

Komparativna javna uprava – nastavni materijali

Institut za javnu upravu
Zagreb, 2015.

© Copyright

Sva su prava pridržana. Nije dopušteno umnožavanje u bilo kojem obliku te stavljanje u promet bez posebnog dopuštenja.

KOMPARATIVNA METODA U PROUČAVANJU JAVNE UPRAVE: POTENCIJALI I PROBLEMI*

1. Komparativna metoda u društvenim znanostima

Komparativna metoda široko je rasprostranjena u društvenim i drugim znanostima. Usporedba (komparacija) omogućuje da se informacije stave u kontekst u kojem se mogu ocijeniti i interpretirati, što je posebno važno kada se susretnemo s novim informacijama o određenoj temi ili pojavi i povežemo ih s prijašnjim spoznajama (Burnham i sur., 2006).

Komparacijom se među pojavama uočavaju njihove sličnosti, zajednička obilježja ili međusobne različitosti (Žugaj et al., 2006). Tako komparativna metoda omogućuje usporedbu određene društvene pojave, primjerice sklapanja braka ili zastupljenosti žena u političkom životu, u različitim društvima ili kulturama.

Komparativna metoda u društvenim znanostima omogućuje objektivnije razumijevanje i objašnjavanje društvene pojave, odnosno njezinu kontekstualizaciju, svrstavanje u skupine (klasifikaciju), formuliranje općih zaključaka o pojavi koju istražujemo (testiranje hipoteza) te predviđanje (usp. Hague et al., 2001).

Usporedba je jedna od važnih metoda i u proučavanju javne uprave, a upravne sustave moguće je uspoređivati s različitim aspektima. Tako je moguće uspoređivati upravne sustave u

* Dr. sc. Goranka Lalić Novak, docentica na Katedri za upravnu znanost, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Rad je izrađen u okviru znanstvenoistraživačkog projekta *Hrvatski pravni sustav* Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

kontekstu vremena, primjerice određene aspekte nekog upravnog sustava u prošlosti i danas. Takva poredbeno-povijesna metoda može biti korisna, primjerice, za utvrđivanje u kojoj je mjeri razlikovanje između odabranih aspekata javne uprave determinirano vrijednostima koje dominiraju u pojedinim vremenskim razdobljima. Usporedba je moguća i na razini uprave u određenoj zemlji ako se kompariraju različiti dijelovi teritorijalnog ustroja, primjerice na regionalnoj razini. Nadalje, moguće je opisivati i uspoređivati čitave upravne sustave pojedinih zemalja, određene aspekte javne uprave, odnosno njezine funkcije, ili pak pojedine upravne pojave (v. Peters, 1988).

Iako se komparacija kao metoda proučavanja političkih sustava i sustava upravljanja javnim poslovima javlja još u antici, usporedne analize javne uprave stranih zemalja postaju sve učestalije od 1950-ih. Posljednjih pedesetak godina komparativno proučavanje javne uprave razvija se u okviru upravne znanosti kao posebna disciplina – komparativna javna uprava.

2. Komparativna javna uprava: pojam i razvoj

Komparativnu javnu upravu moguće je definirati kao izučavanje upravnih sustava korištenjem metodom usporedbe, kao istraživanje javnih uprava u drugim zemljama, ili pak kao potragu za uzorcima i pravilnostima koje se pojavljuju u organizaciji uprave i upravnom djelovanju u različitim zemljama (komparacija kao deskripcija i kao način provjere teorijskog okvira).

Kao dio upravne znanosti, komparativna javna uprava intenzivnije se razvija nakon Drugog svjetskog rata. Njezinom razvoju pridonose različiti faktori, između ostalog i potreba za proširenjem opsega i predmeta upravne znanosti (Farazmand, 2001). Rani komparatisti istodobno su pokušavali definirati predmet istraživanja, razvijati opću teoriju, postaviti metode istraživanja te generalizirati stečena iskustva (Fitzpatrick et al., 2011).

2.1. *Usporedba kao metoda proučavanja političkih i upravnih sustava – rani glasnici*

Uspoređivanje i proučavanja upravnih sustava drugih zemalja ima korijene još u staroj Grčkoj u kojoj su atenski filozofi, Aristotel, Platon i Ksenofon, proučavali komparativne političke sustave i sustave upravljanja u tadašnjim gradovima-državama. I otac povijesti Herodot proučavao je i pisao o različitim sustavima političke vlasti, od onih u grčkim gradovima do velikih ondašnjih carstava, posebno o razvijenom Ahemenidskom Perzijskom Carstvu (6. – 4. stoljeće pr. Kr.) s upravom organiziranom po uzoru na Babilon (Farazmand, 2001). I povjesničari Kautilya (350.–283. pr. Kr.) u staroj Indiji i Ibn Khaldun (1332.–1406.) u islamskom svijetu uspoređivali su političke i upravne sustave na različitim područjima (Björkman, 2010).

Europski istraživači javne uprave u posljednjih dvjestotinjak godina, posebno kameralisti u 18. stoljeću i francuski znanstvenici u 19. stoljeću, po usmjerenju su bili komparatisti (Heady, 1996). Naime, kameralizam kao najpoznatija europska modernizacijska doktrina 18. i 19. stoljeća integrirao je iskustvena saznanja o upravi, ekonomiji i javnim financijama, a sistematizacija upravljačkog iskustava u kameralizmu bila je povezana s proučavanjem drugih iskustava važnih za funkcioniranje države i ukupni život zajednice.

U SAD-u proučavanje komparativnih upravnih sustava, smatraju neki autori, započinje još s utjecajnim esejom *Studija uprave* Woodrowa Willsona, profesora političkih znanosti, a kasnije i 28. predsjednika SAD-a, iz 1887., u kojem je ustvrdio da je preduvjet za razumijevanje prednosti i nedostataka domaćeg upravnog sustava njegova usporedba s drugim upravnim sustavima (Björkman, 2010). Willson je smatrao da su upravne tehnike i postupanje slični u svim zemljama, pa je moguće puno toga spoznati i naučiti korištenjem komparacijom kao metodom. Međutim, zbog ondašnjeg usmjerenja teoretičara i praktičara na organiziranje i definiranje domaće javne uprave, komparativna javna uprava nije se dalje značajnije razvijala.

U Europi početkom 20. stoljeća Max Weber, njemački politički ekonomist i sociolog, stvara teorijski okvir za analizu društva općenito i u tom okviru analizira pojavu moderne uprave u sklopu razmatranja različitih tipova vladanja. Weber razlikuje tri tipa vlasti, ovisno o izvoru legitimnosti – legalni, tradicionalni i karizmatični, a nositelji vlasti, da bi osigurali pokornost onih kojima vladaju, trebaju izvršnu instituciju koja će izvršavati njihove odluke. Vrsta organizacije ovisi o tipu vlasti, a uz legalni tip vlasti Weber veže birokratsku organizaciju u smislu »modernog činovništva«. Da bi razvio birokratski racionalni model uprave, Weber je taj model usporedio s drugim sustavima toga vremena. U tom smislu komparativna metoda istraživanja središnja je metoda Weberove teorije sustava vlasti kroz povijest (Jreisat, 2006).

Nakon Prvog svjetskog rata i s osnivanjem Lige naroda sve se više postavljaju pitanja povezana s upravnim sustavima manje razvijenih zemalja koje su bile pod utjecajem velikih kolonijalnih sila. Pitanje upravnog razvoja postaje još važnije nakon Drugog svjetskog rata i kraja kolonijalizma, kada nastaju neovisne i suverene države koje razvijaju vlastite političke i upravne sustave. Razvijaju se nova područja interesa – komparativna i razvojna uprava, s naglaskom na zemlje tzv. trećeg svijeta.

2.2. Komparativna javna uprava u prvim desetljećima nakon Drugog svjetskog rata

Komparativna javna uprava, kao što je već rečeno, počinje se razvijati u prvim desetljećima nakon Drugog svjetskog rata kao reakcija na tradicionalnu literaturu o upravi koja se fokusirala gotovo isključivo na nacionalne upravne sustave zapadne Europe i Sjeverne Amerike, koja je bila normativistički usmjerena na propise i regulaciju uprave, prvenstveno deskriptivna, a manje eksplanatorna i analitička (Björkman, 2010). U ovom razdoblju pažnja istraživača u području komparativne i razvojne javne uprave usmjerena je na odnos politike i birokracije, utjecaj birokracije na proces donošenja političkih od-

luka i funkcionalne probleme »moderne« uprave (Kuhlmann i Wollmann, 2014).

Komparativna i razvojna uprava razvijaju se pod utjecajem pojedinih država i međunarodnih organizacija koje su se zalagale za prijenos zapadnih upravnih modela i tehnika na zemlje u razvoju. Upravni se sustavi uspoređuju da bi se pronašla univerzalna načela za organizaciju i djelatnosti javne uprave koje je moguće pronaći u razvijenim zemljama zapada i implementirati u manje razvijene zemlje (Pollit, 2011). Komparativna i razvojna uprava posebno se razvijaju u SAD-u, kao jednom od najvažnijih centara moći, predvodniku borbe protiv komunizma te pružatelju značajne razvojne pomoći drugim zemljama. Stoga i proučavanje razvojne uprave u SAD-u postaje sve značajnija akademska disciplina (Van Wart i Cayer, 1990).

U SAD-u se razvojem komparativne uprave posebno bavi la Grupa za komparativnu upravu (CAG) ustanovljena 1960. u okviru utjecajnog Američkog društva za javnu upravu (ASPA), koja daje zamah razvoju discipline. Među važnijim radovima američkih autora tog razdoblja moguće je izdvojiti članak F. Riggsa iz 1962. *Trendovi u komparativnom istraživanju javne uprave*, u kojem se zalaže za empirijska istraživanja, pronalaženje zajedničkih obilježja upravnih sustava različitih zemalja i razmatranje formalnih institucija u kontekstu njihova okoliša. Stoga se Riggsov pristup naziva i ekološkim (v. ovdje poglavlje 6.2.). Drugi važniji rad knjiga je F. Headyja *Javna uprava: komparativna perspektiva* iz 1966. (i sljedećih izdanja) u kojoj analizira upravne sustave u različitim zemljama i povezuje ih s političkim režimima (Pollit, 2011). Upravo se Heady i Riggs smatraju utemeljiteljima komparativne javne uprave (Jones i Klingner, 2007).

Komparativna javna uprava istodobno se razvija i na europskom kontinentu. Polazeći od studija slučaja dviju francuskih upravnih organizacija, M. Crozier u djelu *Birokratski fenomen* (1964.) gradi ambicioznu teorijsku analizu moći u organizaciji, ponajprije birokratskoj organizaciji, uz razmatranje šireg povijesno-kulturnog okvira birokracije. Fritz Morstein Marx,

njemačko-američki politolog i upravni teoretičar, bavio se komparativnim istraživanjima upravnog osoblja, financiranja, nadzora i odgovornosti u javnoj upravi te bio prvi profesor komparativne javne uprave u Europi 1962. na Sveučilištu za upravnu znanost u Speyeru (Kuhlmann i Wollmann, 2014). Godine 1975. osnovana je i Europska grupa za javnu upravu (EGPA) sa svrhom jačanja suradnje i razmjene ideja između europskih znanstvenika i praktičara u području javne uprave.

U drugoj polovini 1970-ih dolazi do stagnacije u razvoju discipline, što se vidi po malom broju znanstvenih tekstova i istraživanja. Većina znanstvenika s područja javne uprave bavila se nacionalnim upravnim sustavima (Pollit, 2011).

2.3. Suvremeni razvoj komparativne javne uprave

Tijekom 1980-ih komparativna javna uprava počinje se ubrzano razvijati. Kao pionirske radove moguće je izdvojiti dva rada iz 1981. – knjigu J.D. Aberbacha, R.D. Putnama i B.A. Rockmana *Birokrati i političari u zapadnim demokracijama* te knjigu B.G. Petersa *Politika birokracije* (Pollit, 2011). Objavljuje se sve više komparativnih istraživanja, u prvom redu nekih specifičnih upravnih funkcija ili sektora (npr. zdravstvene zaštite ili obrazovanja).

Stvarni procvat komparativna javna uprava doživljava od 1990-ih. Jedan od naglasaka je proučavanju procesa tranzicije (Kuhlmann i Wollmann, 2014) nakon pada Berlinskog zida i kraja hladnoratovske podjele. S daljnjim razvojem discipline i predmet proučavanja širi se na istraživanje različitih tema u širem području javne uprave (Fitzpatrick et al., 2011). Sve je više radova komparativno po svom sadržaju i predmetu.

Krajem 1990-ih i početkom 2000-ih na još ubrzaniji razvoj komparativne javne uprave utječe s jedne strane sve veća umreženost i mobilnost akademske zajednice, što rezultira sve većim brojem komparativnih istraživanja, a s druge strane, proliferaciji radova i podizanju njihove kvalitete pogoduje i sve veći broj znanstvenih časopisa koji objavljuju radove iz komparativne javne uprave. Razvoju pridonosi i djelovanje

pojedinih međunarodnih organizacija, primjerice OECD-a i njegova Odbora za javni menadžment (PUMA) koji prikuplja mnoge statističke podatke koji onda služe kao izvor za znanstvene radove i istraživanja (Pollit, 2011).

Danas je sve više istraživanja određenih upravnih pojava u različitim društvenim kontekstima i kulturama. Upravo shvaćanje da će određeni koncepti imati različitu primjenu i postizati različite rezultate u pojedinim upravnim sustavima te nužnost usporedbe utjecaja različitih kontekstualnih faktora koji utječu na upravne i institucionalne prakse u središtu je suvremenog komparativnog istraživanja javne uprave. Međutim, nekoliko je smjerova kritike komparativne javne uprave. Prvo, ne postoji konsenzus o definiciji područja kojim se ova disciplina bavi i koje istražuje; drugo, postavlja se pitanje u kojoj je mjeri komparativna javna uprava povezana s javnom upravom općenito i upravnim praksama specifično; treće, nedovoljna povezanost s teorijom; četvrto, nedostaci u metodologiji istraživanja i izvorima podataka (Fitzpatrick et al., 2011).

3. Komparativno istraživanje javne uprave: predmet i svrha

Uobičajeno, komparativnim istraživanjem javne uprave smatra se usporedba uprave ili određenih upravnih pojava u dvije zemlje ili u više njih. Osim usporedbe zemalja, danas se znatan dio komparativne javne uprave kao discipline odnosi na istraživanje lokalne samouprave (Kuhlmann i Wollmann, 2014).

Predmet komparativnog istraživanja, kao jedne od metoda upravne znanosti, može biti sve ono što je i predmet upravne znanosti – upravne organizacije i djelatnost javnog upravljanja, posebno njihova uloga u društvenoj zajednici, upravljačka odnosno menadžerska tehnologija u javnoj upravi, ponašanje upravnih službenika, odnosi uprave i građana, pravila koja reguliraju javnu upravu i druge upravne pojave (Koprić i sur., 2014).

Svrha komparativnih istraživanja javne uprave je kontekstualni opis upravnih sustava ili određenog aspekta javne uprave koji se istražuju, stvaranje pojmovne klasifikacije u pogledu upravnih sustava, objašnjenje onoga što je opisano i klasificirano te predviđanje ishoda u drugim zemljama.

Cilj *opisivanja* upravnih sustava odnosno određenih aspekata javne uprave u određenoj zemlji ili skupini zemalja može biti potpunija spoznaja o upravnim sustavima zemlje/zemalja koje se proučava ili spoznaja o upravnom sustavu istraživačeve zemlje ili pak oboje. Opis je sastavni dio istraživačkog procesa, a deskriptivni materijal služi kao važan izvor za objašnjavanje i poopćavanje zaključaka u pogledu predmeta istraživanja (prilagođeno prema: Landman, 2008).

Klasifikacija je također sastavni dio komparativnih istraživanja javne uprave budući da omogućuje grupiranje mnogo različitih opisa upravnih sustava ili njihovih aspekata u jednostavnije, zasebne kategorije s prepoznatljivim i zajedničkim obilježjima. Klasifikacijom se traže obilježja upravnih pojava zajednička u različitim zemljama odnosno ona obilježja po kojima se upravne pojave razlikuju (prilagođeno prema: Landman, 2008).

Objašnjenje onoga što je opisano i klasificirano odnosno potraga za faktorima koji mogu pridonijeti objašnjenju i analiza koja upućuje na moguće uzročno-posljedične veze važan je cilj komparativnog istraživanja uprave. Usporedba upravnih sustava različitih zemalja omogućuje provjeru hipoteza (pretpostavki o povezanosti pojava odnosno varijabli) izvedenih iz pojedinih upravnih teorija i pridonosi razvoju tih teorija i teorijskih smjerova. Istraživači koji se služe ovom razinom analize utvrđuju varijable (faktore, koncepte, pojave), određuju njihovu međusobnu povezanost i tu povezanost uspoređuju u različitim zemljama radi verificiranja, formuliranja i izgradnje općih upravnih teorija kojima će objasniti uočene pravilnosti (prilagođeno prema: Landman, 2008). Naime, za stvaranje fonda pouzdanog znanja o uzrocima i posljedicama pojedinih upravnih pitanja potrebna su znanstvena istraživanja javne

uprave kojima se provjeravaju hipoteze izvedene iz upravnih teorija (Koprić et al., 2014).

Predviđanje je posljednji i najteži cilj komparativnog istraživanja javne uprave. Na temelju poopćavanja iz provedene komparacije nastoji se uspostaviti korelacija nekih pojava, nastoje se predvidjeti ishodi u drugim zemljama ili se stvaraju postavke o budućim ishodima predmeta istraživanja (prilagođeno prema: Landman, 2008).

4. Metodologija komparativnog istraživanja javne uprave

Metodologija komparativnog istraživanja javne uprave znanstvena je metodologija, shvaćena kao skup pravila i postupaka za provođenje istraživanja na temelju kojih se može provjeriti određeno teorijsko usmjerenje.

Odabir metodologije ovisit će o svrsi i predmetu istraživanja. Komparativnim istraživanjem može se dubinski analizirati neki slučaj (npr. utjecaj menadžerskih reformi na državnu upravu u Njemačkoj) ili pak ispitivati odnos između faktora (npr. kakve je strukturne promjene prouzročio novi javni menadžment u upravnim sustavima nordijskih zemalja). U tom smislu, s obzirom na cilj istraživanja, moguće je razlikovati komparativno istraživanje prvenstveno usmjereno na slučaj i istraživanje prvenstveno usmjereno na faktore (varijable).

Cilj istraživanja usmjerenog na slučaj jest ponuditi iscrpan opis određene pojave, no često tragajući za značenjem širim od tog slučaja (ili slučajeva), a cilj istraživanja usmjerenog na varijable jest uspostaviti odnos između faktora (varijabli) koji se mjere u određenom broju slučajeva.

