. Ona se može razviti induktivnim putem, sistematizacijom dobre upravne prakse, najčešće s osloncem na neke vrijednosti kao kriterije sistematizacije, ili deduktivnim putem, izvođenjem uputa za upravnu praksu iz ključnih vrijednosti javne uprave. [2]

Upravna doktrina sadržava upravne funkcije koje se smatraju i uputama za dobro upravljanje, npr.: briga o osoblju, standardi organiziranja, komuniciranje i izvještavanje, briga o postupanju i djelovanju i dr. Bilježenjem, analizom, opisivanjem i sistematiziranjem iskustva dolazi se do dobrih praksi, a poželjne vrijednosti utvrđuju se kroz raspravu o ulozi uprave u političkom sustavu i društvu. Upravne doktrine se razvijaju ovisno o važnim ekonomskim, političkim, socijalnim, demokratskim i drugim okolnostima nekog vremena. Obilježene su i geografskim prostorom i vremenom u kojem se odvijaju društveni procesi. Predstavljaju standard za ocjenu uspješnosti javnog upravljanja.

Plod su potrebe upravne prakse za orijentacijom i standardizacijom – žele se propisati najbolje prakse kako bi se smanjila neizvjesnost kod upravljača. Pojavljuju se jer ne postoji dostatno teorijsko znanje o upravnim organizacijama, upravljanju i djelovanju u javnom sektoru. Upravne doktrine vrijede do promjene ekonomskih, socijalnih, političkih, demografskih i drugih okolnosti – kada se pokaže da njihove upute ne mogu zadovoljiti dominantne vrijednosti nekog vremena ili ne osiguravaju odgovarajuću prilagodbu organizacije vlastitoj okolini.

Na promjenu upravne doktrine veliki utjecaj imaju promjene u političkom sustavu neke zemlje – npr. pobjeda republikanca Ronalda Reagana ili konzervativke Margaret Thatcher je dovela do promjene vladajuće upravne doktrine.

# 1. KAMERALIZAM

Kameralizam je germanska varijanta merkantilizma čiji je temeljni cilj poboljšanje vještine upravljanje državom radi ostvarenja opće dobrobiti. Radi preciznijeg određenja kameralizma citirat ćemo V. Lunačeka: „Tu su sadržana i stanovita načela tada nove struje prirodnog prava, a ima već i nekih dodirnih točaka s naukom fiziokratske škole, pa čak i klasičnog liberalizma. Glavni su ciljevi toga kameralističkog smjera bili uglavnom ovi: ekonomsko jačanje i osamostaljivanje seljaka-odložnika, te postepeno smanjivanje feudalnopравnih prerogativa zemaljske gospode, što jače favoriziranje razvoja trgovine, obrta i industrije; znatno povećanje poreza; uvođenje jake centralizirane javne uprave s profesionalnim činovnicima, koja je imala zamijeniti srednjovjekovni feudalni sistem uprave, kako su ga u Ugarskoj i Hrvatskoj predstavljali saborski 'staleži i rodovi', županije i slobodni gradovi.“ [6]

Kameralizam je ekonomska politika nastala u Austriji i Njemačkoj polovicom 16. stoljeća kojoj je cilj podizanje nacionalne industrije ubrzanom industrijalizacijom i povećanjem izvoza, a za postupno smanjenje uvoza radi aktivnosti vanjske trgovine bilance. Vezan je i uz rješavanje državnih i društvenih problema agrarne i siromašne sredine koja pokušava izgraditi apsolutističku vlast kao upravne doktrine koja je zahvatila i Hrvatsku.

Kameralizam je jedna od prvih utjecajnijih upravnih doktrina, zastupana i na hrvatskom području. Naslonjen na francuski i engleski merkantilizam. Bavi se proučavanjem državne uprave, gospodarstva i financija. Naslanja se na ekonomske vrijednosti (efikasnost).

Bio je povezan s proučavanjem drugih iskustava važnih za funkcioniranje države i ukupni život i zajednice, te je integrirao saznanja o ekonomiji, upravi i javnim financijama. 18. i 19. Stoljeća, kameralizam je bio najpoznatija modernizacijska doktrina, kojemu je glavna vrijednost državne uprave bila efikasnost.

Temeljna postavka bila mu je da se na efikasniju upravu troši manje te da je dobra ekonomija solidna osnova za ubiranje poreza i za javne financije općenito.

## **2. NOVI JAVNI MENADŽMENT (the new public management)**

Doktrina novog javnog menadžmenta – temelji se na ekonomskim vrijednostima i na preuzimanju metoda i tehnika privatnog sektora u javni sektor. Predlaže strukturne, personalne, funkcionalne, financijske i druge mjere reforme.

Doktrina novog javnog menadžmenta obilježena je orijentacijom prema ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti, naporima da se državnu upravu i čitav javni sektor u najvećoj mogućoj mjeri podvrgne tržišnim načelima, metodama razvoja poduzetničkog ponašanja, te općenito govoreći, pokušajima da se „većina vrijednosti i tehnika privatnog sektora nametne javnom sektoru“. [1]

Od početka 1980-ih, oslonjen na ideologiju neoliberalizma i konzervativne političke snage u SAD i Velikoj Britaniji. Posebno je prihvaćena u anglosaskonskim zemljama (SAD, Velika Britanija, Novi Zeland, Australija i Kanada), a snažno je poduprta od strane međunarodnih organizacija kao što su Svjetska banka (WB), Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) i Međunarodni monetarni fond (MMF).

Ova doktrina nastala je na temeljima ekonomske krize, konzervativne političke ideologije neoliberalizma i sve većih problema legitimacije vlasti.

1990-ih, počinje isticati brojne loše učinke minimizirajućih i tržišnih reformi javne uprave. Korupcija, novi troškovi, zamučivanje linija političke odgovornosti, loši kontakti s javnošću, smanjenje transparentnosti, zanemarivanje građana, samo su neki od njih. Zato međunarodne organizacije, kao što su Europska unija (EU), Organizacija ujedinjenih naroda (OUN), Svjetska banka, Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj i Monetarni fond počinju zagovarati dobru upravu.

## 2.1 Novi javni menadžment-elementi

Elementi po Hoodu (1991):

- javni menadžment (sloboda rukovoditelja),
- mjerila uspješnosti,
- svrhovitosna orijentacija (output),
- segmentiranje u veći broj manjih organizacija usmjerenih na jedan “proizvod”,
- kompeticija među organizacijama javnog sektora,
- stil upravljanja (odnosi s javnošću, elastičnost u zapošljavanju i nagrađivanju, ugovorni radni odnos),
- jeftinoća na svim razinama i u svim situacijama

## 2.2 Ciljevi procesa

1. poboljšanje djelotvornosti i učinkovitosti u javnom sektoru
2. jačanje odgovornosti proračunskih subjekata prema korisnicima odnosno kupcima usluga ili programa
3. povećanje koristi uz smanjenje javnih izdataka
4. jačanje menadžmenta državnih jedinica uz povećanje odgovornosti spram korisnika

## 2.3 Tehnike novog javnog menadžmenta

Imamo tri tehnike novog javnog menadžmenta a to su :

1. uvođenje natjecateljskog duha
2. raščlanjivanje velikih birokratskih jedinica
3. postizanje veće produktivnosti

## 2.4 Mjere i učinci

I. Strukturalni (smanjenje javnog sektora, privatizacija, neprofitni sektor, razlabavljenje odnosa i fragmentiranje države, horizontalni oblici povezivanja) (zamućene linije odgovornosti, nemogućnost kontrole, neetično ponašanje, zloupotrebe; teškoće u koordinaciji i strateškom planiranju; smanjenje državnog kapaciteta djelovanja; slabljenje lokalne demokracije; povećanje indirektnih personalnih troškova)

II. Personalni (tvrde: smanjenje broja, izmjena s privatnim sektorom, fleksibilniji radnopravni aranžmani, autonomija javnih menadžera, kolektivno pregovaranje gubi na značenju, smanjenje plaća osim menadžerima, plaća prema rezultatima i ocjeni rukovoditelja, loše psihološke posljedice; mekše: obrazovanje i usavršavanje, mijenjanje organizacijske kulture – nerijetko s lošim učincima, ubrzana priprema menadžera općeg tipa)

III. Funkcionalni (javno tržište, naplata realnih cijena, obavezni natječaji, javne nabave, veći broj ponuđača, javno-privatni aranžmani, pokušaji deregulacije praćeni još obimnijom regulacijom, management by results, zanemarivanje procedura i zakonitosti, konzumerizam, novi problemi u menadžmentu.

IV. Ostali (financijski, legitimacijski, odnos građana i uprave, politički, socijalni, općedruštveni)

## 2.5 Novi javni menadžment u pojedinim državama

### 2.5.1 Velika Britanija

U Velikoj Britaniji reformski procesi započeli su dolaskom Margaret Thatcher na čelo britanske vlade. Prva nastojanja u pravcu menadžerskog pristupa mogu se otkriti 20-ih godina prošlog stoljeća. Pokušaji reforme državne službe pojavili su se u vrijeme vlade Harolda Wilsona - prijedlog radikalne promjene u smislu delegacije financijske i menadžerske odgovornosti na više razine državne službe.

Iz Ureda za efikasnost krajem osamdesetih stigao je izvještaj *Improving Management in Government: The Next Steps* koji je sadržavao preporuku preoblikovanja državne službe osnivanjem agencija. Tu se ističe da posao formiranja politika treba bit odvojen od pružanja usluga, što treba postati odgovornošću agencija. Šefovi agencija dobivaju znatnu autonomiju, te agencije postaju odgovorne za operacijska pitanja unutar policy- ciljeva proračuna i meta osnovanih od ministarstva. Za vrijeme Majorove vlade došlo je do ogromnog povećanja broja agencija (s 25 u vrijeme odlaska Margaret Thatcher na 130 u vrijeme Johna Majora) u kojima je radilo 74% ukupnog broja drž. službenika u Velikoj Britaniji.

Dolaskom Blairove vlade agencije se smatraju sastavnim dijelom vladinog upravnog aparata.

Uz državne agencije pojavljuju se i organizacije pod nazivom *quangos*. Oni bi zauzimali područje između javnog i privatnog sektora i imali različite ovlasti, odgovornosti i odnose sa centralnom vladom. U Velikoj Britaniji quangosi igraju važnu ulogu na svim područjima javnih politika. Oni bujaju zbog nastojanja da se bitna područja javne uprave udalje od izravne političke kontrole. Vlada quangose definira kao nedepartmanska javna tijela, nacionalne ili regionalne razine, koja djeluju samostalno u odnosu na ministre, ali za koje je ministar u konačnici odgovoran.

Postoje četiri tipa:

1. izvršna (s izvršnim, administrativnim, regulativnim i komercijalnim funkcijama koje obavljaju za vladu)
2. savjetodavni odbori ( za pružanje samostalnih ekspertnih savjeta ministrima)
3. tribunali s nadležnošću u posebnom području.
4. zatvorski odbori posjetioca- kao samostalni promatrači i kontrolori zatvorskog sustava.

Privatizacija širokih razmjera provodi se u vrijeme vladavine M. Thatcher, a razlozi su menadžerske, ekonomske i ideološke prirode. Laburisti su je počeli širiti i na područja koja su prije smatrana domenom države. Provođena je privatizacija djelatnosti tako da se ugovorno određuje način pružanja određene usluge.

Reforme koje su provođene u javnoj upravi i javnom sektoru u cjelini u Velikoj Britaniji predstavljaju kontinuirano djelovanje britanskih vlada u posljednjih dvadeset godina neovisno o njihovim ideološkim razlikama.

## 2.5.2 SAD

U posljednja dva desetljeća potreba za upravnim reformama u SAD-u predstavljala je političku opsesiju, kontinuirano isticanu od strane liberalnih i konzervativnih političara. Oni su željeli upravu bez birokracije, vladu koja će biti manje skupa i javne programe mnogo odazivnije njihovim korisnicima.

Ciljevi Reaganovih reformi koje je namjeravao provesti u prvom redu na saveznoj razini, u okviru saveznih institucija s obzirom na to da su SAD savezna država pa je reformu mogao provesti samo u okviru ustavnim mu povjerenih ovlasti. Reforma mu je trebala poslužiti za uzor federalnim jedinicama kao i lokalnim jedinicama u okviru saveznih država. Rezultati koji su se nastojali ostvariti ugovornim prenošenjem poslova na organizacije izvan državne uprave privatizacijom brojnih djelatnosti u javnom sektoru, uklanjanjem zlouporaba i rastrošnosti, modernizacijom nadzora nad upravljanjem i osuvremenjivanjem kontrole troškova itd... dogodilo se da su rasli rashodi, a s njima i proračunski deficit kao i deficit vanjskotrgovinske bilance.

*Government performance and results act* donesen je od strane Kongresa i potvrđen od strane predsjednika Clintona 1993. Njegova je svrha bila da osigura mogućnost strateškog planiranja i donošenja provedbenih mjera za saveznu vladu. Cilj mu je bio smanjiti političku preokupaciju usmjerenu na javnu proizvodnju dobara i pružanje usluga preusmjeravanjem pozornosti na proračunsko planiranje.

Druga američka inicijativa bila je *National Performance Review*. Potaknuta od strane predsjednika Clintona i potpredsjednika Gorea. Četiri su osnovna načela na kojima se temelji NPR:

1. rezanje birokratske zapetljanosti - ovo uključuje pojednostavljenje proračunskog procesa, decentralizaciju personalne politike, jačanja državnih i lokalnih vlada.



2 . stavljanje korisnika na prvo mjesto - vodi se računa o zadovoljstvu i potrebama korisnika dobara i usluga koje pružaju javni servisi, ovo uključuje podvrgavanje uslužnih organizacija konkurenciji i mehanizmima tržišta.

3. poticanje zaposlenika na postizanje rezultata - umjesto na proceduru, zaposlenici se usmjeravaju na postizanje što boljih rezultata u svom radu; ovo uključuje decentralizaciju donošenja odluka preoblikovanjem funkcije vodstva.

4. usmjeravanjem na bitno- ovdje se posebno insistira na eliminacijskim programima, investiranjem u veću produktivnost i preoblikovanjem programa kako bi se smanjili troškovi

Treća inicijativa dolazi od strane predsjednika Georga Busha koji je predstavio *Management Agenda*. Prema MA inicijativi predviđena je reforma unutar 26 glavnih departmana. Postoji pet glavnih područja koja se žele unaprijediti:

1. strateški menadžment upravljanja ljudskim resursima
2. uvođenje elemenata kompetitivnosti
3. poboljšanje provedbe financijskih poslova i programa
4. razvoj koncepta elektronske vlade
5. proračunska i provedbena integracija.

Druga značajnija promjena koja se najavljuje od strane Bushove administracije jest reforma saveznog proračuna - proračun je strukturalno organiziran po agencijama.

U SAD-u postoji određeni kontinuitet u javnoj politici vezan uz reforme na području javnog sektora, neovisno o smjenama Demokratske i Republikanske stranke i njihovih administracija na saveznoj razini.

### 2.5.3 Njemačka

Njemačka se javna uprava tradicionalno temelji na organizacijskom modelu.

U poslijeratnom razdoblju uglavnom je zadržan tradicionalni tip javne uprave. U kasnim 60-tim i 70-tih dolazi do širenja socijalne države i nastupa vjere u planiranje, a javna uprava doživljava značajne promjene na saveznoj razini, razini pokrajina (lander) i razini lokalne samouprave. Te su inicijative usmjerene na uvođenje planiranja, informacija i procjene kapaciteta izgubile početnu snagu nakon prvog naftnog šoka 70 tih godina.

80-te su obilježene pritiscima za smanjenje poreza i porastupom neoliberalne kritike socijalne države i njezine birokracije. Osnovna struktura Njemačke uprave i dalje je usmjerena prema prihvaćenom (Weberijanskom) birokratskom modelu, s tim da je do izražaja došao značajan stupanj instrumentalne, proceduralne i institucionalne prilagodljivosti.

Za Njemačku su karakteristična dva momenta: institucionalna pretvorba Demokratske Republike Njemačke iz 1990. te neoliberalne reforme koje su postupno i oprezno počele stupanjem konzervativno - liberalne vlade kancelara Helmuta Kohla na vlast 1982.

Institucionalna pretvorba Demokratske Republike (DR) Njemačke bila je provedena kroz prihvaćanje institucionalnih i zakonodavnih modela "stare" savezne Republike na način koji je označen kao "prijenos institucija". Parlament DR Njemačke je tijekom ljeta 1990. donio brojne zakonodavne akte koji su u praksi preveli zakonodavstvo SR Njemačke u zakone DR Njemačke na temelju Povelje o ujedinjenju koje su sklopile dvije Njemačke vlade u kolovozu 1990. Provedeno je pristupanje DR Njemačke u ponoć 3.10.1990. Srušena je cjelokupna socijalistička država DR Njemačka, sveobuhvatna državna privreda je privatizirana u čemu je glavnu ulogu imala centralistička agencija za privatizaciju.

Neoliberalne reforme započele su dolaskom vlade Helmuta Kohla na vlast. Ove su reforme provedene oprezno i postupno. Devedesetih je provedena privatizacija željeznica i poštanskog sustava. Kohlova je vlada u žarište interesa stavila modernizaciju javnog sektora 1995. tako da je osnovala Povjerenstvo za vitku državu sa zadatkom planiranja i ispitivanja budućeg tijeka modernizacije javnog sektora. Temeljni ciljevi Povjerenstva za vitku država bili su: privatizacija, debirokratizacija i management.