Tri su kategorije varijabli: ovisne varijable (pojave koje želimo objasniti istraživanjem; u gornjem primjeru to su upravni sustavi), neovisne varijable (sve ono što se smatra da utječe na ovisnu varijablu; u gornjem primjeru to je novi javni menadžment) i lažne ili intervenirajuće varijable (one za koje pogrešno izgleda da utječu na odnos između ovisne i neovisne varijable odnosno one koje imaju nekakav utjecaj na taj odnos;

u gornjem primjeru to može biti npr. tip političkog sustava, tradicija, kultura, itd.).

Ovisno o tipu istraživanja koriste se i različite metode istraživanja. Odabir metode, odnosno strategije istraživanja jedno je od najvažnijih pitanja u istraživanju bilo koje društvene pojave, pa tako i komparativnih istraživanja javne uprave.

Na metode istraživanja javne uprave općenito utječu istraživačke metode iz političkih znanosti i ekonomije koje su usmjerene na generalizaciju. Stoga i u istraživanjima javne uprave dominiraju kvantitativne metode, no postoji i značajan broj kvalitativnih istraživanja (Gabrielian et al., 2008).

4.1. Odabir metode istraživanja

Metode koje se koriste u komparativnim istraživanjima javne uprave uobičajene su metode društvenih istraživanja – riječ je o skupinama kvantitativnih i kvalitativnih metoda. Te se skupine metode međusobno nadopunjuju budući da su obje usmjerene na izvođenje zaključaka iz dostupnih podataka (v. Landman, 2008; Read i Marsh, 2005).

Odabir metode ovisit će o cilju i svrsi istraživanja. Korištenjem kvantitativnih metoda može se brojčano opisati pojava koja se istražuje odnosno utvrditi povezanost između brojčano određenih varijabli, dok je pomoću kvalitativnih metoda moguće dublje opisati pojavu odnosno razumjeti njezina svojstva i obilježja. Ovisno o cilju istraživanja, metoda će biti kvalitativna ako je cilj i fokus istraživanja opisivanje i razumijevanje pojave, a kvantitativna ako je cilj i fokus istraživanja objašnjenje i predviđanje (Gabrielian et al., 2008).

4.1.1. Kvantitativno istraživanje

Kvantitativno istraživanje zasniva se na promatranju i mjerenju pojavljivanja neke upravne pojave u više zemalja (npr. omjer lokalnih i državnih službenika). Naime, promatranjem varijabli u većem broju slučajeva mogu se izvesti zaključci o nekoj upravnoj pojavi (npr. kako proces tranzicije

utječe na omjer lokalnih i državnih službenika). S velikim brojem slučajeva moguće je izvesti poopćavanje empirijskog materijala, budući da statistička teorija pokazuje da što je broj slučajeva veći, veća je i vjerojatnost da ono što se promatra nije slučajna pojava (John, 2005). U kvantitativnim komparativnim istraživanjima javne uprave uobičajeno će se koristiti analize službenih statističkih podataka, posebno kada se komparira velik broj zemalja (v. ovdje poglavlje 4.2.1.).

Najčešće kvantitativne metode istraživanja su:

- (1) *ankete* koje se provode u određenom trenutku i na određenom uzorku ljudi, reprezentativnom za širu populaciju, radi prikupljanja statističkih podataka dobivenih na temelju pitanja upućenih ispitanicima koji opisuju neki aspekt proučavane pojave (primjerice, povjerenje građana u javnu upravu) i omogućuje korelacijsku usporedbu;
- (2) *eksperimenti* i *kvazieksperimenti* kao metode istraživanja kojima se proučava određena pojava u kontroliranim uvjetima i tijekom kojih se prikupljaju podaci koji se dalje statistički obrađuju (primjerice, istraživanje stajališta učenika prema manjinama prije i nakon uvođenja eksperimentalnog kurikuluma kojemu je cilj povećanje etničke snošljivosti);
- (3) *promatranje* tijekom kojeg istraživač svoja opažanja kvantificira na temelju utvrđenog protokola (primjerice, promatranje rada službenika nekog ministarstva);
- (4) *analiza sadržaja* kao metoda prikupljanja podataka iz informacijskog materijala (novina, radija, televizije, interneta) na temelju kojih se može dobiti objektivna, sustavna i kvantitativna opis sadržaja (primjerice, analiza novinskih članaka o reformi javne uprave);
- (5) *nenametljiva istraživanja* koja uključuju analizu postojećih podataka iz različitih evidencija i arhiva (primjerice, analiza statističkih podataka o broju javnih službenika) (v. više npr. Bryman, 1988; Cohen et al., 2007; Žugaj et al., 2006).

4.1.2. Kvalitativno istraživanje

Kvalitativnim se istraživanjem neka upravna pojava stavlja u vremenski i prostorni okvir (Gabrielian i sur., 2008). Istraživač će odabrati kvalitativne metode komparativnog istraživanja zbog same prirode istraživačkog pitanja koje traži dubinsku analizu, ili radi stjecanja znanja o nekoj pojavi, ili pak zato da bi produbio znanja o nekoj već poznatoj pojavi (npr. utjecaj Europske unije na reformu hrvatske i slovenske javne uprave). Zbog malog broja slučajeva (zemalja) koji se istražuju, poopćavanje nije temeljna svrha kvalitativnih istraživanja, već su ona usredotočena na razumijevanje specifičnog slučaja ili uzorka osoba. Kvalitativna komparativna istraživanja javne uprave najčešće se izvode kao komparacije malog broja zemalja ili studije slučaja (v. ovdje poglavlje 4.2.3.).

Najčešće kvalitativne metode istraživanja su:

- (1) *intervju* kojim se prikupljaju informacije važne za pitanje ili problem koji se istražuje (primjerice, intervjuiranje policijskih službenika radi istraživanja organizacijske kulture u policiji), a mogu biti dubinski, strukturirani, polustrukturirani ili nestrukturirani;
- (2) *fokus grupe* koje predstavljaju posebnu tehniku vođenog grupnog razgovora radi dobivanja dublje spoznaje o pojavi koju istražujemo, a provodi se u manjoj grupi sudionika koji su po nekim obilježjima slični (primjerice, fokus grupa sastavljena od rukovodećih službenika nekog ministarstva radi istraživanja razlika između organizacijskih kultura unutar organizacije);
- (3) *promatranje sa sudjelovanjem* koje označuje dugotrajniju prisutnost istraživača u nekoj društvenoj situaciji u kojoj ljude promatra u njihovu uobičajenom okruženju i pri uobičajenim aktivnostima te se čak u određenoj mjeri uključuje u njihove aktivnost (primjerice, promatranje sa sudjelovanjem u društvenom pokretu »Occupy Wall Street«), a prikupljene podatke kvalitativno interpretira (v. više Hague et al., 2001; Bryman, 1988; Cohen et al., 2007; Burnham et al., 2007).

4.2. Metode komparativnog istraživanja i odabir zemalja za usporedbu

Odabir zemalja koje će se usporediti pitanje je formuliranja određenog istraživanja koje treba omogućiti zaključivanje o upravnoj pojavi koja se istražuje. Stoga je potrebno odabrati slučajeve (zemlje) koje su reprezentativne za istraživanje utjecaja jedne ili više varijabli na određenu upravnu pojavu.

S obzirom na broj zemalja u kojima se istražuje određena upravna pojava razlikuje se kompariranje velikog broja zemalja, kompariranje malog broja zemalja i studija slučaja. Broj zemalja (sučajeva) bitno ovisi o dostupnosti prikladnih slučajeva za analizu i usporedbu odnosno o podacima koje je moguće prikupiti.

4.2.1. Kompariranje velikog broja zemalja

Kompariranje velikog broja zemalja prikladno je za kvantitativnu analizu podataka koji su prikupljeni u više zemalja. Takva istraživanja moguća su samo ako podaci koji se analiziraju omogućuju sustavnu i koherentnu usporedbu.

Odabir zemalja u takvim tipovima istraživanja najčešće će biti slučajan, često ovisno o tome za koje su zemlje podaci dostupni.

Prednosti kompariranja velikog broja zemalja kvantitativnim metodama jesu isključivanje mogućnosti da slučajna odstupanja u odabranom uzorku budu temelj za izvođenje zaključaka o nekoj pojavi, zatim mogućnost izvođenja čvrstih zaključaka o upravnoj pojavi koja se istražuje zbog jake empirijske utemeljenosti te utvrđivanje slučajeva, odnosno zemalja koje odstupaju od prosjeka (Landman, 2008; Hopkin, 2005). Kvantitativna istraživanja pomažu i u oblikovanju upravnih teorija jer drugim istraživačima omogućuju korištenje njihovim rezultatima.

Ograničenje kvantitativnih metoda leži u opasnosti zanemarivanja konteksta i okoline određene upravne pojave te pitanja metodologije prikupljanja podataka u različitim zemlja-

ma i njihove pouzdanosti (Raadschelders i Lee, 2011). Odabir slučajeva za usporedbu često se zasniva na podacima koji su dostupni, pa se najčešće uspoređuju razvijene zemlje koje imaju i najpouzdanije statističke podatke (Hopkin, 2005). Kvantitativne metode podrazumijevaju i visoko matematičko i informatičko znanje istraživača.

4.2.2. Kompariranje malog broja zemalja

Kompariranje malog broja zemalja usmjereno je na dublju analizu i usporedbu neke upravne pojave u manjem broju zemalja (najčešće u dvije ili tri zemlje). U takvim istraživanjima važno je utvrditi dimenzije usporedbe, prikazati sličnosti i razlike između zemalja te objasniti utvrđene suprotnosti (Hague et al., 2001).

Odabir zemalja za usporedbu u ovom tipu istraživanja ne može biti slučajna. Temeljne vrste dizajna fokusiranog komparativnog istraživanja jesu »dizajn najbližnjih sustava« i »dizajn najrazličitijih sustava«. Razlika između tih vrsta dizajna odnosi se na neovisnu varijablu (Burnham et al., 2006; Hopkin, 2005).

Primjerice, želi se istražiti utjecaj Europske unije tijekom pretpripravnog razdoblja na službeničke sustave tranzicijskih zemalja jugoistočne Europe koje su u članstvo EU ušle tijekom istočnog proširenja. U ovom primjeru ovisna je varijabla službenički sustav, a neovisna utjecaj Europske unije. Ako se odabere »dizajn najbližnjih sustava«, usporedit će se dvije zemlje kandidatkinje koje su što je moguće više slične u što više aspekata (npr. kultura, tradicija, vrijednosti), osim u pogledu neovisne varijable. Ako se pak odabere »dizajn najrazličitijih sustava«, komparirat će se dvije zemlje koje su što je više moguće slične u pogledu neovisne varijable, a razlikuju se u pogledu lažnih ili intervenirajućih varijabli (npr. tip političkog sustava).

Za razliku od komparacije velikog broja zemalja, prednost kompariranja malog broja zemalja je u tome što je ono osjetljivo na nacionalne specifičnosti zemalja koje se uspoređuju.

No, u takvim studijama često je potrebno provesti opsežno terensko istraživanje, koje često traži znatna financijska sredstva, a da bi prikupili prave podatke, istraživači moraju poznavati jezik zemalja koje uspoređuju (Landman, 2008).

4.2.3. Studija jedne zemlje (studija slučaja)

Studije slučaja često se koriste u komparativnim istraživanjima upravnih sustava, a predstavljaju višemetodičke strategije istraživanja i osiguravaju detaljni opis neke teme od šireg interesa.

Hague et al. (2001) navode nekoliko tipova studije slučaja:

- (1) *reprezentativni* – studija jednog tipičnog primjera koji oslikava širu kategoriju; kao primjer navode tranziciju Poljske iz komunizma za koju se može pretpostaviti da oslikava tranziciju i ostalih bivših komunističkih zemalja srednje i jugoistočne Europe;
- (2) *prototipski* – slučaj koji se bira zbog toga što se očekuje da će postati reprezentativnim; kao primjer navode novi javni menadžment na Novom Zelandu gdje su provedene najdublje menadžerske reforme;
- (3) *devijantni* – slučaj koji predstavlja iznimku od pravila; kao primjer navode istraživanje R. Rhodesa iz 1994. o tome zašto Velika Britanija sve do sredine 19. stoljeća nije razvila jaku središnju upravu, dakle razvila ju je puno kasnije nego druge zapadnoeuropske zemlje;
- (4) *presudni* – slučaj u kojima se provjerava teorija u najnepovoljnijim uvjetima, odnosno u okolnostima u kojima se očekuje da će se najteže potvrditi; kao primjer navode traženje demokratskih trendova u Saudijskoj Arabiji;
- (5) *arhetipski* slučajevi – slučaj kojim se stvara neka kategorija, odnosno definirajući slučaj; kao primjer navode Francusku revoluciju koja je promijenila pojam revolucije i pretvorila shvaćanje revolucije kao napredne sile.

Odabir slučaja za studiju ovisit će o različitim faktorima – interesu istraživača, poznavanju jezika, boravku u određenoj zemlji, itd.

Studije slučaja mogu sadržavati opis ili interpretaciju neke upravne pojave u odabranoj zemlji. Strogo gledajući, takve studije jedne zemlje ne mogu se smatrati komparativnima, no korisne su za komparaciju zbog obilja informacija koje pružaju o odabranoj pojavi i kontekstu u kojem se ona proučava (Landman, 2008), budući da predstavljaju svojevrzne baze podataka koje mogu poslužiti za buduća istraživanja. Međutim, ako se studije jedne zemlje oslanjaju na neku upravnu teoriju ili model uprave, mogu se smatrati komparativnima.

Studija slučaja omogućuje fleksibilnost u odabiru varijabli koje će se analizirati i prikupljanje detaljnih podataka o odabranim varijablama, testiranje hipoteza, može pridonijeti razumijevanju uzročno-posljedičnih odnosa za predmet istraživanja te pridonosi potvrđivanju ili opovrgavanju teorija. Iako se traga za značenjem širim od tog slučaja, u studiji slučaja često se ispituje kako se varijable suodnose i razvijaju u određenom okruženju (Björkman, 2010). Međutim, budući da je orijentirana samo na jednu zemlju, studija slučaja ipak ne omogućuje generalizaciju zaključaka, odnosno zaključci su manje sigurni nego oni izvedeni na temelju kompariranja većeg ili manjeg broja zemalja.

5. Potencijali i izazovi komparativnih istraživanja javne uprave

Komparativna istraživanja javne uprave pomažu u razumijevanju javne uprave i upravnih pojava u različitim društvenim kontekstima i zemljama. Nesporno, velika je važnost usporedbe za stjecanje znanja, sistematizaciju iskustva i izgradnju upravnih teorija.

Komparacija omogućuje razumijevanje upravnih sustava u pojedinim zemljama, pomaže u objašnjenju zašto je upravno djelovanje uspješno u nekim zemljama, a u drugima nije te

upućuje na to koje bi mjere i upravne tehnike mogle dovesti do boljeg djelovanja javne uprave (Björkman, 2010).

Komparativni pristup može pomoći znanstvenicima i praktičarima u razumijevanju kako razlike u nacionalnom kontekstu (institucijama, upravnom djelovanju, kulturi) mogu biti zapreke ili pak mogućnosti za prihvaćanje određenih upravnih rješenja. Naime, prilikom odabira najboljeg pristupa rješavanju nekog problema povezanog s javnom upravom na temelju komparativnih iskustava nužno je uzeti u obzir tradiciju, društveni kontekst i upravnu/političku kulturu određene zajednice u kojoj se određene mjere provode kako bi se utvrdili očekivani rezultati. Budući da će rješenja iz komparativnih upravnih sustava biti uspješna samo ako se u obzir uzmu nacionalne specifičnosti tih sustava, komparativna istraživanja mogu biti od ključne važnosti za donositelje političkih odluka i službenike (Fitzpatrick et al., 2011).

Komparativna istraživanja javne uprave važna su za izgradnju upravne znanosti kao društvene empirijske znanost koja jednu društvenu, ljudsku pojavu proučava na iskustveni način, razvijajući teorije za njezinu analizu te stalno provjeravajući teorijske pretpostavke na metodološki prikladan način na prikupljenom iskustvenom materijalu. Naime, iskustveni materijal može biti ne samo onaj izvorno stvoren empirijskim istraživanjem postojećih organizacija ili pak onaj povijesne i pravne naravi već i materijal prikupljen komparativnim istraživanjima (Koprić et al., 2014).

Međutim, nekoliko je izazova u provedbi komparativnih istraživanja. Riječ je o razumijevanja određenih pojmova i fenomena u različitim zemljama, zatim o odabiru razine i broja jedinica za analizu te predmeta istraživanja (strukture, procesi ili akteri) odnosno o pitanju varijabilnosti, nepostojanju i nepouzdanosti podataka (usp. Pollit, 2011).

Prvi izazov može se definirati kao problem *pojmovne postojanosti*. Naime, u zemljama koje se uspoređuju u odnosu na neki zajednički koncept značenje i sadržaj pojmova može se razlikovati (npr. određenje što čini korupciju nije isto u Nizo-

zemskoj i Grčkoj) pa prijeti opasnost od pogrešne interpretacije komparativnog istraživanja. Slično je i u pogledu institucionalnog nazivlja (npr. u različitim zemljama pojam agencija ne odnosi se uvijek na iste tipove organizacija), a usporedba samo na temelju naziva nije uvijek primjerena jer institucije istog naziva nemaju nužno jednake funkcije. Nadalje, značenje nekog pojma u jednoj zemlji može se promijeniti s vremenom (npr. pojam regije). Problem može nastati i zbog neadekvatnog prevođenja koje može narušiti analizu (npr. upitnik za provedbu istraživanja preveden s hrvatskog na engleski, a potom opet na hrvatski, razlikovat će se od izvornika) (Hague et al., 2001; Burnham et al., 2006).

Drugi izazov odnosi se na odabir uzorka i predmeta analize, a može se definirati kao problem *seleksijske pristranosti*. Riječ je o istraživanju u kojem se, zbog odabira predmeta istraživanja ili načina istraživanja, donose nereprezentativni zaključci. Do tog problema dolazi i zbog odabira zemalja čiji se upravni sustavi istražuju i uspoređuju. Tako će se često istraživati zemlje koje su istraživaču jezično bliske ili pak velike i moćne zemlje poput Velike Britanije i SAD-a, dok su istraživanja malih ili manje razvijenih zemalja puno rjeđa. S druge strane, o seleksijskoj pristranosti može se govoriti i, primjerice, kada se na temelju premalog broja zemalja donesu neki generalni zaključci (npr. istražuje se utjecaj novog javnog menadžmenta na promjene u strukturi javne uprave i upravnih organizacija samo na primjeru anglosaksonskih zemalja, pa se na temelju toga donosi opći zaključak koji se smatra primjenjivim na sve zemlje). Rizik seleksijske pristranosti smanjuje se s povećanjem broja zemalja koje se uspoređuje (usp. Hague et al., 2001; Burnham et al., 2006).

Sljedeći izazov moguće je definirati kao problem *previše varijabli, a premalo zemalja*. Taj je problem posljedica toga što u društvenim znanostima rijetko postoji mogućnost provjere metodom eksperimenta kao u prirodnim znanostima. Predmet istraživanja komparativne javne uprave – javna uprava – složen je i raznolik, tj. previše je varijabli, pa istraživač ne može uključiti u istraživanje dovoljno slučajeva da bi kon-

trolirao utjecaj tih varijabli (Burnham et al., 2006) jer nema dovoljno zemalja koje bi bile toliko slična jedna drugoj da bi se mogle u potpunosti usporediti. Primjerice, želi se istražiti kako novi javni menadžment utječe na promjenu strukture javne uprave, točnije na smanjenje javne uprave privatizacijom. U ovom slučaju novi javni menadžment predstavlja neovisnu varijablu (onu koja utječe), a struktura javne uprave ovisnu varijablu (onu na koju se utječe). Komparativno istraživanje odnosa između tih dviju varijabli traži najmanje dva slučaja, odnosno dvije zemlje koje će se istraživati, primjerice Hrvatsku i Češku. Međutim, u ovom primjeru na odnos između odabranih dviju varijabli mogu utjecati i druge varijable, primjerice proces tranzicije i tradicija upravnih sustava tih zemalja u pogledu upravnih funkcija. U ovom slučaju odnos između »novog javnog menadžmenta« i »strukture javne uprave« barem djelomično nije točan jer postoje i druge varijable koje treba uzeti u obzir. Stoga bi u istraživanje trebalo uključiti i druge primjere zemalja koje imaju sva svojstva zemalja koje smo istraživali, a nisu bile zemlje u tranziciji i razlikuju se u pogledu tradicije.

Općenito, komparativna istraživanja koja imaju prevelik broj varijabli, a nedovoljan broj zemalja ne donose prave zaključke pa će i objašnjenje ishoda biti problematično (Burnham et al., 2006).

Jedan od izazova komparativnog istraživanja javne uprave jest i *problem međuovisnosti*. Taj se problem definira kao narušenost pretpostavke o neovisnim mjerenjima u komparativnim istraživanjima kao posljedica socio-kulturne difuzije. Naime, pod utjecajem globalizacije zemlje uče jedna od druge, oponašaju se i u stalnoj su interakciji. Stoga se javlja problem provjere jesu li sličnosti posljedica difuzije između zemalja ili usporednog, ali zasebnog razvoja. Ako je neki odnos koji se istražuje rezultat nekog vanjskog ili globalnog procesa, proučavanjem više od jednog slučaja (zemlje) neće se dobiti komparativna perspektiva zato što su zemlje u međuovisnosti (Burnham et al., 2006).

Problem mogu biti i *podaci* koji su dostupni istraživačima. Primjerice, statistički podaci o nekoj upravnoj pojavi koje prikupljaju određena ministarstva ili pak međunarodne organizacije poput OECD-a ili Svjetske banke mogu biti odraz političke odluke o tome koji će se podaci prikupljati i kako. Također, službene informacije koje se daju na uvid javnosti često su samo one koje političari i vrh upravnog aparata žele javno prezentirati (John, 2005). Na kraju, u obzir treba uzeti i vrijednosnu orijentaciju istraživača budući da spoznaje nisu vrijednosno neutralne, pa klasifikacija, analiza i interpretacija ovise o perspektivi istraživača.

6. Teorijski pristupi i komparativna metoda proučavanja javne uprave

Komparativna javna uprava proučava se u okviru različitih teorijskih pristupa, od kojih će se ovdje navesti neoinstitucionalni, ekološki, strukturno-funkcionalistički i birokratski pristup. S obzirom na njegovu važnost za komparativno istraživanje javne uprave, neoinstitucionalizam se ovdje prikazuje nešto detaljnije nego ostali pristupi.

6.1. Neoinstitucionalni pristup

Novi institucionalizam teorijski je pristup proučavanju društvenih i političkih fenomena u čijem se središtu interesa nalaze institucije. Institucije je, u najširem smislu, moguće definirati kao društvenu strukturu čiji je ključni element skup međusobno povezanih očekivanja u odnosu na ponašanje ljudi, stabiliziranih u okviru neke povijesne zajednice ljudi (socijalna dimenzija), razmjerno trajnih (vremenska dimenzija) i koji se odnose na unaprijed utvrđeni krug predmeta (sadržajna dimenzija). Upravo je očekivanje u odnosu na ponašanje ljudi središnji dio pojma institucije, koje povezuje s jedne strane njezinu normativnu dimenziju – norme kojima je pretpostavljeno ponašanje određeno, i kognitivnu – akciju ljudi (djelova-

nje i nedjelovanje) koja se odvija pod utjecajem normi, s druge strane (Pusić, 1989).

U odnosu na javnu upravu značenje neoinstitucionalizma ogleda se u isticanju da upravne organizacije slijede vlastitu autonomiju i logiku, da povijesni proces odabire i forme koje nisu uvijek učinkovite, da simboli, mitovi i rituali imaju veći utjecaj na političke i upravne događaje nego uski i sebični ekonomski interes, da su za organizaciju bitni stvarni ciljevi pojedinih jedinica, način na koji se stvaraju i elaboriraju informacije, mogućnosti i podrška te procesi izbora odnosno donošenje odluka (Thoenig, 2003).

Autori navode različite pristupe novog institucionalizma. Tako primjerice Peters (2007) razlikuje četiri temeljna smjera novog institucionalizma u političkim znanostima (normativni, historijski, racionalni izbor i empirijski smjer) i tri posebne vrste novog institucionalizma (međunarodni, sociološki i reprezentaciju interesa). No, najčešće se razlikuju tri temeljna smjera neoinstitucionalizma – historijski, sociološki i racionalni izbor (v. npr. Hall i Taylor, 1996).

Historijski institucionalizam zaokupljen je povijesnom uvjetovanošću tijeka i rezultata političkog procesa. Ključan koncept za shvaćanje nastanka, otpornosti i promjene institucija je ovisnost o prethodnom putu (*path dependency*). Taj pristup utjecaj institucija promatra u njihovoj interakciji s drugim čimbenicima, poput društvenih interesa, kulture, ideologije i novih *policy* ideja.

Temeljni je cilj neoinstitucionalnog racionalnog izbora utvrditi pravila političkog ponašanja i djelovanja, što je važno za razumijevanje i predviđanje političkog ponašanja. Ovaj pristup usmjerava pozornost na važnost institucija kao mehanizma za usmjeravanje i ograničavanje ponašanja pojedinaca (Peters, 2007). Naime, s primarnom motivacijom maksimiziranja vlastite koristi pojedinci racionalno prihvaćaju ograničavanje njihova djelovanja kroz sudjelovanje u institucijama budući da shvaćaju kako svoje ciljeve mogu najbolje ostvariti upravo institucionalnim djelovanjem.

Sociološki neoinstitucionalizam razvija se primarno kao dio organizacijske teorije – počinje se propitivati dotadašnje shvaćanje racionalnosti kao temeljne karakteristike moderne organizacije (posebno upravne). Naime, ovaj pristup smatra da institucionalni oblici i prakse karakteristični za suvremene organizacije nisu usvojeni samo kao najefikasnije forme za obavljanje zadatka, već da su rezultat kulturnih specifičnosti, mitova i ceremonija karakterističnih za pojedina društva.

U odnosu prema komparativnoj metodi istraživanja javne uprave, neoinstitucionalizam je široko prihvaćen teorijski okvir za analizu i razjašnjavanje upravnih reformi i transformacija upravnih sustava, ali i za njihovo očuvanje i neprihvatanje promjene. Osobito se historijski neoinstitucionalisti služe komparacijom da bi pokazali kako društveni, ekonomski i politički faktori mogu u različitim zemljama prouzročiti različite ishode kao posljedicu njihova institucionalnog ustroja (Hopkin, 2005).

Komparativni neoinstitucionalisti prepoznaju da se sve vlade suvremenih država suočavaju sa sličnim izazovima – kako očuvati vanjsku sigurnost, osigurati javni red, organizirati pravosuđe, pružiti socijalne usluge, prikupiti porez, itd., no s tim se izazovima nose na različite načine. Upravo će se različiti institucionalni okviri i aranžmani istraživati, komparirati i objašnjavati u okviru neoinstitucionalne teorije (Kravchuk, 2008).

6.2. Ostali pristupi

Ekološki pristup povezuje se s Fredom W. Riggsom, američkim profesorom političkih znanosti. U okviru tog pristupa ispituje se odnos i interakcija između upravnog sustava i njegove vanjske okoline. Riječ je o utjecaju političkog sustava, ekonomskog sustava, društva, kulture na strukturu i ponašanje upravnog sustava, ali i o utjecaju upravnog sustava na te elemente njegove okoline.

U komparativnoj javnoj upravi Riggs je najpoznatiji po tome što je razvio teoriju prizmatičkog društva (v. Riggs, 2006 [1964]) kojom pokušava objasniti što se događa s državom

i pravom u predmodernim društvima. Teorija prizmatičkog društva polazi od pretpostavke da se kroz modernizaciju prizmatička društva diferenciraju na različite i međuzavisne pod-sustave. Riggs smatra da predmoderna društava karakterizira stabilnost lokalnih zajednica i ograničena mobilnost, jednostavnost i niska razvedenost zanimanja i podjele rada te naglašene obiteljske i druge veze. Moderna industrijska društva karakterizira dominacija univerzalističkih normi, individualizam pojedinca, visok stupanj društvene mobilnosti, visok stupanj podjele rada i specifikacije zanimanja te dominacija funkcionalnih veza u strukturama (v. više Kregar, 1991).

Riggs je predstavnik i sljedećeg teorijskog pristupa u okviru kojeg se proučava javna uprava komparativnom metodom: strukturno-funkcionalističkog.

U okviru *strukturno-funkcionalističkog pristupa* upravni sustavi analiziraju se na temelju svojih različitih struktura i njihovih funkcija kako bi se razumjelo njihovo mjesto u društvu i djelovanje. Struktura je nezavisna varijabla koja određuje funkcioniranje sustava i determinira ponašanje (Peters, 2007).

Strukturno-funkcionalistički pristup favorizira normativnu analizu, a naglasak stavlja na pronalaženju pravila i vrijednosti putem analize upravnih struktura (institucija) i funkcija (aktivnosti) (Heady, 1996). Politički sustav neke zemlje razmatra se kao cjelina, iz koje se onda odabire javna uprava i izučava kao značajan i relativno velik (pod)sustav. Politički sustav smatra se osnovom za djelovanje i »preživljavanje« upravnog sustava, koji je s druge strane s njim u stalnoj interakciji. Međutim, i širi društveni sustav utječe na upravni sustav i preduvjet je za njegovo normalno funkcioniranje (Rong i Zhengyi, 2014). Ovaj pristup široko se koristi u komparativnoj javnoj upravi, s naglaskom na analizi strukture javne uprave koja obavlja različite funkcije.

Birokratski pristup temelji se na idealtipskom birokratskom modelu Maxa Webera, koji ima sljedeće karakteristike: dužnosti su jasno određene; organizacija službi zasniva se na

načelu hijerarhije; kandidati se biraju na temelju svojih kvalifikacija; rad na temelju pisanih dokumenata i akata; odvajanje službene djelatnosti (materijalnih sredstava) od privatne sfere; temeljito stručno obrazovanje za rad u upravi koje je jedino ili bar osnovno zanimanje; djelovanje prema općim pravilima; služba je poziv koji jamči staleški društveni ugled, doživotna je, osigurava plaću i mirovinu; služba je karijera i omogućuje napredovanje.

Birokratski model često se koristi u komparativnim proučavanjima javne uprave, s naglaskom na odnos između upravnog i političkog sustava.

Literatura

1. Björkman, James W. (2010) *Comparative Public Administration. The Foundations of Public Administration Series. ASPA*
2. Bryman, Alan (1988) *Quantity and Quality in Social Research*. New York, London: Routledge
3. Burnham, Peter, Karin Gilland, Wyn Grant, Zig Layton-Henry (2006) *Metode istraživanja politike*. Prijevod. Zagreb: Fakultet političkih znanosti
4. Cohen, Louis, Lawrence Manion, Keith Morrison (2007) *Metode istraživanja u obrazovanju*. Prijevod. Zagreb: Naklada Slap
5. Devine, Fiona (2005) Kvalitativne metode. U: David Marsh, Gerry Stoker (ur.) *Teorije i metode političke znanosti*. Prijevod. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu
6. Fitzpatrick, Jody, Malcolm Goggin, Tanya Heikkila, Donald Klingner, Jason Machado, Christine Martell (2011) A New Look at Comparative Public Administration: Trends in Research and an Agenda for the Future. *Public Administration Review*, 71(6): 821–830
7. Gabrielian, Vache, Kaifeng Yang, Susan Spice (2008) Qualitative Research Methods. U: Gerald J. Miller, Kaifeng Yang (eds.) *Handbook of research methods in public administration*. 2nd edition. Boca Raton: CRC Press
8. Hague, Rod, Martin Harrop, Shaun Breslin (2001) *Komparativna vladavina i politika*. Prijevod. Zagreb: Fakultet političkih znanosti
9. Hall, Peter A., Rosemary C. R. Taylor (1996) Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44(5): 936–957

10. Heady, Ferrel (1996) *Public Administration: A Comparative Perspective*. Fifth Edition. New York etc.: Marcel Dekker, Inc.
11. Hopkin, Jonathan (2005) Komparativne metode. U: David Marsh, Gerry Stoker (ur.) *Teorije i metode političke znanosti*. Prijevod. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu
12. John, Peter (2005) Kvantitativne metode. U: David Marsh, Gerry Stoker (ur.) *Teorije i metode političke znanosti*. Prijevod. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu
13. Jones, L. R., Donald E. Klingner (2007) The Consummate Comparative Public Administrationist: A Tribute to Ferrel Heady, 1916–2006. *Public Administration Review*, 67(2): 188–196.
14. Jreisat, Jamil (2006) The field of comparative administration through the years. U: Eric E. Otenyo, Nancy S. Lind (eds.) *Comparative Public Administration: the Essential Readings*. Amsterdam, etc.: Elsevier
15. Koprić Ivan, Gordana Marčetić, Anamarija Musa, Vedran Đulabić, Goranka Lalić Novak (2014) *Upravna znanost – Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu,
16. Kravchuk, Robert S. (2008) Comparative Research in Public Administration: A Historical-Institutionalist Perspective. U: Gerald J. Miller, Kaifeng Yang (eds.) *Handbook of research methods in public administration*. 2nd edition. Boca Raton: CRC Press
17. Kregar, Josip (1991) Teorija prizmatičkog društva: država predmodernih društava. *Zakonitost*, 44 (3): 379–390
18. Kuhlmann, Sabine, Hellmut Wollmann (2014) *Introduction To Comparative Public Administration. Administrative Systems and Reforms in Europe*. Northampton: Edward Elgar Publishing
19. Otenyo, Eric E., Nancy S. Lind (2006) Introduction: Essential Readings in Comparative Administration. U: Eric E. Otenyo, Nancy S. Lind (eds.) *Comparative Public Administration: the Essential Readings*. Amsterdam, etc.: Elsevier
20. Peters, B. Guy (1988) *Comparing public bureaucracies: problems of theory and method*. Tuscaloosa: University of Alabama Press
21. Peters, B. Guy (2007) *Institucionalna teorija u političkoj znanosti. Novi institucionalizam*. Prijevod. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu
22. Pollitt, Christopher (2011) Not Odious but Onerous: Comparative Public Administration. *Public Administration*, 89(1): 114–127
23. Pusić, Eugen (1989) *Društvena regulacija*. Zagreb: Globus, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

24. Raadschelders, Jos C. N., Kwang-Hoon Lee (2011) Trends in the Study of Public Administration: Empirical and Qualitative Observations from Public Administration Review, 2000–2009. *Public Administration Review*, 71(1): 19–33
25. Riggs, Fred W. (2006 [1964]) The Prismatic Model: Conceptualizing Transitional Societies. U: Eric E. Otenyo, Nancy S. Lind (eds.) *Comparative Public Administration: the Essential Readings*. Amsterdam, etc.: Elsevier
26. Read, Melvyn, David Marsh (2005) Kombiniranje kvantitativnih i kvalitativnih metoda. U: David Marsh, Gerry Stoker (ur.) *Teorije i metode političke znanosti*. Prijevod. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu
27. Rutgers, Mark R. (2004) Comparative public administration: Navigating Scylla and Charybdis – Global comparison as a translation problem. *Administrative Theory and Praxis*, 26(2): 150–168
28. Rong, Tan, Ma Zhengyi (2014) Theories and Methods of Comparative Studies on Western Bureaucracies. *Canadian Social Science*, 10(1): 1–9
29. Thoenig, Jean-Claude (2003) Institutional Theories and Public Institutions: Traditions and Appropriateness. U: Guy B. Peters, Jon Pierre (eds.) *Handbook of Public Administration*. London: Sage
30. Van Wart, Montgomery, N. Joseph Cayer (1990) Comparative public administration: Defunct, dispersed, or redefined? *Public Administration Review*, 50(2), 238–248
31. Žugaj, Miroslav, Ksenija Dumičić, Vesna Dušak (2006) Temelji znanstvenoistraživačkog rada. Metodologija i metodika. Drugo, dopunjeno i izmijenjeno izdanje. Varaždin: Sveučilište u Zagrebu, Fakultet organizacije i informatike

KOMPARATIVNI SLUŽBENIČKI SUSTAVI*

1. Uvod

1.1. Službenički sustavi

Mnoge zemlje imaju posebno službeničko zakonodavstvo kojim reguliraju statusna pitanja i rad javnih službenika, prvenstveno uže kategorije državnih službenika. Doseg službeničkih propisa je različit pa se u nekim slučajevima njima reguliraju svi odnosi vezani za službu, dok su drugdje nadopuna općem radnom zakonodavstvu. U pravilu se subjektima službeničkog prava smatraju samo oni zaposlenici upravnih organizacija kojima su dodijeljene specifične javne dužnosti i ovlasti, ali ponegdje su službeničkim zakonodavstvom obuhvaćeni svi zaposlenici unutar određenih državnih ili upravnih organizacija.