Crveno-zelena koalicija pod vodstvom Gerharda Schrodera. nastavila je s reformama javnog sektora. Grupa savjetnika S.G. stvorila je - kao opreku neoliberalnoj Lean State - koncept o "poticajnoj državi", koja je u bliskoj vezi s neolaburističkim Trećim putem.

Pod novom saveznom vladom došle su na red brojne reforme, one su se većinom bavile uvođenjem elektronske vlade u saveznoj upravi.

## 2.5.4 Francuska

Francuska uprava nalazi se pred ozbiljnim poteškoćama koje zahtijevaju odgovarajuće reformske zahvate kako bi se ona prilagodila novonastalim okolnostima uzrokovanim gospodarskim i tehnološkim promjenama koje su zahvatile svijet u proteklim desetljećima.

Prema francuskoj koncepciji francuska se država smatra jednom, jedinstvenom i nedjeljivom. Nju opslužuje jedna administracija koja i sama treba biti jedna i nedjeljiva. U stvarnosti ona je podijeljena i zatvorena, te se optužuje da je diktatura tehnokratske elite, alergična na reforme, odsječene od stvarnosti, te da je više sposobna za ulagivanje nego za donošenje odluke.

Glavni pravci modernizacije uprave su:

- djelovanje na strukture stvaranjem neovisnih organizama, zatim stvaranje politike odgovornosti za rad, decentraliziranjem uprave, smanjenjem broja zaposlenih na središnjoj razini, pristupanje periodičnom evaluaciji rezultata.
- prenošenje internih odnosa na javnu službu uz razvijanje predviđanja uporabe službi, poboljšanjem uvjeta rada, i sustava obrazovanja.
- poboljšavanjem odnosa s onima kojima se upravlja, posebno pojednostavljenjem načina kontaktiranja i obavljanjem formalnosti.

Promišljanjem putova reforme trebalo bi unaprijediti upravni sustav. Ovdje se ipak ukazuje na potrebu stvaranja države novog tipa u kojem bi ekonomsko-tehnička racionalnost bila jače naglašena. U tom smislu postoje zahtjevi za smanjivanje javnih izdataka, napuštanje modela autoritarne, hijerarhijske i centralizirane organizacije, ugradnjom dostignuća suvremene komunikacijske i informacijske tehnologije u sustav javne uprave. Tu se ne treba zanemariti razmišljanja koja su danas izražena u francuskoj teoriji i praksi o tome kako javni servisi potrebni svim građanima (kao bolnice, pošta, obrazovanje, telekomunikacija, željeznica) moraju biti dostupni svima na svakom dijelu drž. teritorija uz jednaku cijenu u bilo kojem dijelu zemlje koja treba biti razumna i prihvatljiva.

## 2.6 Novi javni menadžment u Danskoj

### 2.6.1 Opći podaci o Danskoj

Kraljevina Danska jedna je od manjih, ali i najrazvijenijih država Europe. Pripada krugu skandinavskih zemalja blagostanja, odnosno zemalja u kojima država, zauzvrat za iznimno visoke poreze, građanima pruža punu socijalnu sigurnost. Bez obzira na visinu poreza, Danska slovi za jednu od najugodnijih zemalja za život. Danska je članica Europske unije od 1973.

Po svom ustrojstvu Danska je ustavna monarhija na čelu s kraljicom koja ima samo ceremonijalne ovlasti. Izvršna vlast u rukama je vlade na čelu koje je premijer kojeg na četverogodišnji mandat imenuje kraljica. Za premijera biva imenovan predsjednik one stranke koja ima većinu glasova u parlamentu, Folketingtu.

Dvije najjače stranke su liberalna i socijaldemokratska, a od 1909. na vlasti su koalicijske vlade te ni jedna stranka nije imala samostalnu većinu u parlamentu. Premijer određuje broj ministara i ministarstva te ih imenuje i smjenjuje. Ipak, jednom imenovani, ministri imaju samostalnost u svome djelovanju. Sada se danska središnja država sastoji od Ureda premijera, 18 ministarstava i 57 ministarskih agencija.

Danska je unitarna, no izrazito decentralizirana država. Njezina se lokalna samouprava sastoji od 5 regija i 98 općina. Veliku većinu socijalnih službi i javnih usluga građanima ne pruža središnja država, već općine. Također, Danska ima iznimno širok javni sektor – niz javnih usluga osiguravaju i razne udruge te nevladine organizacije koje država regulira, a neke i sufinancira. Prema nekim podacima, Danci plaćaju najveće poreze među svim zemljama članicama OECD-a. Prema izvješću Transparency Internationala, Danska je najmanje korumpirana zemlja svijeta. [4]

## 2.6.2 Reforme danske javne uprave inspirirane doktrinom novog javnog menadžmenta

Reforme danske javne uprave, inspirirane NJM, počele su početkom 1980-ih. Mogu se podijeliti u tri perioda koji se poklapaju s različitim strankama koje su u to vrijeme bile na vlasti. Prvi period počeo je 1983. dolaskom na vlast konzervativno-liberalne vlade koja je donijela plan modernizacije danske javne uprave s prvenstvenim ciljem prevladavanja krize koja je vladala u Danskoj početkom 1980-ih.

Godine 1992. na vlast je došla socijaldemokratska vlada i započela drugi period reformi. U tom periodu, ekonomski oporavljena, Danska je efektivno počela primjenjivati većinu mjera koje propagira NJM. Napokon, treći period počeo je 2001. povratkom na vlast vlade desnice, odnosno liberalno-konzervativne vlade. Trajao je do 2008. koja se može uzeti kao okvirna godina prestanka reformi inspiriranih doktrinom NJM, budući da je te godine donesen novi plan reforme danske javne uprave iz kojeg jasno proizlazi da se Danska okrenula idejama i postavkama doktrine dobre uprave, iako se, naravno, primjena nekih mjera iz prethodnih perioda nastavlja.

Sve su reforme provedene uz izvanrednu dozu stabilnosti i kontinuiteta. Mjere jedne vlade nastavila je i nadopunila druga, a ni jedna reforma nije značila rez s prošlošću, već samo nove načine kako unaprijediti čitav javni sektor. Prvi val reformi započeo je 1983. kada na vlast dolazi konzervativno-liberalna koalicija, odnosno stranke desnice. U to se vrijeme Danska nalazila u dubokoj financijskoj krizi.

Naime, zbog velike stope uvoza, a i zbog globalne naftne krize 1970-ih, od 1973. stopa ekonomskog rasta u Danskoj počela je padati. Bila je jedna od najmanjih među svim državama članicama OECD-a, 1979. postala je negativna, a 1983. dosegla je -9,6%. Uz to ubrzano je rasla i stopa nezaposlenosti te vanjski dug. Zadatak pronalaska lijeka za krizu dan je Ministarstvu financija koje od tog trenutka pa do danas ostaje nadležno za koordinaciju i nadzor nad provedbom svih reformi. [4]

Nova vlada donijela je plan reforme pod nazivom Modernizacija javnog sektora. Program se provodio od 1983. do 1992., a modernizacijski napori orijentirali su se na pet područja: reformu proračuna, otvaranje javnog sektora tržištu i tržišnim mehanizmima, razvijanje menadžerskih sposobnosti kod rukovodećeg osoblja i unapređenje upravljanja ljudskim potencijalima, deregulaciju i poboljšanje odnosa prema korisnicima te uvođenje novih tehnologija u rad uprave. Iako je vlada polagala velike nade u provedbu privatizacije i deregulacije te je čak donijela i akcijske planove za njihovo ostvarenje, u ovome periodu na tome je malo učinjeno.

Glavni uspjesi vlade bili su reforma proračuna, koja je provedena radi racionalizacije javne potrošnje, te početak šire upotrebe novih tehnologija. Reforma je polučila željene rezultate, odnosno smanjena je i racionalizirana javna potrošnja, što je dovelo do ekonomskog oporavka Danske i mogućnosti nastavka reforme javnog sektora. Godine 1993. na vlast je došla socijaldemokratska vlada koja je donijela svoj program reforme, nazvan Novi pogled na javni sektor. Pet područja reformi ostalo je isto kao i u prethodnom razdoblju, no prioriteta su promijenjeni.

Za razliku od prethodne vlade, ovoj je pošlo za rukom provesti opsežan program privatizacije. Mnoge državne institucije pretvorene su u trgovačka društva u vlasništvu države, a većina ih je zatim i privatizirana. Sva ministarstva poticala su javno-privatna partnerstva te contracting-out javnih poslova. Ipak, u tom je periodu naglasak stavljen na upravljanje rezultatima, odnosno pozornost je usmjerena na rezultate i kvalitetu usluga koje javna uprava pruža.

Od 1993. počeli su se primjenjivati ugovori o učinku koje ministarstva sklapaju s pojedinim agencijama ugovarajući rezultate koje agencije moraju postići u određenom razdoblju. Također, uvedena je obveza podnošenja godišnjih izvješća o radu svih agencija. Velika je pažnja usmjerena i zaposlenicima u javnoj upravi, posebno čelnicima tijela od kojih se zahtijevalo razvijanje menadžerskih sposobnosti i vještina.

Da bi se potaknula kvaliteta rada u državnoj upravi, 1997. počelo se s uvođenjem plaćanja po učinku po kojemu jedan dio plaće svakog službenika ovisi o ocjeni njegova rada koju daje čelnik tijela ocjenjujući njegovo ispunjenje unaprijed određenih kvalitativnih i kvantitativnih ciljeva. Jedino područje koje vlada nije dotakla u svojim mjerama reforme jest deregulacija.

[4]

Od 2001. na vlasti je liberalno-konzervativna vlada. Kao i prethodne, i ova je donijela svoj program reforme i modernizacije javne uprave nazvan Građani za upravljačem. U njemu su postavljena tri temeljna cilja: stvoriti mogućnost izbora građanima pri odabiru pružatelja nekih javnih usluga (zdravstvo, školstvo, skrb za starije, itd.), stvoriti jednostavan, otvoren i odazivni javni sektor te osigurati bolju kvalitetu javnih usluga za istu cijenu. Da bi to provela, vlada je poduzela niz mjera.

Tako je svako ministarstvo dobilo obvezu objavljivanja strategije contracting-outa, a nastavilo se poticati i javno-privatno partnerstvo. Ministarstva također imaju obvezu objavljivati strategiju za povećanje efikasnosti kojom objašnjavaju mjere koje će u svom području poduzeti radi povećanja efikasnosti i kvalitete javnih usluga te kojom javnost upoznaju s rezultatima rada agencija s kojima su sklopili ugovore o učinku.

Vlada je predvidjela i daljnje širenje danske države blagostanja ulaganjem znatnih sredstava u izgradnju novih bolnica, škola, vrtića te staračkih domova, a programirani su i posebni programi za edukaciju javnih službenika. Da bi i dalje smanjila administrativne troškove, vlada je odlučila osnovati dva zajednička servisna centra koji će obavljati poslove za sva ministarstva. Jedan centar bit će zadužen za financije, plaće i putovanja službenika većine ministarstava, a drugi za informatičko-telekomunikacijske poslove. [4]



## 2.6.3 Pojedine mjere novog javnog menadžmenta na danskom primjeru

### 2.6.3.1 Ugovori o učinku

U Danskoj se svako ministarstvo sastoji od ministarskog odjela i agencija. Na čelu ministarstva je ministar koji je politički i pravno odgovoran za rad ministarskog odjela i agencija. Ministarski odjel funkcionira kao tajništvo ministra, a uz to i koordinira radom agencija.

Kako bi povećalo učinkovitost rada agencija, Ministarstvo financija 1992. počelo je pokusni program ugovora o učinku. Ugovorom o učinku agencija se obvezuje da će u vremenu određenom ugovorom (2-4 godine) ispuniti unaprijed ugovorene ciljeve, a zauzvrat dobiva od Ministarstva veću slobodu u rasporedu dodijeljenih financijskih sredstava i u unutarnjoj organizaciji rada. Ministarstvo financija prvim je agencijama koje su sklopile te ugovore osiguralo i »proračunsko jamstvo«, odnosno za sve vrijeme trajanja ugovora nisu bila dopuštenja smanjenja njihova proračuna.

Od ukupno 50 agencija koliko ih je postojalo 1995. samo ih je 9 imalo sklopljen ugovor o učinku. Ured glavnog revizora proveo je 1998. ispitivanje o rastu produktivnosti i učinkovitosti agencija koje su sklopile ugovore o učinku. Uspoređeno je 16 agencija koje su sklopile ugovore o učinku sa 16 agencija koje ga nisu sklopile. Rezultati su pokazali da je rast produktivnosti agencija koje su sklopile ugovor prosječno bio čak 9,3%, dok je rast produktivnosti ostalih agencija iznosio svega 3,3%. Sve agencije istaknule su ugovore o učinku kao jedan od razloga za veliko povećanje njihove produktivnosti.

Od kada se broj agencija koje imaju sklopljene ugovore o učinku počeo povećavati, Ministarstvo financija više nije izdavalo »proračunsko jamstvo« te su proračunski iznosi koji pripadaju svakoj agenciji, odnosno njihovo smanjenje ili povećanje, postali isključivo stvar ugovora koji ona sklapa s Ministarstvom.

Uspjesi koji su ugovori o učinku polučili kod ministarskih agencija doveli su do toga da su se ugovori o učinku proširili u čitavoj javnoj upravi te su se njima, uz mnoge ustanove osnovane od središnje države kao što su muzeji ili sveučilišta koji ugovore sklapaju s ministarstvima ili agencijama, sve šire počele koristiti i jedinice lokalne samouprave.[4]

Također, kao dodatna mjera, od 1997. sve agencije imaju obvezu podnošenja godišnjih izvješća u kojima pojašnjavaju koje su od postavljenih zahtjeva uspjele ispuniti. Izvješća se objavljuju i na internetu te su na taj način dostupna i široj javnosti pa se omogućuje i vanjska ocjena rada neke agencije.

## 2.6.4 Privatizacija i contracting-out

### 2.6.4.1 Privatizacija

Privatizacija, odnosno smanjenje uloge države i prepuštanje mnogih njezinih funkcija tržištu, smatra se jednom od glavnih mjera NJM. NJM je zaista tako i djelovao na mnoge zapadnoeuropske zemlje, no u Danskoj situacija je donekle različita. Danska je zemlja blagostanja, odnosno zemlja u kojoj postoji opći konsenzus da je država ta koja građanima mora osigurati punu socijalnu sigurnost. Ipak, Danska nema rašireno državno vlasništvo te u posljednjih 125 godina nije nacionalizirala ni jedno privatno poduzeće.

Početnom 1980-ih konzervativno-liberalna vlada predložila je provedbu privatizacije kao jednu od mjera za izlazak iz ekonomske krize. Socijaldemokrati su taj pokušaj reforme okarakterizirali kao napad na samu koncepciju države blagostanja, odnosno kao državno napuštanje obavljanja niza javnih usluga, što može dovesti do socijalne nesigurnosti i nejednakos ti među građanima. Socijaldemokrati su uspjeli u svome naumu te su svi privatizacijski naponi zaustavljeni do početka 1990-ih, odnosno do dolaska na vlast socijaldemokratske vlade.

Od početka 1990-ih Danska ulazi u fazu privatizacije koja se naziva korporatizacijom. Država počinje veći dio svojih javnih poduzeća pretvarati u trgovačka društva u vlasništvu države. Glavni razlozi tog preoblikovanja mogu se prvenstveno naći u želji za povećanjem efikasnosti i učinkovitosti novoformiranih trgovačkih društava. Smatra se da državna institucija, ako se pretvori u trgovačko društvo i izloži tržištu, mora postati efikasnija i konkurentnija. Drugi razlog za stvaranje trgovačkih društava može se naći u želji da ta društva budu oslobođena političkog utjecaja te da se njihovom rukovodećem sloju dopusti veća sloboda u odlučivanju.

Na prodaju udjela u trgovačkim društvima Dansku je u velikoj mjeri potaknula politika EU koja je još od sredine 1990-ih počela poticati liberalizaciju, privatizaciju i deregulaciju javnih službi, odnosno kako ih europska regulacija naziva: službi od općeg interesa. [4]

Priča o privatizaciji u Danskoj ne bi bila potpuna da se ne spomene i Grenland. Kad je Grenland 1979. dobio status autonomne regije, Danska je grenlandskoj vladi donirala gotovo sva svoja javna poduzeća, ustanove i nekretnine koje su se nalazile na Grenlandu te time znatno smanjila ukupno dansko državno vlasništvo.

Danska vlada svake godine doznačuje grenlandskoj vladi 8.700 € per capita (što je više od BDP-a koji sam Grenland može proizvesti). To je dovelo do jačanja ekonomije i stvaranja iznimno širokog javnog sektora u kojemu većinu javnih usluga pruža grenlandska vlada putem svojih javnih poduzeća i ustanova (cijena javnih usluga na Grenlandu je 50% skuplja od istih usluga u Danskoj) uz javnu potrošnju koja iznosi najmanje 55% grenlandskog BDP-a. Da bi državno poslovanje donekle približila tržišnom, grenlandska je vlada javne usluge počela pružati putem trgovačkih društava u javnom vlasništvu. Iako postoje planovi privatizacije nekih od tih društava, za sada je privatnicima prodan samo lanac trgovina.