Određene, funkcionalno gledano, iste skupine javnog osoblja u nekim zemljama potpadaju pod službeničko zakonodavstvo, dok su u drugima u režimu privatnog prava. To se prije svega odnosi na zaposlene u zdravstvu, obrazovanju, poduzećima u vlasništvu države, kao i na subnacionalnim razinama. Uz to, određene kategorije osoblja mogu biti predmetom specifičnog službeničkog zakonodavstva kojim je obuhvaćeno samo njihovo područje. Tako je u većini kontinentalnih europskih zemalja radni odnos zaposlenih u vojsci i pravosuđu reguliran posebnim službeničkim zakonodavstvom.

* Dr. sc. Gordana Marčetić, izvanredna profesorica na Katedri za upravnu znanost, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Rad je izrađen u okviru znanstvenoistraživačkog projekta *Hrvatski pravni sustav* Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

Iako je službenički sustav kao kategorijalni aparat većim dijelom reguliran odredbama službeničkog zakonodavstva, njegovi izvori izlaze izvan pravnog okvira te se povezuju s upravnom tradicijom, kulturom i praksom određene zemlje. S obzirom na to službenički sustav svake zemlje ima određene specifičnosti koje su karakteristične za tu zemlju te su uvjetovane mnogobrojnim institucionalnim, političko-upravnim, povijesnim, geografskim, ekonomskim i drugim faktorima. No, u posljednje se vrijeme vidi trend međusobnog približavanja mnogih elemenata nekad različitih službeničkih sustava pa se u literaturi sve češće navode argumenti u prilog upravnoj konvergenciji.

Na generalnoj razini gledano viši stupanj konvergencije u provođenju reformi i uspostavljanju određenih upravnih modela osobito je izražen unutar pojedinih skupina zemalja koje su geografski, povijesno ili tradicijski bliske. Tako je u anglosaksonskim zemljama mnogo jače zastupljena menadžerska doktrina koja počiva na ekonomskim vrijednostima, pa su one u većem opsegu provodile minimizirajuće i tržišne reforme. S druge strane, zapadnoeuropske zemlje bile su sklonije umjerenijim, modernizacijskim reformama kako bi u stanovitoj mjeri održale tradicionalne ideje vladavine prava i socijalne države.

I postsocijalističke (tranzicijske) zemlje koje su postale članice EU pokazuju međusobno prilično visok stupanj konvergencije u provođenju upravnih reformi. No, za razliku od razvijenih zapadnih zemalja, koje su u većem ili manjem stupnju reformirale upravu u skladu s doktrinom novog javnog menadžmenta (dalje: NJM), u tranzicijskim su zemljama prevladavale tradicionalne reforme javne uprave. Njima se željelo uspostaviti nove političko-upravne strukture zasnovane na demokratskim pretpostavkama, koje je zapadna Europa već odavno provela u prethodnom reformskom razdoblju. Budući da postsocijalističke zemlje još nisu imale ni tradicionalnu demokratsku upravu, menadžerski koncepti bili su slabo upotrebljivi pa su se uglavnom zadržali na razvoju novih radnih metoda, dok su struktura i oblik službi slijedila tradicionalni obrazac.

Dakako, pri ovakvim usporedbama treba biti svjestan ograničenja pojma konvergencije koji nije jednoznačan i može se promatrati iz različitih perspektiva. Postoji mnogo oblika i razina konvergencije koji se pojavljuju u različitom opsegu i ne postoji automatska sukcesija jedne iza druge. Trenutak konvergencije može se zaustaviti ili smanjiti u nekom trenutku. Također, moguće je da postoji konvergencija u rezultatima koji su nastali nakon uvođenja reformi, no moguće je i da rezultati uopće nisu konvergentni, ali su konvergentne prakse (više u: Pollit, 2001).

1.2. Klasifikacijska ograničenja komparativne usporedbe

Različito shvaćanje pojma konvergencije nerijetko utječe i na različite klasifikacije prema kojima se grupiraju zemlje u komparativnim usporedbama. Za potrebe ovoga rada koristila se vrlo općenita klasifikacija na anglosaksonske, zapadnoeuropske i istočnoeuropske zemlje. Pored toga odvojeno se prikazuju i službenički sustavi zemalja članica Europske unije kao posebne kategorije te službenički sustav u institucijama EU. Tu raspodjelu treba shvatiti kao okvirni alat usporedbe. Štoviše, čak i klasifikacije koje su usmjerene na uže i specifičnije skupine ne treba shvaćati isključivo budući da mnoge zemlje u određenim elementima pokazuju sličnosti s grupom zemalja u koju su svrstane, dok u pojedinim elementima odstupaju od »zajedničkih karakteristika«.

Kod širokih klasifikacija, kao što je u ovom radu, nailazi se na još veći problem pri utvrđivanju sličnosti i razlika. Primjerice, pet anglosaksonskih zemalja (Australija, Kanada, Novi Zeland, SAD i Velika Britanija) uobičajeno se promatraju kao povezan skup zemalja zbog njihove zajedničke kulture, tradicije i jezika te povijesnih saveza i interakcija. One formiraju prirodnu skupinu zemalja koje vuku korijene iz britanske tradicije. Iako se u većini komparativnih istraživanja pretpostavlja da je riječ o homogenim zemljama, u mnogim aspektima one pokazuju niz različitosti. Promatraju li se institucije vlasti, tri zemlje imaju federalno društveno uređenje, a dvije unitarno,

SAD ima predsjednički sustav, dok su ostale parlamentarnog tipa. Australijski i kanadski ustav kombiniraju federalizam i odgovornu vladu na westminsterskoj liniji. No, jedan od glavnih faktora različitosti anglo-američke tradicije je nedostatak razvijenog koncepta države. Dok tradicija kontinentalne Europe počiva na ideji države i njezine samostalnosti u odnosu prema društvu, Velika Britanija ima mnogo neodređeniji pogled na odnos između države i društva.

U odnosu na službenički sustav postoje razlike između tradicionalno otvorenog (SAD) i zatvorenih modela zapošljavanja, povezane uloge karijerne službe i modaliteta odgovornosti, kao i različitih odnosa između politike i uprave. Dok u Velikoj Britaniji postoji velika odvojenost između političkih i profesionalnih imenovanja, u SAD-u su ona pomiješana. Različite su i veličine javnog sektora pa je u Australiji i SAD-u javni sektor relativno mali, a u ostalima je srednjeg opsega. Itd. (Halligan, 2007).

Slično je i kod istočnoeuropskih zemalja koje su međusobno vrlo različite, ali se svrstavaju u zajedničku skupinu »tranzicijskih« ili »postsocijalističkih« zbog njihovog općeg obilježja da dijele isto nasljeđe socijalizma koje je uvjetovalo i slične probleme i izazove prijelaznog, tranzicijskog razdoblja iz socijalizma u kapitalizam. Sve su one ušle u razdoblje tranzicije s teretom državne centralizacije, politizacije i izravne podređenosti političkim partijama kao i s nedovoljnim znanjem o demokratskim političkim institucijama i tržišnom gospodarstvu. Istovremeno s procesom radikalne institucionalne transformacije u svim društvenim područjima nastojale su se integrirati u širu globalnu zajednicu. Za europske zemlje osobito je bilo važno postati članicom EU koja je značajno utjecala na sadržaj i tijek provođenja upravnih reformi. U tom smislu postoji jaka veza između tranzicijskog procesa i izgradnje modernih službeničkih sustava koji su se nastojali izgraditi i poboljšavati u skladu s europskim standardima.

S druge pak strane, brojne su specifičnosti u geografskom, političkom, gospodarskom i širem povijesno-kulturnom kon-

tekstu utjecale na oblikovanje vrlo različitih institucionalnih uređenja u tim zemljama, pa tako i službeničkih sustava. Dok su neke od njih imale iznimno razvijene službeničke sustave još prije nekoliko stoljeća, druge su ih počele uspostavljati tek nakon 1990-ih. Među vodećima u prvoj kategoriji je Mađarska koja je već u 13. stoljeću imala urede javne uprave i dobro organizirane službenike unutar diferencirane hijerarhijske strukture, a od 15. stoljeća nadalje u središnjoj državnoj upravi zapošljavala je visokoobrazovane osobe, uglavnom diplomirane pravnike. Stoga ne čudi da je Mađarska bila prva zemlja u regiji koja je odmah nakon pada socijalizma (1992.) donijela Zakon o javnim službenicima (Marčetić, 2005).

Sasvim suprotan put razvoja imale su baltičke zemlje koje su kroz povijest uglavnom bile pod nečijom dominacijom. U drugom dijelu 18. stoljeća cijeli Baltik dolazi pod vlast ruskog cara koji je počeo uspostavljati naprednu birokraciju. Tek uoči 20. stoljeća birokracija unutar Carstva predstavljala je istaknutu liberalnu i modernizacijsku snagu zapadnog usmjerenja koja je vodila politički i društveni razvoj zemlje. No, samo dva desetljeća nezavisnosti (Litva i Estonija 1918., a Letonija 1920.) bila su jedino razdoblje u kojem su iskusile vlastiti upravni razvoj, što je naprasno okončano nakon sovjetske okupacije 1940. kada je razvrgnuta veza s europskom javnom upravom (Vanagunas, 1997).

Jednako tako može se govoriti i o sličnostima i razlikama kruga zapadnoeuropskih zemalja. Njihovo je opće obilježje da su geografski smještene na zapadu Europe te da je riječ o »starim« parlamentarnim demokracijama s kapitalističkim društvenim uređenjem i tržišnim gospodarstvom. U usporedbi s anglosaksonskim zemljama više naginju vladavini prava i weberijanskoj upravnoj tradiciji te idealu socijalne države, a manje neoliberalnom usmjerenju. No, međusobno pokazuju niz specifičnosti i različitosti pa se često grupiraju prema različitim karakteristikama.

U recentnom istraživanju europskih službeničkih sustava Demmke i Moilanen (2010) klasificirali su zemlje Europske

unije u skupine prema njihovim upravnim tradicijama: anglosaksonska (Irska, Malta, Velika Britanija), skandinavska (Danska, Estonija, Finska i Švedska), kontinentalnoeuropska (Austrija, Belgija, Francuska, Luksemburg, Nizozemska, Njemačka, Slovenija), mediteranska / južnoeuropska (Cipar, Grčka, Italija, Portugal, Španjolska), istočnoeuropska (Češka, Letonija, Litva, Mađarska, Poljska, Slovačka) te južno-istočna tradicija (Bugarska, Rumunjska).

Međutim, iako mnogo detaljnija, i takva klasifikacija ima ograničenja. Izvjesno je da uz mnoge sličnosti postoje i velike razlike između zemalja unutar pojedinih geografskih skupina (primjerice, Baltičke zemlje koje su geografski neposredno bliske imaju mnogobrojne lingvističke, etničke i druge različitosti te pokazuju vrlo različitu strukturu službeničkog sustava). S druge strane, nerijetko se nailazi na određene sličnosti u zemljama koje pripadaju različitim tradicijskim skupinama (kao što su sličnosti između francuskog i španjolskog službeničkog sustava). Stoga je možda primjerenije govoriti o sličnostima u pogledu institucionalnih i strukturnih pitanja, a klasifikacije promatrati kao alat za lakšu usporedbu.

2. Zemlje zapadne demokracije: zapadnoeuropske i anglosaksonske zemlje

2.1. Uvod

Shvaćanje o javnoj funkciji ili službi koje se veže uz pojam javnog službenika drugačije se tumači u zemljama kontinentalne Europe nego u anglosaksonskim i skandinavskim zemljama. Pojam »javna služba«, koji se razvio koncem 19. st. kroz praksu francuskog Državnog savjeta, izvorno je označavao aktivnost uprave po načelima javnog prava. I danas se javna funkcija u Francuskoj ili Njemačkoj smatra posebnim oblikom posla koji se obavlja u općem interesu pa je zbog toga i pravni status javnog službenika poseban. Izvor javnopravnog statusa u Francuskoj može se pronaći u Francuskoj revoluciji

i ideji demokratskog društva koje je zaštićeno pravnim pravilima od samovolje vlastodršca. U Njemačkoj, pak, proizlazi iz filozofskih ideja Hegela o državnom službeniku koji stoji između građana i društva i čija je uloga zaštititi društvo, osigurati pravednost putem pravila i balansirati između suprotstavljenih egoističnih interesa unutar zajednice. Sukladno shvaćanju javne službe kao posebnog posla koji se obavlja u općem interesu razvio se i pojam javnog službenika kao osobe koja obavlja društveno korisne poslove za zajednicu.

Za razliku od europskog kontinenta, koji počiva na ideji pravne države i njezine samostalnosti od društva, anglosaksonske zemlje nemaju jasan koncept države i njezina odnosa prema društvu. Stoga je i pojam javne funkcije u SAD-u i većini anglosaksonskih zemalja mnogo uži, pa država obično javne funkcije ne podvrgava posebnom pravnom režimu niti službenici imaju poseban pravni status. Takvo je shvaćanje bilo pogodno tlo za razvoj doktrine novog javnog menadžmenta koja se koncem 1970-ih pojavila upravo u okviru tih zemalja na kritici klasičnog koncepta javne uprave i socijalne države. Naglašavanje ekonomskih vrijednosti (3rdE«) te uvođenje tržišnih načela i metoda rada privatnog sektora u javnu upravu rezultiralo je, u većoj ili manjoj mjeri, privatizacijom javnih službi, deregulacijom, decentralizacijom, stvaranjem javnog tržišta, marketizacijom, ugovaranjem i usmjerenjem na rezultate, promijenivši tako tradicionalnu sliku javne uprave.

Uz mnogobrojne druge posljedice, NJM je posljednjih desetljeća značajno utjecao i na mijenjanje strukture tradicionalnih službeničkih sustava te promjenu položaja javnih službenika, osobito u pogledu smanjivanja njihova broja, novih oblika zapošljavanja, drugačije regulacije pravnog statusa te uvođenja novih modela plaća. Iako su menadžerske reforme imale mnogo veći doseg i utjecaj u anglosaksonskim zemljama, postoji znatna razlika i među europskim zemljama u pogledu njihove popularnosti i stupnja primjene. Osim u Velikoj Britaniji, NJM je mnogo jače zastupljen u skandinavskim zemljama, Nizozemskoj i Austriji nego u Francuskoj, Italiji,

Njemačkoj i na jugu Europe gdje su se provodile drugačije reforme.

2.2. *Smanjenje broja javnog osoblja i novi oblici zapošljavanja*

U cilju ekonomičnosti i snižavanja visokih troškova javne uprave u mnogim zemljama svijeta provodile su se minimizirajuće reforme. Tijekom 1980-ih i početkom 1990-ih zapaža se opći trend smanjenja zaposlenosti i plaća u javnoj upravi (vidi tablicu 1).

Tablica 1. Zaposlenost i plaće u javnoj upravi – početak 1980-ih i početak 1990-ih

	Zaposlenost u središnjoj upravi, u %-tku ukupne populacije			Plaće zaposlenih u središnjoj upravi kao % BND-a			Prosječne plaće u središnjoj upravi kao višekratnik <i>per capita</i> BND-a		
	Broj	Početak 1980-ih	Početak 1990-ih	Broj	Početak 1980-ih	Početak 1990-ih	Broj	Početak 1980-ih	Početak 1990-ih
Afrika	13	1,8	1,1	9	10	7,9	13	6,1	4,8
Azija	5	2,6	1,1	6	7,5	4,9	5	2,9	3,8
Latinska Amerika	5	2,4	1,5	7	7,3	4,7	4	2,7	2,3
Ukupno zemlje u razvoju	23	2,2	1,2	22	8,5	6,1	22	4,7	4,1
Zemlje OECD-a	15	2,9	1,9	14	5,5	4,4	11	1,7	1,6
Ukupno sve zemlje	38	2,5	1,5	36	7,3	5,4	33	3,7	3,2

(Izvor: Heller i Tait, u: Schiavo-Campo, 1998: 465)

Znakovit pad zaposlenosti u javnoj upravi anglosaksonskih zemalja vidljiv je tijekom 1990-ih. Tako je u razdoblju od 1990. do 2001. u SAD-u broj federalnog osoblja pao 11%, u Kanadi 12%, a u Australiji čak 39%. U Australiji je drastično smanjen broj osoblja između 1996. i 1997. kad je otpušteno 23% zaposlenika iz cijelog javnog sektora. Novi Zeland još je prije započeo s minimizirajućim reformama, pa je kao poslje-

dica ekonomske liberalizacije i programa restrukturiranja javnog sektora broj javnih službenika smanjen od 90.000 u 1984. na 30.600 u 2003. Značajnije inicijative za smanjenjem broja javnog osoblja provele su i neke europske zemlje, kao Austrija, Finska, Italija, Mađarska, Švedska i Velika Britanija.

No, istodobno je bio na snazi i drugi trend koji je donekle ublažavao negativne posljedice općeg smanjenja. Dok je u nekim zemljama udio osoblja na središnjim ili federalnim razinama opadao, na nižim teritorijalnim razinama se povećavao. Tako je, primjerice, 1985. u SAD-u bilo zaposleno 17,9%, a 1997. 14,1% službenika na federalnoj razini, dok je na lokalnim razinama 1985. bilo zaposleno 58,7%, a 1997. 63,4% službenika. Sličan trend, ali u različitim omjerima, primjetan je i u nekim drugim anglosaksonskim (Australija, Kanada, Velika Britanija) i zapadnoeuropskim zemljama (Danska, Finska, Francuska, Njemačka, Španjolska, Švedska) (PUMA-HRM, 2000 i 2002, GOV-PUMA, 2003).

Treba, međutim, naglasiti da menadžerske reforme nisu svugdje uzrokovale smanjenje broja osoblja. Norveška je primjer zemlje koja je počela s menadžerskim pristupom ubrzo nakon anglosaksonskih zemalja, ali iz sasvim drugačijih uvjeta i s mnogo manje želje za privatizacijom i smanjenjem broja osoblja na državnoj razini. Norveška reforma javne uprave (1980-ih i 1990-ih) ne samo da nije proizvela smanjenje broja državnih i javnih službenika već je u razdoblju od 1970. do 1999. sveukupni postotak javnih zaposlenika narastao od 17% na 31% (Christensen i drugi, 2001).

Istovremeno sa smanjivanjem broja javnog osoblja nastupaju promjene u tradicionalnim oblicima zapošljavanja javnih službenika, kako na razini metoda i tehnika odabira javnog osoblja tako i u odnosu na nove oblike zapošljavanja. Trend slabljenja službeničkog statusa i sigurnosti službenika te jačanje elemenata radnog zakonodavstva u postojećim službeničkim zakonodavstvima uočava se čak i na kontinentu Europe, iako još uvijek u mnogo manjoj mjeri nego u anglosaksonskim zemljama. U tu je svrhu skovan i termin »normalizacija« javne

službe (Jann i Reichard, 2001) koji podrazumijeva međusobno približavanje i izjednačavanje radnog sustava i uvjeta rada u javnom i privatnom sektoru, odnosno integraciju službeničkog sustava pojedine zemlje u režim radnih odnosa koji vrijedi u privatnom sektoru.

»Normalizacija« javne službe znači radikalnu inovaciju u području upravljanja ljudskim potencijalima, osobito za klasične europske države kao što su Francuska, Njemačka, Italija i Španjolska. Usmjerena je otvaranju izolirane javne službe te reduciranju »privilegija« i različitosti koje se više ne smatraju funkcionalnima. Jedna je od posljedica i uvođenje »normalnih« ugovora prema pravilima radnog zakonodavstva odnosno države. Javni zaposlenici više ne uživaju doživotna prava, posebne mirovinske modele i druge tradicionalne povlastice, već se počinju tretirati kao i drugi zaposlenici (Jann i Reichard, 2001).

Na općenitoj razini, promijenjeni uvjeti zapošljavanja podrazumijevaju fleksibilnije ili ograničeno radno vrijeme (rad na ugovor, pola radnog vremena i slično), sve veću mobilnost zaposlenika, fleksibilnije i/ili jednostavnije ugovore o zapošljavanju, regrutiranje otvorenog tipa te pojednostavljene i češće otkaze iz službe. Pa ipak, ključna skupina službenika koja obavlja poslove povezane s autoritetom države – suci, policajci i članovi upravnih organizacija koji čine jezgru uprave, odnosno državni službenici, još uvijek uživaju specifičan status u mnogim državama članicama Europske unije (vidi pod 5.).

2.3. Vodeće osoblje

Vremenski ograničeni ugovori nerijetko su se uvodili i za vodeće službenike, što je dovelo do određenih poteškoća u zemljama koje ne poznaju koncept karijerne službe i/ili nemaju dugogodišnju tradiciju regrutiranja vodećeg upravnog osoblja (kao Njemačka ili Francuska). Naime, vodstvo nije samo po sebi vrijednosno neutralno, već promiče određene fundamentalne vrijednosti upravnog sustava. Ako ne postoje opće vrijednosti za ulaz u jezgru javne službe, dovodi se u pitanje

jedinstvenost upravljanja upravnim sustavom. Zbog toga su anglosaksonske i neke druge zemlje sa sustavima radnih mjesta utemeljile posebne izvršne službe za nagrađivanje i razvoj vodećeg osoblja (*Top Management Service, Senior Civil Service*, i sl.), putem kojih razvijaju sustave upravljanja osobljem za visoke nepolitičke položaje u upravi. Njihov je zadatak osigurati obrazovane i osposobljene menadžere s radnim iskustvom za imenovanja na vodeće položaje da bi se omogućila stabilnost i profesionalizam ključne skupine vodećeg osoblja (Marčetić, 2007).

Općenito, suvremeni službenički sustavi u razvijenim zemljama teže ostvariti dva donekle konfliktna cilja. Prvi se tiče nastojanja da vodeći službenici budu predvodnici boljeg izvršenja u javnim organizacijama, a drugi se odnosi na želju da se ponovo vrati zajednička kultura javne službe koja bi oslabila jake individualne tendencije drugih menadžerskih promjena. Istraživanja su, međutim, pokazala da su razvojni programi za voditelje uglavnom bili usmjereni na njihove individualne kapacitete kako bi stimulirali bolje izvršenje, dok je drugi cilj bio manje zastupljen (GOV/PUMA, 2003).

No, karakter i tempo promjena na razini vodećeg i višeg osoblja nije jednak u svim zemljama čak ni u okrilju zapadne Europe. Iako menadžerske reforme kontinuirano naglašavaju važnost izvršenja i učinka, veliko je pitanje u kojoj se mjeri i na koji način može mjeriti učinkovitost države i državne službe. Jesu li kriteriji ocjene jednaki kao i za privatni sektor ako se zna da država ima drugačiju svrhu od tržišta? Ta je distinkcija krucijalna za razumijevanje reformi i promjena u državnoj službi, osobito na razini vodećih položaja.

U tom smislu u literaturi se ukazuje na razlikovanje između dviju širih koncepcija o vodećem osoblju – koncepcije *javne vlasti* i koncepcije *pružanja usluga* (servisa). Prema prvoj, državno osoblje kao dio specifične državne službe može i treba imati prava, dužnosti i privilegije različite od onih u nedržavnom sektoru, dok druga, koja je dotakla mnoga područja u kojima su se provodile reforme, teži njihovu izjednačavanju.

Dakako, ovdje nije riječ o eksplicitnom razlikovanju između dviju koncepcija, već o stupnju njihove primjene u pojedinoj zemlji. Državna služba u svim sustavima ima barem nekoliko značajki koje odražavaju koncepciju javne vlasti, dok se, s druge strane, sposobnosti vodećeg osoblja procjenjuju u pogledu praktičnih rezultata čak i u zemljama u kojima je vrlo zastupljena tradicionalna koncepcija.

Postoji nekoliko indikatora koji upućuju na prevlast jedne od dviju koncepcija u određenom političko-upravnom sustavu. Među njima su: (1) posebni sudski sustav za upravna pitanja (visoki upravni ili državni sudovi), (2) važnost radnog iskustva u upravi (senioriteta) pri napredovanju službenika unutar karijernih službeničkih sustava i (3) nadmoćnost pravnika na vodećim položajima (vidi tablicu 2)

Tablica 2. Indikatori koncepcije državne službe kao javne vlasti

Zemlja	Sud	Relativna važnost radnog iskustva	Zastupljenost pravnika
Austrija	Verwaltungsgerichtshof	Visoka	Visoka
Belgija	Conseil d'État	Visoka	Visoka
Danska	–	Slaba	Visoka
Francuska	Conseil d'État	Slaba	Visoka
Grčka	Dioiketiko Efeteio	Visoka	Visoka
Italija	Consiglio di Stato	Visoka	Visoka
Nizozemska	Centrale Raad van Beroep	Niska	Niska
Njemačka	Bundesverwaltungsgericht	Slaba	Visoka
Španjolska	–	Visoka	Visoka
Švedska	Kammarätt	Niska	Visoka
Velika Britanija	–	Niska	Niska

(Izvor: Page i Wright, 1999)

Prema navedenim indikatorima, u Austriji, Belgiji, Grčkoj i Italiji snažno je zastupljena koncepcija javne vlasti, dok u Velikoj Britaniji uopće nije zastupljena. Danska i Nizozemska imaju samo jedan indikator, što pokazuje na slabu zastupljenost navedene koncepcije. Francuska i Njemačka imaju viso-

ku zastupljenost pravnika na vodećim položajima i odvojene sudove za upravna pitanja. Iako je indikator radnog iskustva slab, Francuska se može smatrati predstavnicom prve koncepcije, zbog zakonski regulirane strukture upravnih korpusa (*corps*) kojom je oblikovano napredovanje i planiranje karijere vodećeg osoblja te ojačana uloga uprave u odnosu na društvo. Slično je i u Španjolskoj. Najviše iznenađuje Švedska, koja ima visok udio pravnika i poseban visoki sud za upravna pitanja, što upućuje na to da distinkciju između dviju koncepcija nije jednostavno podvesti pod sjeverno-južnu grupu europskih zemalja (Page i Wright, 1999), odnosno pod uobičajene klasifikacije o menadžerski usmjerenim skandinavskim zemljama te ostalom dijelu kontinentalne Europe koji je više tradicionalistički.

2.4. Plaće javnih službenika: reforme i novi pristupi (PRP)

Unatoč značajnijim pokušajima za smanjivanjem javnih troškova, udio u nacionalnom dohotku koji se izdvajao za javnu upravu u mnogim zemljama ne samo da nije smanjen nego se i povećao. Početkom 1990-ih na svjetskoj razini udio javnih troškova koji je odlazio na plaće javnih zaposlenika iznosio je oko 5,4% svjetskog BND-a, isključujući zaposlene u vojsci i javnim poduzećima (Schiavo-Campo, 1998). Najveći su javni izdaci za plaće bili na Srednjem istoku i sjevernoj Africi – 9,8% BND-a, a najniži u istočnoj Europi – 3,7% BND-a, dok su u zemljama OECD-a iznosili u prosjeku 4,5% BND-a (vidi tablicu 1).

S obzirom na visoke javne troškove i financijsku krizu menadžerskim reformama prvenstveno se ciljalo na smanjivanje iznosa plaća javnih zaposlenika. No, dok je u početku provođenja reformi taj trend bio vrlo naglašen, koncem 1990-ih iznosi za plaće i druge novčane nagrade koje se isplaćuju zaposlenicima u javnoj službi su opet počeli rasti. To je vidljivo u različitim omjerima u Austriji, Finskoj, Kanadi, Norveškoj, Portugalu, SAD-u i nekim drugim zemljama (PUMA-HRM, 2002). Iako gotovo da i nema usporedivih statističkih podataka o iznosima plaća javnih zaposlenika na svjetskoj razini

nakon 2000., iz mnogih izvora može se zaključiti o povratku negativnog trenda zbog svjetske financijske krize pa su čak i neke razvijene europske države bile prinuđene smanjiti plaće. Recentna istraživanja pokazuju da plaće u javnoj službi europskih zemalja nisu konkurentne onima u privatnom sektoru, premda postoje znatne geografske razlike i razlike između pojedinih skupina zaposlenika. Tako su plaće u zapadnoeuropskim zemljama konkurentnije onima u privatnom sektoru od plaća u istočnoeuropskim zemljama, a isto je i s plaćama na menadžerskim pozicijama u odnosu na ostale javne zaposlenike (Demmke i Molilanen, 2010).

Platni sustavi uspostavljeni prije nekoliko desetljeća bili su prilagođeni tradicionalnim upravnim vrijednostima – birokratizaciji, standardizaciji i jednakosti, a fokusirali su se na karijeru, stabilnost, iskustvo u službi i položaje, što je imalo smisla u javnoj službi koja je tražila slične kvalifikacije i poslove. No, posljednjih desetljeća radikalno se promijenila priroda rada i radne snage, traži se specijalizirano znanje i posebne vještine za mnogobrojne nove zadatke, a javni službenik više se ne promatra kao dio skupine, već kao pojedinac čije doprinose treba prepoznati i nagraditi. Sveopći proces fleksibilizacije, decentralizacije i individualizacije odgovornosti odrazio se u većoj ili manjoj mjeri i na sustave plaća. Dok je u većini anglosaksonskih, skandinavskih i nekih drugih zemalja koje su provodile menadžerske reforme u širem opsegu individualni i decentralizirani pristup plaćama bio naglašeniji, na kontinentu Europe taj proces teče sporije, ali je nezaustavljiv.

Mnoge države unutar Europske unije još uvijek imaju centralizirane sustave plaća koji se primjenjuju na čitavu državnu službu (13 zemalja) ili na federalnu/središnju razinu (četiri zemlje), njih osam ima hibridni sustav s centraliziranim ili decentraliziranim elementima, dok samo dvije imaju potpuno decentralizirani sustav plaća, uključujući elemente koji se određuju putem individualnog pregovaranja (Demmke i Moilanen, 2010). U zemljama EU osnovna je plaća u pravilu povezana sa stupnjevanjem radnog mjesta pojedinog zaposlenika na platnoj ljestvici, dok se drugi dio plaće temelji na različitim

kriterijima. No, iako su još uvijek tradicionalni i opći kriteriji vezani za godine provedene u službi, raste broj bonusa koji se vežu za radnu ocjenu (EU/Es, 2010).

Posljednjih su godina mnoge zemlje u svijetu uvele metode ocjenjivanja službenika i/ili restrukturirale postojeće sustave nagrađivanja za javne službenike da bi uspostavile pravedniji model ocjenjivanja koji će biti temelj za nagrađivanje izvršenja (*performance*). Nerijetko su uvodile u službeničke sustave neke oblike plaća koje se temelje na izvršenju – *performance-related pay* (dalje u tekstu: PRP) ili su u procesu uvođenja takvog modela, premda stupanj implementacije u cijeli upravni sustav nije svugdje jednak. U mnogim je slučajevima PRP uveden samo za vodeće osoblje ili vrijedi na razini pojedinih ministarstava odnosno agencija. Manji je broj zemalja uveo ekstenzivan i formaliziran sustav plaća prema radu. Može se reći da modeli PRP-a variraju ovisno o prirodi službeničkog i platnog sustava te stupnju centralizacije ili delegacije u upravljanju financijskim sredstvima i ljudskim potencijalima (OECD-PRP, 2003).

Usmjeravanje na novčane poticaje za dobro obavljene posao ili sankcije za loše izvršenje (smanjenje plaće, izostanak bonusa, zaustavljanje u napredovanju) relativno je jače u sustavima radnih mjesta ili sustavima odjela (uz neke iznimke) nego u karijernim sustavima, koji imaju tradicionalne platne modele temeljene na godinama staža i radnom iskustvu (vidi tablicu 3).

Tablica 3. Tradicionalni platni sustav prema tipu službeničkog sustava u zemljama EU

Tip službeničkog sustava	Da	U nekoj mjeri	Ne	Ukupno
Karijerni sustav	56 (10)	39 (7)	6 (1)	100 (18)
Nekarijerna struktura	11 (1)	33 (3)	56 (5)	100 (9)
Ukupno	41 (11)	37 (10)	22 (6)	100 (27)*

(Izvor: Demmke i Moilanen, 2010)

* Ukupan broj zemalja EU u tablici je 27 jer Hrvatska u doba istraživanja još nije postala članica EU.

No, čak su i zemlje s tipično karijernim sustavima uvele varijabilne platne modele za vodeće osoblje. Mnoge su europske zemlje pod pritiskom reformi smanjile broj karijernih položaja koji se temelje na vremenu provedenom u službi (Francuska, Italija, Danska itd.) ili su učinile radikalne zahvate u klasičnu karijernu strukturu, reducirajući i ukidajući stare i uvodeći nove modele karijere (Belgija, Portugal). Na europskom kontinentu različiti modeli PRP-a primjenjuju se u velikom opsegu u Češkoj, Danskoj, Mađarskoj i Velikoj Britaniji te djelomice u Finskoj, a polako ih uvode Francuska, Njemačka i Španjolska, osobito za vodeće osoblje (Demmke i Moilanen, 2010).

3. Istočnoeuropske (postsocijalističke) zemlje

3.1. Predsocijalističko i socijalističko razdoblje

Sve do II. svjetskog rata razvoj službeničkih sustava u srednjoj i istočnoj Europi išao je različitim putovima. Ponajprije je bio određen društveno-političkim okolnostima u pojedinim zemljama. Najviše utjecaja na pojedine modele imali su njemački, ruski, austrijski i mađarski službenički sustav. Činjenica da su Bugarska i dio nekadašnje Jugoslavije bili pod Otomanskim Carstvom nekoliko stoljeća nije presudna za ostale zemlje budući da otomanski službenički sustav nije na njih imao utjecaja.

Poljska, Estonija, Letonija i Litva oduvijek su bile pod miješanim utjecajem, i to baltičke zemlje pod ruskim i njemačkim, a Poljska pod njemačkim, ruskim i austrijskim. Početak stvaranja bugarske nezavisne države obilježen je borbom između njemačkog i ruskog utjecaja, a poslije je nadmoćno prevladao njemački model službeničkog sustava. Za vrijeme Austro-Ugarske Monarhije Mađarska je razvila vlastitu tradiciju javne službe, koju je preuzela Slovačka, kao dio tadašnjeg mađarskog teritorija. Slično je bilo s Hrvatskom i Slovenijom, a pod austrijskim i njemačkim utjecajem bila je i Srbija.

Sve do 1930. uočljivi su naponi za kodifikacijom i profesionalizacijom upravnih sustava na području cijele srednje i istoč-

ne Europe. Nakon tog vremena otpočinje opći pad u razvoju demokratskih sustava u toj regiji, s iznimkom Čehoslovačke, pa je i napredak službeničkih sustava osujećen unutar autoritarnih vladavina. No, istovremeno sa široko rasprostranjenom politizacijom i korupcijom unutar upravnih sustava razvijali su se brojni zakonski propisi koji su se odnosili na upravu, pa je u tom smislu i službenički sustav dobro napredovao. U pojedinim postsocijalističkim zemljama upravo je to predratno zakonodavstvo bilo značajan izvor inspiracije za ponovnu izgradnju službeničkih sustava.

Za vrijeme socijalizma upravna je tradicija prekinuta u većini zemalja, službenički sustavi preoblikovani su sukladno marksističko-lenjinističkoj ideologiji, a službenički zakoni se ukidaju i zamjenjuju općim radnim zakonodavstvom. U pojedinim elementima ti su se sustavi ipak razlikovali. Zemlje koje su bile u sastavu Sovjetskog Saveza i istočnog političkog bloka (tzv. Varšavskog ugovora) utemeljile su mnogo stroži model političke podređenosti državne uprave nego ostale zemlje srednje i istočne Europe. Prvenstveno zato što je u SSSR-u državna i partijska administracija bila jasnije razdvojena. Jugoslavija je sve do kasnih 60-ih godina 20. stoljeća podržavala oštriju političku verziju tradicionalnog službeničkog sustava, a zatim se uglavnom priključila upravnoj tradiciji kontinentalne Europe. Slovačka, pak, kao dio Čehoslovačke, nije uopće razvijala vlastiti službenički sustav, usprkos procesu federalizacije koji je započeo nakon 1968. Početkom 1980-ih započinje zaokret prema profesionalizaciji koji se posebno očitovao u Mađarskoj i Poljskoj (Verheijen, 1999).

3.2. Službenički sustavi nakon 1990.

Nakon raspada socijalizma reafirmiraju se stari službenički sustavi, a djelomice uvode novi elementi po uzoru na zapadne modele da bi se uspostavili profesionalni službenički sustavi koji će služiti demokratski izabranoj vlasti i građanima. Najviše je utjecaja imao njemački, a potom francuski upravni sustav, dok su baltičke zemlje uvelike inspirirane skandinavskim

političkim upravnim sustavima. Jedina je iznimka bila Letonija, koja je uvela nove modele i provodila upravne reforme po uzoru na iskustva Velike Britanije, Australije i Novog Zelanda. Na samom su početku tranzicijskog procesa i neke druge zemlje krenule putem anglosaksonskog modela, koji se temeljio na slobodnom tržištu, liberalizaciji i suzivanju uloge države, ali su poslije zaokrenule u smjeru europskih kontinentalnih modela (Verheijen, 1999).

Iako se na političkoj, znanstvenoj i stručnoj razini dosta raspravljalo o uvođenju neoliberalnih elemenata i menadžerskih metoda u službeničke sustave postsocijalističkih zemalja, oni su uglavnom ostali bliski tradicionalnim, kontinentalnim upravnim sustavima ili sustavima koji su čvrsto ukorijenjeni u zakonodavstvo koje vuče korijene iz predsocijalističke tradicije. Službeničko zakonodavstvo temeljilo se na načelima kontinentalne Europe, utemeljujući sustav klasa i kategorija državnih službenika uz postupno napredovanje unutar svake kategorije, a menadžerski pristupi nisu uvedeni u većoj mjeri. U posljednje vrijeme vidi se postupni pomak prema novim metodama, no u relativno skromnom opsegu. Glavni razlog takvom »konzervativnom« pristupu ogleda se u potrebi da se »uspostavi red«, prije svega u zakonodavstvu i propisanim procedurama (Verheijen i Rabrenović, 2007).