Gledajući ukupan proces privatizacije u Danskoj, može se zaključiti da se privatizacija, osim početnih otpora 1980-ih, provodi uspješno, uz politički konsenzus i bez otpora građana. U procesu privatizacija samo je jedno trgovačko društvo u vlasništvu države propalo (Državna tvornica za proizvodnju vojne odjeće), a samo je jedno trebalo državne subvencije da bi prošlo proces transformacije u trgovačko društvo i naknadnu prodaju. [4]

#### 2.6.4.2 Contracting-out

U vrijeme ekonomske krize 1980-ih vlada desnog centra nastojala je smanjiti javnu potrošnju. Kao jednu od mjera za to vlada je predvidjela contracting-out raznih javnih usluga. U Danskoj većinu javnih usluga ne pruža središnja država, već lokalne jedinice, koje imaju punu samostalnost odlučiti o načinu na koji će neku uslugu osigurati. Tako, kad se govori o contracting-outu misli se prvenstveno na contracting-out usluga koje pružaju lokalne jedinice, iako se contracting-out koristi i na razini središnje države.

Vlada je krajem 1980-ih osnovala Vijeće za contracting-out koje je imalo zadatak savjetovati ministarstva o djelatnostima koje bi se mogle kupovati od privatnog sektora. Vlada je savjetovala lokalne jedinice da što je moguće više upotrebljavaju contracting-out i objavljuju javne natječaje prilikom odabira pružatelja pojedinih usluga, no lokalne jedinice većim dijelom te preporuke nisu primijenile.

Od ponovnog dolaska na vlast vlade desnog centra 2001., contracting-out počinje se češće spominjati i više upotrebljavati. Ta vlada je kao jednu od svojih glavnih mjera predvidjela slobodan odabir pružatelja javnih usluga, odnosno mogućnost da građani sami biraju hoće li javnu uslugu zatražiti od javnog tijela ili od privatnika. To je otvorilo vrata intenzivnijem contracting-outu, ali je i lokalne jedinice izložilo konkurenciji privatnika koji pružaju iste usluge. To se prvenstveno može vidjeti pri osnivanju niza privatnih bolnica. Također, uvedena je obveza svih ministarstava i lokalnih jedinica da imaju pisanu strategiju contracting-outa (bez obzira na to da li ga stvarno primjenjuju).

Godine 2002. vlada je potpisala ugovor o contracting-outu s britanskom kompanijom Arriva o uslugama željezničkog prijevoza u regiji Jutland, što je polučilo iznimno pozitivne rezultate.

Gledajući sve reformske mjere koje su različite vlade predlagale i provodile, može se vidjeti podbačaj kada je riječ contracting-outu. Iako su ga sve vlade isticale kao mjeru koja će racionalizirati javne troškove bez efektivnog gubitka vlasništva, lokalne jedinice na te su se prijedloge većim dijelom oglušile. Tu činjenicu najbolje potvrđuje podatak da je udio sredstava koje lokalne jedinice troše na usluge koje kupuju od privatnika ostao konstantan od 1985. do danas, tj. iznosi 10–12%. [4]

## 2.6.5 Deregulacija i mjere bolje regulacije

Konzervativno-liberalna Vlada 1980-ih polagala je velike nade u provedbu programa deregulacije i debirokratizacije kojim se namjeravalo smanjiti broj propisa i pojednostavniti njihov sadržaj, odnosno ukloniti sve nepotrebne zahtjeve koje ti propisi postavljaju. Kako je to istaknuo tadašnji premijer, tim se programom htjelo »olakšati biti Danac«.

Da bi se plan zaista i proveo, 1991. donesen je vladin program debirokratizacije i pojednostavnjenja propisa. U programu je bilo navedeno čak 2.269 konkretnih prijedloga za smanjenje razine regulacije, no njih samo 40% zaista je i provedeno. Taj je program polučio neke uspjehe samo u prve dvije godine svoga postojanja, odnosno ukinuto je otprilike 2.000 zakona i podzakonskih propisa koji su postavljali nepotrebne prepreke gospodarstvu, no njihovim ukidanjem stvarna deregulacija i debirokratizacija nije postignuta.

Kad je 1993. na vlast došla socijaldemokratska koalicija, ideje o deregulaciji su napuštene. Mora se uzeti u obzir da je vrijeme te vlade bilo i vrijeme intenzivne privatizacije koja je sa sobom morala dovesti do povećanja regulacije. Naime, kako su pojedina državna trgovačka društva privatizirana, javila se potreba reguliranja njihova položaja na tržištu, odnosno reguliranja njihovih obveza naspram korisnika budući da oni pružaju usluge od javnog interesa. Tako su se počele stvarati regulacijske agencije zadužene za regulaciju pojedinih djelatnosti, kao npr. Nacionalna agencija za telekomunikacije koja je dobila zadatak reguliranja telekomunikacijskih usluga, prvenstveno kvalitete usluga i cijene.

Da bi se zaista i postigla bolja regulacija, poduzet je niz mjera. Tako je uvedena obveza vlade da početkom svake godine objavi listu zakona koje tijekom te godine namjerava predložiti parlamentu. Uz nju moraju biti naznačeni i podzakonski propisi kojih će donošenje biti nužno radi provedbe zakona. Na taj se način omogućuje da se unaprijed procijene učinci do kojih novi zakoni mogu dovesti te da se svim zainteresiranim stranama omogući iznošenje prijedloga i mišljenja da bi novi zakoni bili što kvalitetniji i zahtijevali manje promjena kasnije.

Osim toga, Danska je počela poduzimati mjere za smanjenje upravnog opterećenja koje zakoni i propisi postavljaju ekonomskim subjektima. Da bi to postigla, ona se kao jedna od prvih država (uz Nizozemsku i Norvešku) počela koristiti modelom standardnih troškova (Standard Cost Model), odnosno posebnom metodom za mjerenje troškova koje upravno opterećenje izaziva ekonomskim subjektima, te se vlada 2001. obvezala da će do 2010. ukupno upravno opterećenje smanjiti 25%. Do sredine 2008. uspjela ga je smanjiti 15%.[4]

Kad se pogleda put koji je Danska prošla u pogledu regulacije, može se vidjeti da su, u skladu s idejama NJM, 1980-ih bile izražene želje za provedbom intenzivne deregulacije. Većina poduzetih mjera ostala je mrtvo slovo na papiru te se Danska 1990-ih okrenula boljoj regulaciji, odnosno želji da njezino zakonodavstvo bude što kvalitetnije i pristupačnije građanima i gospodarstvu.

Danas u pogledu regulacije s jedne strane postoje pritisci za povećanje regulacije radi detaljnog reguliranja pojedinih područja, čime se osigurava sigurnost i predvidljivost postupanja svih sudionika, a s druge strane postoje pritisci za pojednostavnjenjem propisa i smanjenjem upravnog opterećenja koja zakoni postavljaju gospodarstvu i građanima.

## 2.6.6 Vrijednosti u javnoj upravi

Temelj svake upravne doktrine jesu vrijednosti na kojima se ona temelji, odnosno ostvarenje pojedinih vrijednosti razlog je radi kojeg određena doktrina zagovara primjenu pojedinih mjera. Općenito, vrijednosti koje se djelovanjem javne uprave nastoje ostvariti mogu se podijeliti u pet temeljnih skupina. Svaka doktrina naglašava pojedine od njih. Te su:

(1) političke vrijednosti – odgovornost uprave, politička decentralizacija, legitimnost, otvorenost, transparentnost, responsivnost;

(2) pravne vrijednosti – vladavina prava, zakonitost, pravna odgovornost, jednakost, zaštita prava građana;

(3) socijalne vrijednosti – socijalna pravda, solidarnost, milosrđe, socijalna osjetljivost, poštovanje svih vrsta manjina;

(4) ekonomske vrijednosti – ekonomičnost, efikasnost, efektivnost, kompetitivnost, orijentacija tržišnim mehanizmima, orijentacija mehanizmima privatnog sektora;

(5) ekološke vrijednosti – zaštita okoliša, zaštita prirodne raznolikosti, pažljiva upotreba prirodnih resursa.[4]

NJM kao doktrina temelji se na ekonomskim vrijednostima i njihovu naglašavanju nauštrb ostalih vrijednosti. Danska je, s druge strane, poznata kao *rechtstaat* i socijalna država, odnosno država u kojoj su na prvome mjestu pravne, socijalne i političke vrijednosti.