Uz specifična institucionalna rješenja, uvjetovana različitim povijesnim, kulturnim i drugim razlozima, istočnoeuropske zemlje imale su isti temeljni smjer razvoja: stvaranje klasične javne uprave – profesionalne, depolitizirane, transparentne i odgovorne, koja je za vrijeme socijalizma bila zaustavljena u razvoju. Slijedi li se Pollittova klasifikacija, najveći stupanj konvergencije u toj skupini zemalja može se uočiti u odnosu na donošenje odluka od strane vlasti koje su primarno bile usmjerene na usvajanje određenih modela, politika i normativnih rješenja koje je usmjeravala Europska komisija radi usklađivanja s standardima EU. To je pridonijelo i sličnom diskursu u političkim, znanstvenim i stručnim krugovima, djelomičnom približavanju praksi u određenim područjima, ali s različitim konačnim rezultatima i efektima.

3.3. Prilagodba službeničkih sustava standardima EU

Za razvoj službeničkih sustava zemalja kandidata za članstvo u EU posebno su bila značajna mjerila Europske komisije i standardi EU. Pristupanje u Europsku uniju za zemlje istočne Europe bilo je uvjetovano određenim kriterijima koji su utvrđeni u lipnju 1993. na sastanku Europskog vijeća u Kopenhagenu. Pretpristupni kriteriji svrstani su u tri grupe: *politički* – stabilne institucije koje jamče demokraciju, vladavinu prava, zaštitu ljudskih prava i prava manjina; *ekonomski* – djelotvorno tržišno gospodarstvo i sposobnost nošenja s tržišnim natjecanjem i tržišnim silama u Uniji, te *pravni* – sposobnost preuzimanja obveza iz članstva, uključujući ciljeve političke, ekonomske i monetarne unije. U to vrijeme kriteriji još nisu sadržavali izričite preporuke za upravni kapacitet, već su implicitni zahtjevi bili sadržani u trećem kriteriju, koji je podrazumijevao sposobnost apsorpcije *acquis communautaire* svake pojedine zemlje koja želi pristupiti Uniji.

Kriteriji iz Kopenhagena dopunjeni su na sastanku Europskog vijeća u Madridu u prosincu 1995. tzv. administrativnim kriterijem, prema kojem države kandidati moraju prilagoditi svoje javne uprave i pravosuđe standardima i normama EU kako bi se osigurala učinkovita primjena pravne stečevine EU. Međutim, nisu bili detaljno objašnjeni. Tek u ljeto 1997. pri pridruživanju deset zemalja kandidata iz srednje i istočne Europe upravni kapaciteti upotrijebljeni su kao zaseban kriterij. U *mišljenjima* o pojedinim kandidaturama, koje je tada donijela Europska komisija, preporuke se nisu odnosile samo na upravnu sposobnost usvajanja specifičnih elemenata *acquisa*, već na potrebu općeg razvoja njihovih upravnih sustava u kojima su davane jasne napomene kakve standarde mora ispunjavati javna uprava zemalja kandidata. Razlog za formuliranje tog kriterija bilo je nepovjerenje u sposobnost javnih uprava postsocijalističkih zemalja da se nose sa zahtjevima europske integracije i zajedničkog europskog funkcioniranja (Marčetić, 2005).

Pod upravnim kapacitetima EU podrazumijevala se sposobnost javne uprave neke zemlje da: (a) sudjeluje u obliko-

vanju i provodi europske javne politike, (b) provodi zajedničku europsku pravnu stečevinu (*acquis communautaire*) i (c) usvoji standarde, koji se uglavnom odnose na službenički sustav, sasvim određeni tip njegove pravne regulacije te politiku upravnog osoblja. Službenički sustav trebalo je urediti tako da se: status javnih službenika uredi posebnim zakonom različito od statusa drugih zaposlenika, oblikuje karijerni službenički sustav, služba za državu depolitizira i osigura politička neutralnost službenika i javne uprave u cjelini, osiguraju plaće službenika usporedive s plaćama u privatnom sektoru te stvori poseban sustav osposobljavanja javnih službenika (Koprić et al., 2012).

U kasnijim godinama razvijao se skup posebnih standarda koji se odnose na službenički sustav jer se upravo reforma službeničkog zakonodavstva i sustava postavljala kao prioritet u izgradnji javne uprave u skladu s temeljnim načelima europskog upravnog prostora. U oblikovanju tih standarda najvažnija uloga pripada Sigmii koja ih je identificirala kroz svoje dokumente, koji su služili kao okvir za provedbu reformi službeničkog zakonodavstva i uprave u cjelini te bili osnova za kasniju procjenu napretka u formi izvješća. Sigma je od 1995. do 2012. izradila 13 dokumenata u području službeničkog zakonodavstva (od ukupno 49), kroz koje su se kristalizirala načela i standardi državne službe (*civil service*). S obzirom na to državna služba trebala bi ispunjavati sljedeće uvjete (Marčetić i Musa, 2013):

a) *djelovanje u javnom interesu* – odvajanje javne i privatne sfere od presudne je važnosti te stoga javni interes mora imati prioritet i biti zaštićen od upletanja privatnih interesa ako nisu kanalizirani kroz političke institucije. Javna domena treba biti regulirana posebnim pravilima, a oni koji unutar nje djeluju moraju im biti podvrgnuti. Taj se zahtjev odnosi na *jačanje etike i integriteta* u upravi, uključujući jačanje dužnosti političke neutralnosti i ograničenja obavljanja poslova nespojivih sa svojstvom državnog službenika;

b) *depolitizacija*, u smislu jasnog razgraničenja između političkih i službeničkih položaja u upravi kako bi se osigu-

rala neovisnost o svakodnevnim političkim intervencijama. Politika i uprava su dvije odvojene domene koje počivaju na različitoj logici i izvoru legitimiteta – politika se temelji na povjerenju javnosti izraženom na izborima, dok se uprava temelji na stručnosti i profesionalizmu službenika koji djeluju u okviru zakona, što se verificira putem natječaja za ulazak u službu;

- c) *profesionalizacija uprave* podrazumijeva da su zapošljavanje i napredovanje utemeljeni na stručnosti i sposobnostima, uz isključivanje mogućnosti patronaže, diskriminacije i arbitrarnosti. Profesionalizacija ujedno znači i kontinuitet upravnog djelovanja koje doprinosi stručnosti;
- d) *izgradnja kvalitetnog službeničkog sustava* u smislu odgovarajuće regulacije *prava i obveza* službenika, sustava položaja i platnog sustava, pravednog ocjenjivanja rada službenika s jamstvom zaštite od nepravednih ocjena te *adekvatnom zaštitom prava službenika*, prije svega radnog mjesta i plaće. Platni sustav mora biti utvrđen zakonom, transparentan i s malim stupnjem slobode u određivanju plaće pojedinog službenika. Istovremeno, potrebno je osigurati pravedan sustav ocjenjivanja s odgovarajućim kontrolnim mehanizmima;
- e) *odgovornost državnih službenika* uključuje zahtjev za razvojem individualne odgovornosti napuštanjem prijašnje prakse kolektivnog odlučivanja koja se temelji na jasno definiranoj odgovornosti za odluke i postupke, pravno reguliranjem odgovarajućih mehanizama, posebice otklanjanje nezakonitih naloga, te njihovo provođenje u praksi. To podrazumijeva i hijerarhijsku uređenost uprave te osiguravanje vanjske kontrole zakonitosti (upravno sudovanje, ombudsman, revizija i sl.);
- f) uređen i efikasan *sustav upravljanja ljudskim potencijalima* u čitavoj državnoj upravi na način da se osigura primjena jedinstvenih standarda te omogući usavršavanje službenika putem odgovarajućih institucionalnih mehanizama.

3.4. Zapošljavanje javnih službenika i otpuštanje iz službe

U postsocijalističkim zemljama nije došlo do drastičnog smanjivanja javnog osoblja jer NJM nije uzeo maha, ali je u sklopu decentralizacijskih reformi smanjen broj osoblja na državnoj razini u korist zaposlenih na lokalnim razinama, slično nekim anglosaksonskim i zapadnoeuropskim zemljama. To je bilo osobito izraženo u zemljama koje su provodile decentralizacijske reforme. Primjerice, u Mađarskoj je 1997. na središnjoj razini bilo 34,6%, a na nižim razinama 65,4% zaposlenih, ali se koncem 1990-ih nakon provedene decentralizacijske reforme taj broj izjednačio (na središnjoj razini bilo je 52.356, a na lokalnoj 52.290 službenika). Slične omjere zaposlenih pokazuju i Litva i Estonija, dok je u Poljskoj postotak zaposlenih na lokalnim razinama čak i veći nego na državnoj (Marčetić, 2005).

S obzirom na to da su se na početku tranzicijskog razdoblja službenički sustavi tek počeli razvijati, javni natječaj nije bio obvezan za popunjavanje slobodnih radnih mjesta, čak ni u najrazvijenijim zemljama, a ako je i bio predviđen zakonom, nije postojala propisana zakonska procedura, pa su natječaji uglavnom bili formalnog karaktera. Od tada se situacija bitno promijenila pa gotovo sva službenička zakonodavstva predviđaju obvezno provođenje javnog natječaja za ulazak u državnu službu, a ponegdje i za najviše položaje. Doduše, javni natječaj još se uvijek koristi kao glavna metoda za početni ulazak u službu, dok se ostala radna mjesta i položaji popunjavaju internim procedurama (Verheijen i Rabrenović, 2007).

Iako se menadžerske metode nisu uvodile u većem opsegu, u nekim se elementima vidi slabiji radni status službenika nego na zapadu Europe. Tako je, primjerice, službeničkim zakonodavstvom predviđeno mnogo više mogućnosti prestanka radnog odnosa nego u većini zapadnoeuropskih zemalja gdje državna služba prestaje samo zbog disciplinskih razloga (Njemačka, Luksemburg, Grčka) i lošeg izvršenja (Irska, Italija, Portugal, Španjolska, Austrija) i/ili nekog drugog razloga (Austrija, Malta, Švedska), ali ne više od tri. Jedino Francuska i Velika Britanija predviđaju pet razloga, a Danska, Finska i

Nizozemska šest razloga za prestanak radnog odnosa, kao i istočnoeuropske zemlje (vidi tablicu 4).

Tablica 4. Razlozi prestanka radnog odnosa u istočnoeuropskim zemljama

0 = Ne, 1 = Da

	A	B	C	D	E	F	G	H
Bugarska	1	1	1	1	1	0	1	6
Češka	1	0	1	1	1	0	0	4
Estonija	1	1	1	1	1	0	0	5
Letonija	1	1	1	1	1	1	0	6
Litva	1	1	1	1	1	0	0	5
Mađarska	1	0	1	1	1	1	0	5
Poljska	1	1	1	1	1	1	0	6
Rumunjska	1	1	1	1	1	1	1	7
Slovačka	1	1	1	1	1	0	1	6
Slovenija	1	1	1	1	1	1	0	6

(Izvor, Demmke i Moilanen, 2010)

A – disciplinski razlozi, B – loše izvršenje, C – restrukturiranje, D – smanjenje broja, E – reorganizacija, F – ekonomske poteškoće, G – ostalo, H – ukupno

3.5. Vodeće osoblje

Zahtjevi za depolitizacijom i profesionalizacijom snažno su se isticali tijekom stvaranja modernih službeničkih sustava i donošenja novog službeničkog zakonodavstva kojim je trebalo u što većoj mjeri ograničiti političke kriterije, korupciju, neprofesionalnost, neodgovornost i neučinkovitost u javnim službama. Novo je zakonodavstvo nastojalo uvesti *merit* kriterije u pogledu zapošljavanja, napredovanja, nagrađivanja i disciplinske odgovornosti javnih službenika i vodećeg osoblja. No, unatoč političkim proklamacijama i normativnim zahvatima, u stvarnosti se uspostavljanje nepolitičke i profesionalne javne uprave pokazalo teškim i dalekim ciljem koji još uvijek nije postignut. Stare ideološke dogme i politiziranost, tradi-

cija zloupotrebe vlasti, korupcija, autoritarna upravna kultura, nedostatak stručnog osoblja, uz postojanje fragmentiranih političkih snaga koje nisu bile sposobne osigurati prikladno političko usmjerenje i političko vodstvo za javne službenike znatno su otežavale i još uvijek otežavaju dubinsku promjenu upravnog sustava (Marčetić, 2005).

Među glavnim problemima tranzicijskih zemalja ističe se nedovoljna profesionalizacija i naglašena politizacija upravnog sustava. U većini tranzicijskih zemalja nije omogućen razvoj viših službeničkih položaja jer promjene vlasti uobičajeno rezultiraju zamjenama znatnog broja vodećeg osoblja. To dovodi do niza problema i štetnih posljedica koji sprječavaju učinkovito upravljanje u ministarstvima, kontinuitet koji je nužan u procesu donošenja odluka i njihovoj primjeni te održivost bilo kojeg reformskog pokušaja. Zanimljivo je da unatoč usvajanju modernog službeničkog zakonodavstva većina zemalja nije uspjela prekinuti s tim negativnim obrascem, iako su u novije vrijeme učinjeni mnogi normativni pokušaji u tom smjeru. Oni sežu od potpune depolitizacije visokih položaja (Ukrajina, Poljska) ili njihove umjerene depolitizacije (većina zemalja bivše Jugoslavije) do uspostavljanja definiranog političkog prostora u upravi (Mađarska, Litva, Bugarska). Međutim, te se odredbe slabo primjenjuju u praksi zbog jakog političkog pritiska za nastavljanjem politizacije (Verheijen i Rabrenović, 2007).

Za razliku od zapadnoeuropskih zemalja u kojima su programi za poboljšanje odabira i razvoja vodećih službenika činili sastavni dio reformi javne uprave posljednjih dvadesetak godina, zemlje istočne Europe nisu razvijale menadžerski potencijal vodećeg osoblja. Zbog prevelike politiziranosti vrha upravne piramide primjetan je zamjetan nedostatak upravne i menadžerske struke te nepoznavanje novih metoda upravljanja ljudskim potencijalima. Zbog toga se u većini tih zemalja javlja potreba za kontinuiranim radom na poboljšanju kvalitete javnih menadžera kroz sustav zapošljavanja, usavršavanje i razvoj karijere. Glavna prepreka takvom razvoju je nejasno razgraničenje političkih od profesionalnih vodećih položaja te

nedefinirane obveze, odgovornosti i prava vodećeg osoblja u službeničkom zakonodavstvu (Marčetić, 2007).

S obzirom na izrazitu rezistentnost ovog problema, neki predlažu da bi se pri njegovu rješavanju trebalo krenuti od prihvaćanja realnih okolnosti umjesto inzistiranja na uvođenju klasičnog zapadnog modela s jasno odvojenim političkim i službeničkim položajima. Kako ističe Svjetska banka, čini se da ishodi reformi u ovim zemljama ovise o izgradnji specifičnih saveza između političkih stranaka i interesnih grupa koji bi bili kadri osigurati dovoljan poticaj za zajedničko rješavanje problema patronaže i politizacije.

3.6. Plaće javnih službenika i ocjenjivanje rada

EU je od početka naglašavala potrebu reforme platnog sustava u zemljama kandidatima, kako potrebu usklađivanja plaća u javnom sektoru u odnosu na privatni sektor tako i većeg stupnja transparentnosti i ujednačenosti u određivanju plaća javnih službenika. No, uvođenje novih metoda, kao što su ocjenjivanje radnog izvršenja (učinka) ili plaće koje se temelje na radnoj ocjeni, još uvijek izaziva velike rasprave. Različite plaće koje se temelje na ocjeni rada uglavnom su se promatrale kao »zapadna« metoda koja nije u skladu s upravnom kulturom postsocijalističkih zemalja te se smatraju neobjektivnim alatom kojim političari ocjenjuju stupanj lojalnosti službenika, a ne njihove kompetencije i odnos prema radu.

Mnoge tranzicijske zemlje posljednjeg su desetljeća postavile zakonski temelj za postupak ocjenjivanja radnog izvršenja, no sustavi ocjenjivanja uglavnom ne djeluju iz više razloga. Nerijetko im nedostaju standardizirani kriteriji, pa se službenici ocjenjuju prema subjektivnim i proizvoljnim kriterijima, nisu dosljedno povezani s plaćom i sustavom napredovanja, a vodeći službenici nisu osposobljeni za ocjenjivački proces. Kao nova metoda ULJP-a ocjenjivanje individualnog radnog izvršenja trebalo bi povezati s organizacijskim ciljevima i strateškim planiranjem, što je (osim Letonije i Litve) vrlo malo zemalja postavilo kao svoje prioritete. Češka, Litva i

Mađarska uvele su nove modele s individualnim plaćama koje se temelje na radnoj ocjeni (PRP), ali u pravilu službenički se sustavi temelje na klasičnom klasifikacijskom sustavu. Promicanje u plaći uglavnom je povezano s radnim iskustvom, odnosno brojem godina koje službenik provede u službi, prema kriteriju koji je zastupljen u većini karijernih sustava kontinentalne Europe (Verheijen i Rabrenović, 2007; Demmke i Moilanen, 2010; Marčetić, 2005).

Iako se tranzicijskim i slabije razvijenim zemljama smanjivanje plaća javnih zaposlenika postavlja kao jedan od nužnih preduvjeta mnogih međunarodnih aranžmana i programa pomoći, neke su postsocijalističke zemlje (primjerice Litva, Mađarska, Poljska) u sklopu reformi službeničkih sustava povećale iznose plaća javnih službenika jer su one znatno zaostajale za plaćama zaposlenika u privatnom sektoru (Marčetić, 2005, 2007). Nedavno istraživanje provedeno među ispitanicima europskih zemalja (slovenska studija, Demmke, Henökl, Moilanen, 2008) pokazuje da 38% ispitanika iz istočnoeuropskih zemalja smatra plaće zaposlenika u javnim službama nekonkurentnima onima u privatnom sektoru, dok isto takvo mišljenje ima samo nekoliko ispitanika iz Austrije, Belgije, Francuske, Luksemburga i Njemačke. Suprotno tomu, čak 73% svih ispitanika iz zapadnoeuropskih zemalja smatra da plaće vodećeg osoblja nisu konkurentne s plaćama u privatnom sektoru, a samo 38% ispitanika iz istočnoeuropskih zemalja dijeli to mišljenje.

Visina i sigurnost plaće spada među bitne faktore zadržavanja osoblja u državnoj službi postsocijalističkih zemalja, osobito visokoobrazovanih stručnjaka koji se ne žele zaposliti u državnoj službi ili je napuštaju zbog izrazite politizacije i demotiviranja kvalitetnog i profesionalnog rada. Prema nalazima recentne ankete (Koprić, 2010) koja je provedena između 150 državnih službenika jugoistočne regije (Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Hrvatska, Kosovo, Makedonija i Srbija), čak 54% ispitanika smatra plaću bitnim motivacijskim faktorom, dok je redovna plaća drugi po redu rangirani faktor koji privlači ljude u javnu službu, odmah ispod sigurnosti posla koji se ističe kao najjači faktor.

4. Službenički sustav Europske unije

Europska unija vrlo je specifična tvorevina jer nije država, ali ne može se jednostavno svrstati ni u kategoriju međunarodne organizacije budući da posjeduje mnogo viši stupanj integracije među članicama i ovlasti autonomnog odlučivanja od drugih međunarodnih organizacija. Djelomično se temelji na sporazumu između vlada država članica, no ima i važne nadnacionalne značajke (Parlament, sud, nadnacionalna administracija). Mogla bi se opisati »kao jedinstveno poduzeće sastavljeno od ‘međuvladinih’ i ‘supranacionalnih’ sastojaka« (Jones, 2000).

Unutar EU ne postoji pravno reguliran i jedinstveni europski model javne uprave budući da svaka država članica ima vlastitu upravnu tradiciju i političko-upravnu kulturu, što dovodi u pitanje homogenost i učinkovitost politike Unije. Kako su upravni i financijski kapaciteti Unije mali, glavna uloga u izvršenju i implementaciji politika EU i dalje ostaje na pojedinim državama pa nerijetko dolazi do problema u koordinaciji. S druge strane, iako EU nema kodificiranih ovlasti nad nacionalnim javnim upravama država članica, vidljiv je trend prema ujednačavajućem efektu mnogih zakona, politika i smjernica EU što je pridonijelo i razvoju teorijskog koncepta europskog upravnog prostora.

Uz Vijeće EU i Europski parlament, Europska komisija (dalje: EK) spada među najvažnija regulacijska tijela Unije. Komisija je izvršno tijelo EU nadležno za predlaganje akata, provedbu odluka, nadzor nad poštovanjem osnivačkih ugovora i upravljanje svakodnevnim poslovima Unije. Sastavljena je od 28 članova – povjerenika (*commissioner*), ali djeluje kao jedinstveno tijelo koje donosi zajedničke odluke i odgovorna je Parlamentu (Koprić et al., 2012). EK se sastoji od *općih uprava* na čelu s povjerenikom, koje se, slično ministarstvima, bave određenim područjem politika (primjerice: energija, obrazovanje i kultura, okoliš, informatika itd.), te *službi*, koje se bave općim administrativnim pitanjima ili imaju određeni mandat za neku aktivnost (kao što su za borbu protiv prijevara

– OLAF, Pravna služba, itd.). Službama je na čelu ravnatelj odgovoran nadležnom povjereniku. Komisiji u radu pomaže Glavno tajništvo, privremeni i stalni odbori stručnjaka i savjetnika, zajedničke službe i uredi (EC/EU, 2014).

EK je dugo vremena imala politiziran, birokratiziran i neučinkovit službenički sustav koji je trpio velike kritike. Komisija je 1998. odobrila smjernice programa modernizacije upravne i personalne politike (MAP 2000). Strategija MAP-a sastojala se od triju faza, usmjerenih na: 1) decentralizaciju i prijenos moći, 2) pojednostavljivanje procedura te 3) identifikaciju i primjenu novih metoda na osoblje. Te je godine uvedeno 25 mjera za decentralizaciju i prijenos ovlasti s glavnog ravnatelja za osoblje i upravu na pojedine odjele i uprave na koje je prenesena odgovornost za upravljanje vlastitim resursima, pojednostavljenje upravnih postupaka, bolju upotrebu tehnologije i modernizaciju personalne politike (Jones, 2000).

Međutim, u prosincu 1998. Europski parlament (dalje: EP) odbio je odobriti proračun za 1996. zbog sumnji na prijevaru, loše upravljanje proračunom, nepotizam, favoriziranje i korupciju. Premda je izglasavanje nepovjerenja povjerenicima Komisije propalo u Parlamentu, u siječnju 1999. EP je usvojio rezoluciju za poboljšanje upravljanja financijama i sazvao Odbor nezavisnih stručnjaka koji je odobren od predsjednika EK-a i EP-a koncem istog mjeseca. Izvještaj Odbora bio je vrlo kritičan i oštar, upozorio je na manjak upravne i financijske kulture, slab osjećaj individualne odgovornosti među osobljem i nedostatak svijesti o potrebi postupanja u skladu s pravilima dobrog financijskog upravljanja. Iako je EK izrazila oštro negodovanje s tonom i sadržajem izvještaja, u ožujku 1999., prvi put u svojoj povijesti, povjerenici Komisije zbog velikog su pritiska i žestokog neodobravanja EP-a podnijeli masovnu ostavku zbog navedenih optužbi.

U lipnju 1999. budući predsjednik Komisije Romano Prodi iskazuje namjeru za provođenjem velike reforme koja uključuje reorganizaciju EK-a, manje i višenacionalne kabinete, veću internu mobilnost višeg osoblja, jačanje pravila za imenovanje

vodećeg osoblja, poboljšanje sustava usavršavanja osoblja te rigorozniji nadzor trošenja novca, a zadatak upravljanja reformom povjerava jednom od svojih zamjenika Neilu Kinnocku (Jones, 2000). Za vrijeme mandata Prodijske (1999.–2004.) EK je bila podvrgnuta velikoj organizacijskoj i funkcionalnoj reformi koja se odvijala u tri smjera: (1) modernizacija financijskog upravljanja i kontrole, (2) uvođenje strateškog planiranja i programiranja i (3) modernizacija personalne politike i nova strategija upravljanja ljudskim potencijalima (Koprić et al., 2012).

Proces modernizacije službeničkog sustava formalno je započeo 2001. s donošenjem Bijele knjige (*White Paper on European Governance*). Oslanjao se na europska načela efikasnosti, transparentnosti, etičkog ponašanja u provođenju službe, jednakih mogućnosti, e-uprave, ekološke osviještenosti i višejezičnosti. Osnovni materijalni propis u kojem su propisana načela, pravni status i uvjeti rada službenika koji rade u institucijama EU donesen je još 1962. (*Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community*). Ta su pravila su donijeta kao jamstvo da će europski službenici raditi prema najvišim standardima. Dopunjena i modernizirana verzija pravila stupila je na snagu 1. siječnja 2014. kako bi pridonijela ostvarenju vizije atraktivne, moderne i visokokvalitetne europske javne službe (EU/EU, 2014).

Zadatak koordinacije i osmišljavanja politike upravljanja ljudskim potencijalima u institucijama EU povjeren je EK kao najvećem poslodavcu koji zapošljava preko 30.000 ljudi, odnosno 80% ukupno zaposlenog osoblja u institucijama EU (EU/EU, 2014). Broj zaposlenih u EK povećavao se sa svakim proširenjem Unije, no, zbog financijske krize, nakon 2007. godine politika zapošljavanja EU svela se na nultu politiku rasta, sukladno Strategiji *Europa 2020*. Nakon niza godina postupnog rasta u kontekstu proširenja EU i novog zapošljavanja ugovorenog osnivačkim ugovorima, nakon 2010. broj službenika se vrlo malo mijenjao (vidi tablicu 5).

Tablica 5. Osoblje Europske komisije od 2000. do 2012.

Statusno osoblje	2000.	2005.	2010.	2011.	2012.	2012. (%)
Stalno zaposleni službenici	17.720	20.902	23.435	22.674	22.715	69%
Ostali službenici						
Privremeni službenici	2.420	1.578	1.687	1.304	1.049	3,2%
Ugovorno osoblje	1.577	4.198	5.977	5.975	5.919	18,0%
Lokalno osoblje*			3.108	2.023	1991	6,1%
Specijalni savjetnici	25	1	47	58	64	0,2%
Ostalo (nestatusno) osoblje						
Agenti pod nacionalnim pravom	233	414	1.054	1.066	1.166	3,5%
SVEUKUPNO osoblje EK	21.975	27.093	35.308	33.100	32.904	100%

(Izvor: SysPer2, DG HR.A. u HRM/EU, 2013)

* Za godine 2000. i 2005. nedostaju podaci o lokalnom osoblju jer su se do 2008. evidencije vodile u odvojenim lokalnim sustavima.

Na dan 1. siječnja 2014. EK je zapošljavala 33.039 aktivnog statusnog i nestatusnog osoblja (vidi tablicu 6), od toga u Bruxellesu 21.511 (65,1%) i Luxembourg 3.900 (11,8%), u EU osim BSL i LUX 3.812 (11,5%) te u zemljama izvan EU 3.816 (11,5%) (EU/CS, 2014).

Tablica 6. Osoblje Europske komisije prema funkcijama na dan 1. siječnja 2014.

Rukovodeće osoblje	Ukupan broj	Postotak
Viša menadžerska razina	329	1,0%
Srednja menadžerska razina	1.163	3,5%
Nerukovodeće osoblje		
Stalno zaposleni službenici: administratori – AD	11.285	34,2%
Privremeno osoblje – AD	497	1,5%
Stalno zaposleni službenici: asistenti – AST	9.843	29,8%
Privremeno osoblje – AST	525	1,6%
Ugovorno osoblje	6.044	18,3%

Rukovodeće osoblje	Ukupan broj	Postotak
Lokalno osoblje	1.996	6,0%
Specijalni savjetnici	61	0,2%
Agenti pod nacionalnim pravom	1.296	3,9%
SVEUKUPNO osoblje EK	33.039	100%

(Izvor: EU/CS, 2014)

Status osoblja u institucijama EU različito je pravno reguliran. Na statusno osoblje primjenjuje se službeničko pravo EU, dok se s ostalim osobljem sklapaju zasebni ugovori te se na njih primjenjuje nacionalno pravo države članice, odnosno pozitivno pravo u mjestu zaposlenja. *Statusno osoblje* dijeli se u dvije skupine.

- (1) U prvoj su skupini stalno zaposleni službenici: (a) upravitelji (administrators – AD) – osobe na menadžerskim položajima i najodgovornijim funkcijama, te (b) asistenti (assistants – AST) – osobe koje obavljaju upravne, izvršne i tehničke poslove.
- (2) Drugoj skupini pripada privremeno zaposleno osoblje: (a) privremeni službenici – specijalizirano osoblje koje se može usporediti sa službenicima, ali su zaposleni na vremenski ograničene ugovore ili ugovore koji predviđaju mogućnost otkaza iz službe, (b) ugovorni zaposlenici – osoblje zaposleno na ugovor koji je, ovisno o vrsti institucije, vremenski ograničen ili neograničen, a rade pod nadzorom stalno zaposlenih ili privremenih službenika, (c) lokalno osoblje i (d) specijalni savjetnici.

U kategoriji *nestatusnog osoblja* su agenti pod nacionalnim pravom, a pravna osnova za njihovo zapošljavanje je ugovor između institucije EU i osobe, koji ne potpada pod okvir službeničkog prava EU.

Postoji i treća kategorija *ostalog osoblja* u koju spadaju: (a) nacionalni stručnjaci, (b) vježbenici, (c) uslužni djelatnici i (d)

privremeni zaposlenici, čiji je status uređen kroz individualne ugovore ili agencijske ugovore, a plaću im u većini slučajeva isplaćuje poslodavac izvan Europske unije.

Posebnu kategoriju čine *asistenti u Parlamentu* – zaposlenici koji rade za članove EP-a, po jedan za svako mjesto u Parlamentu. Oni su zaposleni na ugovore koji su vezani s mandatom pojedinog člana (HRM/EU, 2013; EC/EU, 2014).

Zbog velikog broja ljudi koje zapošljava, EK je imala i najveću potrebu za kvalitetnim javnim službenicima različitih profesionalnih orijentacija pa su ideje o poboljšanju natječajnog postupka uobličene u strategiji EK rezultirale osnivanjem Europskog ureda za odabir osoblja (*European Personnel Selection Office* – EPSO) u Bruxellesu. Ured je započeo s radom u siječnju 2003. s osnovnim ciljem provođenja natječajnih postupaka i odabira službenika u institucijama EU. To se, prije svega, odnosi na službenike u Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću EU, Europskoj komisiji, Sudu Europske unije, Europskom revizorskom sudu, Ekonomskom i socijalnom vijeću te Uredu europskog ombudsmana, koji se zapošljavaju na neodređeno vrijeme, ali po potrebi sudjeluje u natječajima i za službenike drugih upravnih tijela i agencija EU. EPSO je značajno utjecao na razvoj službeničkog prava EU, čemu je pridonijelo i osnivanje Službeničkog suda Europske unije u Luxembourg u dvije godine kasnije. No, unatoč značajnim pokušajima s ciljem centralizacije i standardizacije natječajnog postupka, zbog velikog broja kandidata i raznovrsne strukture mnogobrojnih EU institucija natječajni postupak je iznimno složen pa se kandidati suočavaju s nizom pravnih, tehničkih, jezičnih, nostrifikacijskih i drugih problema.

5. Pravni status državnih službenika u zemljama Europske unije

Posljednjih desetljeća su zemlje članice EU provodile mnoge reforme službeničkih sustava. One su uglavnom na-

stajale u turbulentnom okruženju suprotstavljenih vrijednosti i novih reformskih prioriteta u političkim programima, a mnogo rjeđe su bile rezultat pomno implementiranih strategija. Velike su razlike u prioritetima reformi i ključnim problemima, jer zemlje EU djeluju u različitom političkom, upravnom, ekonomskom i normativnom kontekstu, ali postoje i mnogi slični trendovi. Tako je, primjerice, u političkim programima svih zemalja istaknuta potreba za smanjenjem administrativnog tereta, dok, s druge strane, borba protiv korupcije ili reforma službeničkih zakona ima važnost samo u određenim zemljama (vidi tablicu 7).

Tablica 7. Različiti prioriteti reformi u zemljama EU

(1 = jako važno, 5 = uopće nije važno)

	a	b	c	d	e	f	g	h	i	j	k	l	m	n	o	p	q	r	s	t	u	v	w	x	y	z	ä	ö	
Austrija	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	3	1	3	1	2	3	3	2	3	3	3	2	3	3	2	
Belgija	2	1	3	1	2	2	1	2	2	2	1	1	2	3	1	1	2	2	2	2	2	2	3	2	3	3	3	3	
Bugarska	1	1	1	2	2	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3	1	2	2	3	
Cipar	2	1	2	2	2	2	1	2	2	2	2	3	2	4	3	5	3	3	2	2	2	2	3	3	3	3	4	2	
Danska	1	1	2	1	1	3	1	2	2	1	2	4	1	3	1	1	1	3	3	1	2	3	1	2	3	3	1	3	
Česka	2	2	1	2	1	1	5	1	1	2	2	1	5	3	1	2	4	2	3	2	2	2	2	3	2	2	3	2	
Estonija	2	2	1	2	2	1	2	2	2	2	2	2	2	1	3	2	3	2	2	3	3	2	3	3	3	4	4	3	
Finska	2	3	3	1	2	3	2	2	2	2	2	2	2	3	1	1	3	2	3	3	2	3	3	3	2	5	2	2	
Francuska	3	3	2	2	2	2	3	3	2	3	2	2	2	2	1	1	1	3	3	3	3	3	3	1	2	2	3	2	
Grčka	2	3	2	2	2	1	1	2	1	2	2	1	2	3	1	2	2	2	3	2	2	2	3	3	3	3	3	5	
Irski	2	2	3	2	2	2	1	3	2	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2	2	2	3	3	2	3	3	4	3	
Italija	1	1	1	2	2	1	1	1	1	2	2	1	2	2	3	3	2	3	1	2	3	2	3	3	2	2	1	3	
Letonija	1	1	1	2	1	1	1	2	1	3	1	3	2	1	3	2	3	2	2	1	2	2	3	1	2	3	3	2	
Litva	1	1	2	1	2	2	1	1	2	2	1	1	3	2	3	2	3	2	2	2	1	2	3	2	2	2	2	3	
Luksemburg	2	2	2	3	2	2	2	2	2	1	2	4	3	2	3	2	3	4	3	3	4	3	3	4	4	2	4	4	
Mađarska	1	1	1	2	2	1	2	1	1	1	2	2	1	2	2	2	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	3	2
Malta	1	2	1	1	2	1	2	1	3	2	2	2	2	3	3	3	2	2	2	2	3	2	1	1	2	3	2	3	
Nizozemska	2	3	2	2	3	2	3	2	3	3	3	1	3	3	2	1	1	3	1	3	4	2	3	3	3	4	2	3	
Njemačka	1	2	3	2	2	1	3	3	2	2	2	2	1	3	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	3	3	
Poljska	1	2	1	2	2	1	2	1	1	1	3	2	2	1	3	2	3	2	2	1	3	3	3	5	2	2	4	4	

	a	b	c	d	e	f	g	h	i	j	k	l	m	n	o	p	q	r	s	t	u	v	w	x	y	z	ä	ö
Portugal	1	1	2	1	1	1	1	2	1	2	1	1	1	1	3	2	2	1	3	2	3	3	3	3	1	3	2	
Rumunjska	2	2	1	2	2	1	3	2	3	1	3	2	4	1	5	3	4	3	3	3	3	3	2	3	3	2	3	4
Slovačka	2	3	2	3	2	2	3	2	2	2	4	2	3	3	3	3	2	2	3	3	1	3	3	4	3	3	3	
Slovenija	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	2	1	2	2	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	3	2
Švedska	2	3	4	2	2	5	2	4	5	3	2	4	2	2	3	3	2	3	3	3	4	5	3	3	4	4	2	3
Španjolska	1	1	1	2	1	1	1	1	1	2	2	2	1	2	2	3	2	2	2	3	2	2	3	2	2	1	3	5
V. Britanija	1	1	1	1	1	4	1	1	1	1	1	2	1	1	1	2	1	1	3	3	3	3	3	4	5	3	4	4

(Izvor: Demmke i Moilanen, 2010)

Legenda: **a** – smanjivanje administrativnog tereta (pritiska), **b** – upravljanje kvalitetom, **c** – etika i borba protiv korupcije, **d** – vodstvo, **e** – upravljanje učinkovitošću, **f** – reforma službeničkog zakonodavstva, **g** – usmjerenost na građane, **h** – otvorena vlast i transparentnost, **i** – reforma načela dobre vladavine, **j** – usavršavanje, **k** – upravljanje kompetencijama, **l** – smanjenje javnog osoblja / politika štednje, **m** – jednakost, **n** – reforma plaća, **o** – predviđanje demografskih promjena, **p** – mjere za podizanje atraktivnosti zapošljavanja u javnoj službi, **q** – politike raznovrsnosti, **r** – jačanje javno-javne mobilnosti, **s** – oglašavanje lošeg izvršenja, **t** – reforma odjela za ljudske potencijale (LJP), **u** – reforma radnih uvjeta, **v** – izjednačavanje s radnim uvjetima ostalih javnih zaposlenika, **w**– deregulacija pravila o LJP, **y**– decentralizacija nadležnosti LJP, **z**– jačanje međunarodne mobilnosti, **x** – reforma karijernog sustava, **ä** – reforma radnog vremena, **ö** – jačanje privatno-javne mobilnosti

Reforme koje su se bavile radnim uvjetima i/ili izjednačavanjem radnih uvjeta državnih službenika s ostalim javnim zaposlenicima (vidi u tablici 7. pod slovom **u** i **v**) uglavnom su bile srednje na ljestvici prioriteta u zemljama EU. Suprotno tomu, u nekim su zemljama reforme ovog tipa od kasnih 1980-ih nerijetko bile u prvom planu. Posljedica toga bilo je ukidanje specifičnih odredbi koje su jamčile stalno zaposlenje u javnoj upravi, a državni službenici podvrgnuti su propisima općeg radnog prava. U drugima je zadržana sigurnost zaposlenja u javnoj upravi, ali su korišteni ugovori na određeno vrijeme kako bi se povećala individualna odgovornost za izvršenje. Državnom službeniku tako se jamči sigurnost zaposlenja u javnoj službi, ali ne i sigurnost da će ostati u istom statusu i na istom radnom mjestu jer to ovisi o njegovu učinku. Negdje su državni službenici stavljeni pod kratkoročne ugovore bez ikakvog jamstva da će nakon njihova isteka

ostati u državnoj službi, dok se drugdje sve češće koriste razni ugovorni aranžmani za zaposlenike na radnim mjestima koja bi teorijski mogla biti popunjena javnim službenicima. U određenim slučajevima takvi su aranžmani nepovoljniji i od općih odredbi radnoga prava jer se uprava ne drži uvijek odredbi radnog zakonodavstva koje vrijedi u privatnom sektoru, itd. (OECD-HRM, 2004).