Znajući da je Danska iznimno rano počela primjenjivati doktrinu NJM, može se postaviti pitanje jesu li vrijednosti koje NJM propagira utjecale na promjenu vrijednosti u danskoj javnoj upravi, odnosno jesu li vrijednosti koje su od Danske činile *rechtstaat* i socijalnu državu napuštene ili su se usprkos pritiscima NJM uspjele održati.

Može se zaključiti da je, bez obzira na izniman međunarodni utjecaj doktrine NJM te na interno naglašavanje vrijednosti koje on propagira kao nužne, danska javna uprava i dalje je ostala većim dijelom pod utjecajem tradicionalnih pravnih i političkih vrijednosti. Nove vrijednosti jesu prihvaćene i uvrštene visoko na listu poželjnih vrijednosti, no strah nekih teoretičara da će NJM dovesti do promjene vrijednosti u javnoj upravi, odnosno do gubitka mnogih poželjnih i potrebnih vrijednosti (svojevrsnog »pada« vrijednosti), u Danskoj se nije ostvario.[4]

## 2.6.7 Karakteristike danskog modela novog javnog menadžmenta

Gledajući način na koji su provedene reforme danske javne uprave od 1983. do danas, a posebno način na koji su primijenjene neke mjere NJM, mogu se vidjeti temeljne karakteristike koje su osnova danskog modela NJM. Lakše ih je utvrditi ako se prikažu kao razlike prema možda najpoznatijem, britanskom modelu NJM.

1. Sve mjere reforme koje su poduzimane imale su cilj zaštititi državu. Za razliku od Velike Britanije koja je svojim reformama željela stvoriti minimalnu državu, Danska je od samog početka reformi imala jasnu viziju: država blagostanja morala je biti očuvana, a reforme se provode radi povećanja kvalitete i efikasnosti javne uprave te osiguranja veće vrijednosti za uloženi novac, ali nipošto radi smanjenja države.

2. Mjere reforme u Danskoj poduzimane su pragmatički, bez ideološkog naboja. Dok su neoliberalna ideologija koju je podržavala konzervativna vlada Margaret Thatcher, odnosno nepovjerenje prema javnom sektoru uz istodobno glorificiranje privatnog sektora, bili pokretači reformi u Velikoj Britaniji, reforme javne uprave u Danskoj nisu bile ideološki motivirane. Štoviše, mjere koje bi po prirodi stvari trebale provesti konzervativne vlade (npr. privatizacija) provela je socijaldemokratska vlada. Možda je i sama činjenica da u zadnjih sto godina ni jedna vlada u Danskoj nije imala većinu u parlamentu, već se radilo o koalicijskim vladama, onemogućila jednostrane i ideološki motivirane reforme jer je o svakoj mjeri bilo nužno postići opći politički konsenzus.

3. Dok je britanska reforma bila sveobuhvatna i brža no igdje u Europi, danska reforma bila je spora, ali kontinuirana i temeljita. Mjere su se poduzimale pragmatički i sporo, nakon što su se provela prethodna testiranja i nakon što se postigao opći konsenzus oko potrebe njihova provođenja. Tako je privatizacija, iako se o njoj počelo govoriti početkom 1980-ih, provedena tek 1997. (ako se kao početak prave privatizacije uzme prodaja Teledanmarka). I ugovori o učinku s agencijama proširili su se tek nakon što je provedeno prvo testiranje. Ipak, reforma je bila izrazito kontinuirana. Mjere jedne vlade nastavila je primjenjivati sljedeća, dodajući neke svoje elemente, no bez oštih rezova i naglih promjena. To je u konačnosti dovelo do temeljite reforme. Tako je tijekom godina Danska postupno, ali sigurno, liberalizirala tržište mnogih usluga (telekomunikacije, bolnice, itd.), provela privatizaciju nekih državnih poduzeća, još više ojačala svoje lokalne i regionalne jedinice, okrenula se upravljanju putem rezultata i orijentaciji na rezultate, uvela promjene u personalnoj politici i statusu javnih službenika, daleko odmakla u korištenje e-vlade, itd.[4]



4. Za razliku od Velike Britanije, gdje su reformske mjere bile prvenstveno usmjerene promjeni strukture javne uprave (smanjivanje države privatizacijom, fragmentacija države agencifikacijom, stvaranje kvaziautonomnih tijela, tzv. quangosa),<sup>33</sup> reforme javne uprave s kojima je Danska počela 1980-ih nisu bile ponajprije strukturne reforme. Mjere koje su se predlagale imale su cilj uvesti menadžerske tehnike u funkcioniranje javne uprave i pojačati responsivnost javne uprave prema potrebama građana, bez mijenjanja strukture javne uprave. Naravno, treba uzeti u obzir da su razne strukturne inovacije koje predlaže NJM, kao npr. razdioba policy i izvršnih poslova između ministarstava i raznih agencija, u Danskoj postojale i prije NJM te ih nije bilo potrebno posebno uvoditi.

5. Dansku karakterizira visok stupanj decentralizacije – lokalne jedinice imaju iznimno široke ovlasti. Dok je pod utjecajem NJM lokalna samouprava u Velikoj Britaniji slabila jer se smatrala skupom i neefikasnom, u skandinavskim zemljama lokalna je samouprava još više ojačala. Zbog tog visokog stupnja decentralizacije Danskoj je bilo jednostavnije provesti reforme središnje državne uprave.

Može se postaviti pitanje do kakvih su rezultata dugogodišnje reforme javne uprave dovele. Ako se zna da se Danska početkom 1980-ih nalazila u dubokoj ekonomskoj krizi, a danas je jedna od najrazvijenijih zemalja Europe, očito je da su reforme dale željene rezultate. Postoje razna objašnjenja ekonomskog uspjeha Danske (kao i ostalih triju skandinavskih zemalja). Objašnjenje koje izgleda možda najvjerojatnije jest da se ekonomski uspjeh može pripisati kombinaciji reforme i stabilnosti.

Danska reforma bila je spora, ali temeljita, pa čak i radikalna jer je u konačnici dovela do modernizacije danske javne uprave kroz široko korištenje raznim novim mjerama i tržišnim mehanizmima u javnom sektoru. S druge strane, Dansku karakterizira i izrazita stabilnost, tj. bez obzira na sve reformske mjere, koncepcija države blagostanja nikada se nije dirala. Smatra se da upravo ta kombinacije reforme i stabilnosti omogućuje gospodarski rast jer građani, sigurni u svoju socijalnu sigurnost, lako prihvaćaju i podupiru razne mjere reforme koje su usmjerene racionalizaciji i povećanju efikasnosti javnog sektora (a koje mogu uključivati i smanjenje broja zaposlenih, gubitak statusa državnog službenika, prodaju djelatnosti privatniku). Takve mjere pak oslobađaju slobodna sredstva privatnom sektoru koji to vraća kroz veće poreze koji se koriste za unapređenje države blagostanja.[4]

Primjena mjera NJM u kombinaciji sa zaštitom socijalne i pravne države bila je za Dansku pravi recept za povratak u kategoriju jedne od najrazvijenijih zemalja svijeta. Njezini građani su među najzadovoljnijima svojom državom i upravom. Danas se i Danska, kao i ostale zemlje zapadnog svijeta, orijentirala doktrini dobre uprave, ne toliko zbog negativnih posljedica NJM, već zbog činjenice da je NJM kao doktrina usmjeren u prvom redu ekonomskim vrijednostima. U doba krize te vrijednosti imaju prednost, no danas, kad je Danska ekonomski stabilna, ona se orijentirala pitanjima kvalitete usluga svoje javne uprave te omogućivanja što šire participacije građana, a tim ciljevima više odgovara nova doktrina dobre uprave.[4]

### 2.6.8 Što Hrvatska može naučiti od Danske

Gledajući provedene reforme i stanje danske javne uprave, danski model može izgledati gotovo idealan. Reforma je provedena, zemlja je ekonomski ponovo snažna, a ono što je Danima bilo najvažnije, njihova socijalna država, očuvano je. Zašto i u Hrvatskoj ne bi bile provedene slične reforme? Trenutak je i više nego idealan, očito je da je zemlja u krizi. Zašto se ne bi reformirala javna uprava, ekonomski osnažila zemlja i sačuvala postojeća razina socijalne sigurnosti? Može li u tome dansko iskustvo pomoći?

Nažalost, između Hrvatske i Danske puno je lakše naći razlike no sličnosti, a primjena identičnih mjera u državama s različitom kulturom, tradicijom i poviješću ne može dovesti do istih rezultata, odnosno čak može dovesti do neželjenih rezultata. Kad bi bilo moguće jednostavno preuzeti iskustva jedne zemlje i prenijeti ih u drugu s istim rezultatom, danas ne bi postojale toliko velike razlike čak i među susjednim državama. Očito je dakle da danski, kao i općenito skandinavski, model reforme javne uprave nije moguće preslikati i prenijeti izvan konteksta tih država. To ne znači da se ništa ne može preuzeti i naučiti iz njihovih iskustava. Možda se ne može preuzeti cijeli program reforme danske javne uprave, no neka temeljna načela svakako se mogu i trebaju uzeti u obzir.[4]

U Hrvatskoj reforme javne uprave bilo poželjno provesti po modelu neoweberijanske države, odnosno po modelu koji predviđa istovremeno stvaranje tradicionalne jake uprave i države, ali i primjenu novih modernizacijskih elementa (inspiriranih i doktrinom NJM, ali i doktrinom dobre uprave) koji uključuju orijentaciju na rezultate i zadovoljenje potreba korisnika. Iako bi bilo idealno dansku reformu i njezine uspjehe jednostavno transplantirati u Hrvatsku, to nažalost nije moguće. [4]

Danska može poslužiti kao uzor, na njezinu iskustvu može se puno naučiti, no prilikom koncipiranja reformi i njihove provedbe potrebno je razmišljati vlastitom glavom i sve mjere prilagoditi vlastitim uvjetima i potrebama.

### **3. DOBRA UPRAVA (the good governance)**

#### **3.1 Korijeni nastanka "dobre uprave"**

Ova doktrina popularnost je stekla 2000-ih godina, prvo pod utjecajem Organizacije ujedinjenih naoda, nekih specijaliziranih agencija (npr. UNDP-a, Programa za razvoj UN-a) i Europske unije, a kasnije i drugih međunarodnih organizacija (WB, MMF, OECD). Doživljena je kao svojevrsni zaokret u odnosu na dotad prevladavajuću doktrinu „Novog javnog menadžmenta.“ Dobra uprava je usmjerena prema stvaranju takve uprave koja će na optimalan način zadovoljavati one društvene potrebe, koje su pretpostavka za uravnotežen razvoj suvremenog društva. Korijeni dobre uprave kao nove upravne doktrine sežu u devedesete godine prošlog stoljeća, kada su se pojavile prve sumnje u djelotvornost upravnih reformi, koje su se provodile sukladno preporukama međunarodnih institucija.

#### **3.2 Dobra uprava u Europskoj uniji**

Europska unija je bila prva koja se bavila dobrom upravom, koju je analizirala zajedno s ljudskim pravima, demokracijom i vladavinom prava. Analizirajući ranija stajališta o dobroj upravi, može se primijetiti kako je dobra uprava postala pojam koji se postupno odvaja od nekih političkih principa, kao što su temeljna ljudska prava, demokracija i vladavina prava. [3]

Naglasak se stavlja na ulogu civilnog društva i ulogu građana, transparentnost, prava čovjeka, vladavinu prava, primjenu suvremenih informatičko-komunikacijskih tehnologija, legitimitet, bolje upravljanje resursima, efikasnost i kvalitetu javnih usluga. Po Europskoj uniji načela doktrine dobrog upravljanja su participacija, otvorenost, djelotvornost, odgovornost i koherentnost (povezanost).

Posebno ističe potrebu jačanja upravnih kapaciteta kao i ukupnost sposobnosti za dobro upravljanje. Dobro upravljanje je kombinacija demokratske i efikasne uprave. Građani se u ovoj doktrini smatraju partnerima koji bitno pridonose konačnim efektima djelovanja javne uprave. Također se ističe i potreba njihovog informiranja, konzultiranja i participacije u oblikovanju javnih politika te u upravnim i drugim javnim procesima. Građani od političke elite očekuju da riješe temeljne probleme s kojima se suočavaju suvremena društva, a istovremeno raste nepovjerenje građana prema političkim institucijama, te se interes za političke procese i politiku kao društvenu djelatnost stalno smanjuje.

### 3.3 Načela dobre uprave

Navodi se pet načela dobre uprave, kako bi poboljšala vlastiti rad i ostvarila još bolje i kvalitetnije rezultate u budućnosti.

1. *Načelo otvorenosti* predstavlja jedno od temeljnih načela koja se i inače javljaju u promišljanjima o suvremenom ustrojstvu i reformi javne uprave. Tako se za načelo otvorenosti u radu uprave navodi kako se radi o načelu koje je usmjereno k neposrednoj komunikaciji između javne uprave i građana, te drugih subjekata koji su korisnici njezinih usluga. Europska komisija navodi kako institucije moraju funkcionirati u mnogo otvorenijoj mjeri. Zajedno s državama članicama moraju aktivno iskomunicirati prema javnosti ono što Europska unija radi, kao i odluke koje donosi. Moraju također koristiti terminologiju i jezik koji je pristupačan i razumljiv širokim narodnim slojevima. Ovo je posebno važno ukoliko se želi osigurati stvaranje povjerenja u institucije. Zbog svega navedenog smatra se kako je razrada ovog načela ključna za izgradnju dobre uprave.
2. *Načelo participacije*, prema mišljenju Komisije, drugi je element u stvaranju dobre uprave. U tom smislu, kvaliteta, relevantnost i efektivnost politika Europske unije ovisi o osiguravanju veće participacije, kako u njezinom koncepcijskom osmišljavanju, tako i u implementaciji. Poboljšanje participacije bi trebalo dovesti do stvaranja većeg povjerenja u krajnji rezultat rada institucija Unije. [3]

3. *Načelo odgovornosti* jedno je od temeljnih načela na kojima bi se trebala temeljiti dobra uprava. Međutim ono se ne odnosi samo na provođenje odluka, donesenih od strane političkih tijela, nego i na sama politička tijela i njihov rad. Temelj koncepta "dobre uprave" leži upravo na svijesti o odgovornosti političkih aktera za vlastito djelovanje, kako na području zakonodavne, tako i na području izvršne djelatnosti. Komisija navodi kako bi uloga legislativne i egzekutivne djelatnosti trebala biti jasnija i razvidnija. Svaka institucija Unije bi morala objasniti i preuzeti odgovornost za ono što radi u Europi. Postoji također i potreba za većom razvidnošću i odgovornošću institucija u državama članicama, kao i svih drugih, koji sudjeluju u razvoju i primjeni politika Europske unije na bilo kojoj razini.
  
4. *Načelo efektivnosti*, načelo je koje čini temelj provedbenog menadžmenta u javnom sektoru. Posebno se ističe kako je ovo načelo ključno u analizi rezultata provedbenog menadžmenta, čiji se učinci analiziraju na temelju izlaznih podataka vezanih uz aktivnosti različitih upravnih institucija u javnom sektoru. Komisija smatra kako politike koje provode tijela Unije trebaju biti efektivne, te se treba osigurati njihova evaluacija na bazi objektivno ustanovljenih činjenica i prošlog iskustva. Mišljenje je Komisije da je efektivnost politika koje tijela Unije provode proporcionalna je u onoj mjeri u kojoj je proces donošenja odluka na odgovarajućoj razini.
  
5. *Načelo povezanosti* ,prema shvaćanju Komisije, je načelo koje ukazuje na to da politike koje provode institucije Unije trebaju biti međusobno sukladne i lako razumljive. Potreba za takvim pristupom u Uniji raste zbog niza čimbenika koji na to utječu: broj zadaća koje se trebaju obaviti raste, povećava se njihova raznovrsnost i složenost, promjene poput klimatskih i demografskih mijenjaju granice sektorskih politika na kojima je Unija bila utemeljena i izgrađena, regionalna i lokalna tijela se sve više uključuju u različite politike i projekte Unije. Zbog svega navedenog, ovo načelo zahtijeva vodstvo s autoritetom te snažno izraženom odgovornošću za rad institucija Unije, kako bi se osigurao konzistentan pristup u ovako kompleksnom i složenom upravnom i političkom sustavu. Ovo načelo nije samo karakteristično za institucije Unije, nego je i primjenjivo i na javnu upravu i institucije država članica, te je jedno od temeljnih načela na kojima bi trebalo počivati ustrojstvo javne uprave. [3]

6. *Načelo subsidiarnosti kao dodatno načelo za oživotvorenje dobre uprave*

Pored gore navedenih pet temeljnih načela, koje Komisija smatra ključnim za uspostavu koncepta "dobre uprave" u europskim institucijama, uvodi se i načelo subsidiarnosti i proporcionalnosti koje se kombinira s gore iznesenim načelima. Subsidiarnost ovdje znači da će se u dvojbi koju razinu odlučivanja izabrati (od europske do lokalne), izbor temeljiti na tome da će tijela s niže razine odlučivanja, ukoliko imaju sposobnost donositi i provoditi odgovarajuće odluke, biti u prednosti pred tijelima s više razine odlučivanja. Što se pak tiče proporcionalnosti, ovdje se očekuje da će razina odlučivanja i provođenja odluka biti razmjerna ciljevima koji se tim politikom žele ostvariti. Komisija naglašava da će se, prije nego se krene u pokretanje nekog procesa ili inicijative najprije:

- a) provjeriti je li određena javna aktivnost uopće potrebna,
- b) je li europska razina odgovarajuća za takvu vrstu akcije,
- c) te ukoliko jest, jesu li mjere koje su izabrane proporcionalne ciljevima koji se žele ostvariti.

## **4. NEOWEBERIJANSKA DRŽAVA (Neoweberian state)**

### **4.1 Korištenje pojma 'neoweberijanski'**

Pojam neoweberijanski često je u uporabi u literaturi sociologije, politologije i javne uprave od 1970-ih (bez preciznih definicija; analiza značajki Weberovog modela uprave, analiziranje upravnog aparata, odnosa moći unutar upravnih sustava, instrumentalne racionalnosti).

### **4.2 Korištenje pojma 'neoweberijanska država'**

Teorije države; posebno unutar etatocentričnih teorija (država – teritorijalno ograničen skup institucija i ljudi sa središtem koje ima ovlast donositi kolektivno obvezujuće odluke i pravila, poduprto legitimnom fizičkom prisilom (Mann, 1983))

Države slijede određeni put institucionalne evolucije (ustavna evolucija ili evolucija pravne države); konvergentne promjene unutar političko-upravnog sustava (upravne reforme ne mijenjaju postojani karakter nacionalne države – logika neoweberijanske države).

Neoweberijanska država je jedna od novijih upravnih koncepcija koja se pokušava formulirati naspram novog javnog menadžmenta.

Naglašava potrebu koja se posebno izražava u zemljama postsocijalističke tranzicije, da ojača uloga upravnog prava, a da se javnu upravu učini efikasnom i urednom u funkcioniranju. Karakteristike klasičnog weberijanskog birokratskog modela uprave (pisane komunikacije, zakonitost, profesionalnost i edukacija službenika, neosobni odnosi, itd.) smatra poželjnima.

[2]



### 4.3 Weberovo poimanje uprave

Weber je uveo koncept ideal tipa birokratske organizacije, koji naziva birokratsko-monokratskom organizacijom. Vrijednosti i usmjerenosti Weberovog modela uprave su pravne i demokratske vrijednosti, jedinstveno provođenje pravnih pravila i snažna država. Vezana je za legalni tip vlasti i ima analitički koncept.

Obilježja birokracije:

- a) formalnost, hijerarhija, specijalizacija te jasna funkcionalna podjela rada
- b) standardizirani, jasno definirani i impersonalni postupci regulirani pravnim ili tehničkim normama
- c) profesionalno upravno osoblje s trajnim zaposlenjem, karijerom, plaćom i mirovinama, imenovano na temelju formalnog obrazovanja
- d) birokracija podrazumijeva racionalno-legalan politički poredak u kojemu se pravne norme uvode na temelju svrsishodnosti i/ili racionalnosti. [5]

#### 4.4 Neoweberijanska država – sadržaj upravne doktrine

- ‘weberijanski’ elementi
  - Reafirmacija uloge države kao glavnog facilitatora rješavanja kolektivnih problema
  - Reafirmacija uloge predstavničke demokracije (na središnjoj, regionalnoj, lokalnoj razini) kao legitimirajućeg elementa unutar državnog aparata
  - Reafirmacija uloge upravnog prava u očuvanju temeljnih načela odnosa između građana i države (jednakost prije prava, zaštita privatnosti, pravni nadzor i dr.)
  - Očuvanje ideje o javnoj službi kao profesiji s distinktivnim statusom, kulturom i do određene mjere uvjetima.
  
- ‘neo’ elementi
  - Prijelaz s interne orijentacije prema poštivanju pravila i procedura na vanjsku usmjerenost na zadovoljavanje potreba i preferencija građana
  - Upotpunjavanje predstavničke demokracije različitim mehanizmima za konzultiranje građana
  - Usmjerenost na ostvarivanje rezultata, a ne samo poštivanje procedura; više naglaska na ex post nego na ex ante kontroli (ali ne napuštanje posljednje); upravljanje učinkom
  - Profesionalizacija javnih službenika – službenici nisu samo stručnjaci nego i profesionalni menadžeri usmjereni na potrebe građana/korisnika (Pollitt i Bouckaert, 2011). [5]

#### 4.5 Svrha neoweberijanske države

- Stabilnost, predvidivost, kontinuitet
- Jačanje političkog legitimiteta, odgovornosti i povjerenja građana u institucije
- Jačanje demokracije
- Smanjivanje korupcije, ekonomski i socijalni razvoj
- Vizija moderne, efikasne, na građane usmjerene uprave [5]

#### 4.6 Neoweberijanska doktrina i tranzicijske zemlje

Veći broj studija pokazao je kako novi javni menadžment ne funkcionira (barem ne bez brojnih loših efekata) u tranzicijskim zemljama u razvoju. Stabilnost, zakonitost, predvidivost i kontinuitet su prikladni za tranzicijske zemlje s relativno slabim institucijama, nižim stupnjem obrazovanja službenika i višom razinom nepotizma, patronaže, korupcije i sl. Te nižim stupnjem povjerenja građana u institucije. Modernizacija sustava javne uprave nastupa tek nakon institucionalizacije klasičnog Weberovog modela uprave. Snažna uloga države temelj je za rješavanje kako 'starih' tranzicijskih tako i 'novih' problema vezanih za globalizacijske procese, tehnološkijske promjene, i dr. U složenom političkom i ekonomskom kontekstu tranzicijskih zemalja.

## ZAKLJUČAK

Javni menadžment je nastojanje da se većina vrijednosti i tehnika privatnog sektora te tržišnih kriterija uvede u javni sektor, kako bi postao djelotvorniji i konkurentniji poslovni stil, orijentiran na rezultate. Efikasnost, ekonomičnost, efektivnost su početne i temeljne orijentacije javne uprave, zatim se pojavljuje novi javni menadžment koji nameće ekonomske vrijednosti i tehniku privatnog sektora javnome, naglasak je uglavnom na jeftinoću i efikasnost, pouzdanje u moć privatnog poduzetništva i slobodnog tržišta. Prvenstveno kako bi novi javni menadžment funkcionirao u Hrvatskoj potrebno je na čelo Vlade staviti odgovorne i sposobne ljude koji su spremni Hrvatsku „podići na noge“ i omogućiti građanima pristup svakoj informaciji vezanu uz javnu upravu. Bitno je naglasiti da javna uprava treba biti odgovorna za razvoj, a ne za zastoj unapređenja države te da je potrebno naći točnu mjeru zaštite javne uprave od političkog utjecaja.

Dobro upravljanje je kombinacija demokratske i efikasne uprave. Ova doktrina uključuje aktivnu participaciju građana, javnost rada, otvorenost u donošenju političkih odluka, te uključenosti nevladinih institucija i privatnog sektora u obavljanju javnih poslova.

U Europskoj uniji pojam "dobre uprave" je posebno promoviran i u njoj razradi posebno su važna načela na kojima bi trebalo temeljiti dobru upravnu praksu. To su načelo otvorenosti, participacije, odgovornosti, efektivnosti i povezanosti. Također, zajedno s ovim načelima, Unija kombinira načelo subsidijarnosti, kao jedno od temeljnih načela na kojima bi trebalo počivati funkcioniranje institucija Unije, i njihov međudnos s institucijama država članica, kao i s institucijama na lokalnoj i regionalnoj razini u državama članicama.

Iskustvo iz međunarodnih zemalja je pokazalo da privatizacija i smanjenje broja službenika ne mora nužno rezultirati većom efikasnošću. Također, ako reforme nisu dio dugoročne strategije, vjerojatno neće rezultirati željenim poboljšanjima. Idealno bi bilo iskombinirati najbolje dijelove ovih dviju doktrina, Novog javnog menadžmenta i Dobre uprave, te bi na taj način javni sektor uistinu i mogao postati učinkovit i efikasan te vratiti izgubljeno povjerenje građana.

## LITERATURA

### ***Knjige:***

[1] Koprić I, *Javna uprava-nastavni materijali*, Zagreb, 2006.

[2] Koprić I, Marčetić G, Musa A, Đulabić V, Lalić N. G, *Upravna znanost-javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Zagreb, 2014.

### ***Znanstveni rad:***

[3] Klarić M, Lozina D,; „*Dobra uprava*“ *kao upravna doktrina u Europskoj uniji*

[4] Manojlović R,; „*Danski model novog javnog menadžmenta – može li poslužiti kao uzor Hrvatskoj*“

### ***Internet:***

[5] [www.pravo.unizg.hr](http://www.pravo.unizg.hr)

[6] <http://www.rsp.hr/ojs2/index.php/rsp/article/view/285/289>