Treba istaknuti da su sve zemlje članice EU usvojile specifična načela upravnog prava i načela dobre uprave. Načelo zakonitosti spada među ključna načela europskog upravnog prava te je ustavno zajamčeno u gotovo svim zemljama članicama. S obzirom da dužnost provođenja zakona i održavanje vladavine prava zahtijeva u najmanju ruku poznavanje ustavnog i upravnog prava pravnici su dugo vremena imali dominantnu poziciju u državnoj službi (vidi tablicu 2). Službeničko zakonodavstvo u većini zemalja EU državnim službenicima povjerava pripremu i izvršenje programa vlade, a ta im pozicija omogućuje specifična prava, obveze i profesionalne zahtjeve različite od radnih odnosa u privatnom sektoru.

Stoga ne čudi da je, unatoč menadžerskoj doktrini i djelomičnom približavanju javnog prava aranžmanima iz privatnog sektora, javnopravni status uže kategorije državnih službenika opstao u gotovo svim službeničkim sustavima zemalja Europske unije. Javni status jedno je od načela koje je do sada preživjelo sve reforme zbog tradicionalno ukorijenjenog shvaćanja da su državni službenici povezani s autoritetom države te da se ne mogu uspoređivati s ostalim javnim zaposlenicima ili zaposlenima u privatnom sektoru. U nadmoćnoj većini zemalja EU (njih 25), osim u Češkoj, Švedskoj i Velikoj Britaniji, državni službenici imaju različit pravni status od drugih javnih službenika, s time da su u Švedskoj neki elementi radnih odnosa državnih službenika regulirani javnim pravom (vidi tablicu 8).

Tablica 8. Javnopravni status državnih službenika u 27* zemalja EU

Tip službeničkog sustava	Javnopravni status državnih službenika (<i>Public law status</i>)	Status državnih službenika (<i>Civil law status</i>)	Ukupno
Karijerna struktura	100% (18)	0%	100% (18)
Nekarijerna struktura	67% (6)	33% (3)	100% (9)
Ukupno	89% (24)	11% (3)	100% (27)

(Izvor: Demmke i Moilanen, 2010: 53)

*Istraživanjem je obuhvaćeno 27 zemalja EU, a podaci za Hrvatsku nedostaju jer u vrijeme prikupljanja podataka RH nije bila članica EU.

Apsolutno razlikovanje statusa između državnih službenika i ostalih javnih zaposlenika imaju Njemačka i Litva (100%), slijede ih Cipar, Estonija, Mađarska, Irska i Rumunjska (89%), zatim Slovačka, Belgija, Francuska, Grčka, Luksemburg i Španjolska (78%) te Italija, Poljska, Austrija i Malta (67%). Djelomičnu razliku u statusu imaju Portugal (56%), Letonija, Nizozemska, Slovenija, Bugarska i Danska (44%), dok su manje razlike u Švedskoj (33%) i Finskoj (22%). Kako je već ranije navedeno, od svih zemalja EU jedino Češka i Velika Britanija ne prave nikakvu razliku između državnih službenika i ostalih javnih zaposlenika. Drugim riječima, iznimno je visok stupanj suglasnosti u pogledu tradicionalnih načela – političke neutralnosti i nepristranosti, načela zakonitosti te specifičnih etičkih pravila i standarda koji su nužni za državne službenike. Od državnih službenika se očekuje da postupaju zakonito, profesionalno, nestranački i etično te da uvijek uzimaju u obzir javni interes (Demke i Moilanen, 2010).

Uz drugačiji pravni status, glavne se razlike uočavaju u postupku zapošljavanja, sigurnosti posla, karijere i platnog sustava (vidi tablicu 9). Sigurnost posla još se uvijek smatra iznimno važnim elementom službeničkog statusa, iako se ideja »doživotne karijere« u Weberovu smislu riječi postupno napušta, pa je u nekim državama moguć otkaz iz službe i zbog

drugih razloga, a ne samo zbog disciplinskih. Stalnost zaposlenja smatra se ključnim faktorom koji štiti državne službenike od kratkoročnih političkih pritisaka i cjelokupnu državnu upravu od neprikladnih personalnih promjena koje nisu zasnovane na *merit* načelima.

Tablica 9. Glavne razlike između državnih službenika i ostalih javnih zaposlenika u zemljama EU

27 zemalja EU	Postoji razlika	Ne postoji razlika
Pravni status	89%	11%
Zapošljavanje	74%	26%
Sigurnost posla	74%	26%
Karijera	70%	30%
Plaće	63%	37%
Disciplina	56%	44%
Dijalog	52%	48%
Štrajk	48%	52%
Mirovine	44%	56%

(Izvor: Demmke i Moilanen, 2010 : 99)

Osnovni razlozi koji se navode u prilog specifičnom pravnom statusu državnih službenika povezani su s njihovim velikim ovlastima i odgovornostima te s mogućnošću izravnog interveniranja u osnovna prava građana (npr. policija). Oni postavljaju pravne i normativne standarde, nalaze se u tijelima koja donose odluke s velikim financijskim implikacijama te raspoložu bitnim informacijama o različitim pitanjima koja su važna za državu, što im daje mogućnost velikog, pozitivnog i negativnog, utjecaja. Uz to, profesionalni državni službenici imaju odgovornost osigurati kvalitetno vodstvo i upravljanje državom pružajući stručne savjete i prijedloge dužnosnicima kojima rad u upravi nije profesija, već privremeni mandat. Jedan od razloga je i taj da se financiraju iz državnog proračuna.

Zaštita državne službe povezuje se s autonomijom struke u kontekstu vladavine prava, što se ne odnosi samo na smanjenje političkog upletanja, već i na razinu fleksibilnosti sustava. Narušavanje etičkih normi zbog prevelikog naglašavanja fleksibilnosti u suvremenim reformama pridonijelo je donekle i u drugim zemljama reafirmaciji javnopravnog statusa koji se ponovo počeo naglašavati kao zaštitnik javnog interesa te čuvar ključnih vrijednosti državne službe i etike javnog sektora (Van der Meer i dr., 2007). Uz zadržavanje klasičnih vrijednosti zakonitosti i nepristranosti, u posljednje je vrijeme primjetan trend prema jačanju etičkih pravila te mehanizama odgovornosti i nadzora.

6. Zaključak

Kada bi u jednostavnoj rečenici trebalo sažeti suvremene reforme službeničkih sustava ona bi glasila: svaka zemlja pokazuje svoje specifičnosti, ali i sličnosti u usporedbi s drugim zemljama. Klasifikacije zemalja prema povijesno-kulturnoj tradiciji, geografskoj bliskosti ili srodnosti službeničkih sustava ograničenog su karaktera, a u stvarnosti se sličnosti više pronalaze kod nekih institucionalnih i strukturnih pitanja. Pa, ipak, na generalnoj razini postoje zamjetne podudarnosti u prioritetima, problemima i trendovima reformi koje su provodile skupine zemalja, poput anglosaksonskih, zapadnoeuropskih ili postsocijalističkih.

Izvjesno je da postoji velik nerazmjer u brzini promjena u pojedinim područjima i nepovredivih načela koji preživljavaju sve reforme, kao što je javni status državnih službenika u zemljama EU. Iako se u literaturi sučeljava različita argumentacija u korist i protiv tog načela, tradicionalno poimanje o trajnoj državnoj službi koja se regulira pravilima javnog prava kako ga tumači njemačka i francuska teorija nikada nije izgubilo na snazi. Također, neki su problemi toliko rezistentni da se u novije vrijeme predlaže i sasvim drugačiji pristup njihovu rješavanju od uobičajenog. Takav je slučaj s problemom politizacije vrha upravnog sustava u postsocijalističkim zemlja-

ma koji se očito ne može riješiti jednostavnim preslikavanjem modela razvijenih demokracija.

Paradoksalno je da uz stalno naglašavanje potrebe za upravnom simplifikacijom, deregulacijom i smanjenjem administrativnog tereta istovremeno raste broj novih zakona i pravila, osobito u specifičnim područjima kao što su borba protiv terorizma, zaštita podataka, sukob interesa, sprječavanje korupcije, itd. U području službeničkog zakonodavstva reforme su ciljale na pojednostavljenje previše složenog zakonodavstva i smanjenje regulacije, no to se vrlo sporo mijenja, osobito u europskim zemljama koje tradicionalno zastupaju ideju pravne države i vladavine prava. Primjerice, u Njemačkoj postoji oko 30 različitih zakona i drugih propisa o državnim službenicima koji sadržavaju brojna načela. I sama Europska komisija, koja je glavni inicijator uvođenja europskih upravnih standarda za zemlje članice, dugo je vremena imala politiziran, birokratiziran i neučinkovit službenički sustav koji je trpio velike kritike, a tek je posljednjeg desetljeća učinila napore na uspostavi transparentnog i učinkovitog sustava upravljanja ljudskim potencijalima koji se temelji na *merit* ačelima.

Sve u svemu, unatoč mnogobrojnim pokušajima, reforme nerijetko ostaju samo slova na papiru, a obilne političke inicijative u području ULJP-a ne primjenjuju se u stvarnosti ili ostaju na razini površnih zahvata i manje važnih korekcija. Reformske inicijative mogu do određenog stupnja demonopolizirati i otvoriti državnu službu, ali općenito gledano one ne mijenjaju osnovni sustav upravljanja javnim osobljem. Pokazalo se da je uz menadžerske pristupe javna služba postala još više politizirana sa službenicima koji su bili otvoreniji prema političkoj dimenziji svojih funkcija i pojačanim nadzorom vlade nad birokracijom kroz mijenjanje struktura, kulture i/ili ljudi u službeničkom sustavu. Ključni problem i izazov novih reformi leži u suprotstavljenim zahtjevima za (zakonitom) zaštitom državne službe i uspostavom etike javne službe, koja je povezana s profesionalnom autonomijom i vladavinom prava, te političkim zahtjevom za uvođenjem većeg stupnja fleksibilnosti u personalni sustav (Van der Meer et al., 2007).

Literatura

1. Christensen, Tom, Per Læg Reid, Lois R. Wise (2001) *Assessing Public Management Reform in Norway, Sweden and the United States of America*. U: Helmut Wollman (org.) i Geraldo Tadeu Moreira Monteiro (ed.) *Evaluating Public Sector Reforms: An International and Comparative Perspective*, Special issue of the International Journal of Political Studies, 2001/09: 41–70
2. Demmke, Christoph, Timo Moilanen (2010) *Civil Service in the EU of 27- Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*, Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main
3. EC/EU (2014) http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/sefcovic/administration/ eu_civil_service/ the_eu_civil_service_en.htm#Status, preuzeto 11./2014
4. EU/CS (2014) *European Commission, HR Key Figures Card, Staff Members*, 24.2.2014., http://ec.europa.eu/civil_service/docs/hr_key_figures_en.pdf, preuzeto 16.11.2014.
5. EU/Es (2010) *Public Employment in European Union Member States*, Presidencia Española de la Unión Europea, Ministerio de la presidencia, Gobierno de España, www.eu2010.es
6. GOV/PUMA (2003) *Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD Members Countries*, 28th Session of the Public Management Committee, 13–14.11. 2003. Paris, 1–46., <http://www.oecd.org/dataoecd/58/38/33708901.pdf>
7. Halligan, John (2007) *Anglo-American Systems: Easy Diffusion*, u: (eds.) Raadschelders, Jos C.N., Theo A.J. Toonen, Frits M. Van der Meer, *The Civil Service in the 21st Century*, Palgrave Macmillan, Hampshire & New York, 50–64
8. HRM-EU (2013) *Human Resources Report of the European Commission – 2013*, European Commission, Brussels, 5/2013.
9. Jann, Werner i Christoph Reichard (2001) *Best Practice in Central Government Modernization*. U: Helmut Wollmann i Geraldo Tadeu Moreira Monteiro (eds.) *Evaluating Public Sector Reforms: An International and Comparative Perspective*, posebno izdanje International Journal of Political Studies, 93 -111
10. Jones, Robert A. (2000) *The European Union*. U: Chandler J.A. (ed.) *Comparative Public Administration*: 173–199, Routledge, London & New York
11. Koprić, Ivan (2010) *Attracting and Retaining the Best People in Civil Service*, UNDP, 2010: 1–40, www.rcpar.org

12. Koprić, Ivan, Anamarija Musa, Goranka Lalić Novak (2012) *Europski upravni prostor*, Institut za javnu upravu, Zagreb
13. Marčetić, Gordana (2005) *Javni službenici i tranzicija*, Društveno veleučilište u Zagrebu i Konrad Adenauer Stiftung, Zagreb
14. Marčetić, Gordana (2007) *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi*, Suvremena javna uprava, Zagreb, 2007
15. Marčetić, Gordana, Musa Anamarija (2013) *Europeizacija službeničkog prava: Usklađivanje hrvatskog zakonodavstva s europskim standardima*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu 50(3): 725–756
16. OECD-HRM (2004) *Trends in Human Resources Management Policies in OECD Countries. An Analysis of the Results of the OECD Survey on Strategic Human Resources Management*, Human Resources Management Working Party, OECD Headquarters, Paris, 7.8.10.2004., [http://appli1.oecd.org/olis/2004.doc.nsf/linkto/gov-pgc-hrm\(2004\)3-final](http://appli1.oecd.org/olis/2004.doc.nsf/linkto/gov-pgc-hrm(2004)3-final)
17. OECD-PRP (2003) *Performance-related-pay for Government Employees*, Working Party on Human Resources Management, <http://www.oecd.org/dataoecd/16/11/35117916.pdf>
18. Page, Edward C., Vincent Wright (1999) *Conclusion. Senior Officials in Western Europe*. U (eds.): Page, Edward C. & Vincent Wright *Bureaucratic Elites in Western European States*, Oxford University Press, New York: 266–279
19. Pollitt, Christopher (2001) *Convergence: The useful myth?*, Public Administration, 79(4): 933–947
20. PUMA-HRM (2000) *Summary of the PSPE Data Analysis and Future Direction for HRM Data Collection*, OECD – Public Management Service, Human Resources Management (HRM) Working Party Meeting, 3.-4. 7., [http://www.olis.oecd.org/olis/2000doc.nsf/linkto/PUMA-HRM\(2000\)7](http://www.olis.oecd.org/olis/2000doc.nsf/linkto/PUMA-HRM(2000)7)
21. PUMA-HRM (2002) *Highlights of Public Sector Pay and Employment Trends: 2002 Update. Modernisation Review – The HRM Perspective*, Public Governance and Territorial Development Directorate, Human Resources Management (HRM) Working Party Meeting, 7.-8.10.2002., [http://www.appli1.oecd.org/olis/2002doc.nsf/linkto/PUMA-HRM\(2002\)7](http://www.appli1.oecd.org/olis/2002doc.nsf/linkto/PUMA-HRM(2002)7)
22. Schiavo-Campo, Salvatore (1998) *Government employment and pay: the global and regional evidence*, Public Administration and Development 18(5): 457–478
23. Van der Meer, Frits M., Trui Steen, Anchrit Wille (2007) *Western European Civil Service Systems: A Comparative Analysis*. U: (eds.) Raadschelders, Jos C.N., Theo A.J. Toonen, Frits M. Van der Meer, *The Civil Service in the 21st Century*, Palgrave Macmillan, Hampshire & New York, 34–49

24. Vanagunas, Stanley (1999) *The Civil Service Reform in the Baltics*. U: Tony Verheijen i Alexander Kotchegura (ed.) *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK i Northampton, MA, USA
25. Verheijen, Tony, Aleksander Kotchegura (1999) *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK i Northampton, MA, USA
26. Verheijen, Tony J., Aleksandra Rabrenović (2007) *Civil Service Development in Central and Eastern Europe and the CIS: Swimming with the Tide*. U: (eds.) Raadschelders, Jos C.N., Theo A.J. Toonen, Frits M. van der Meer, *The Civil Service in the 21st Century*, Palgrave Macmillan, Hampshire & New York, str. 17–33

Propisi

Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community, OJ 45, 14.6.1962.

Internetski izvori

<http://www.ec.europa.eu>, preuzeto 19.11.2014.

[http/ www.europa.eu](http://www.europa.eu), preuzeto 19.11.2014.

JAVNA UPRAVA I POLITIČKI SUSTAV UJEDINJENOG KRALJEVSTVA: IZMEĐU TRADICIJE I REFORMI*

1. Povijesni razvoj britanske uprave

Općenito, razvoj državne uprave i njezinih zadaća može se pratiti od kraja feudalizma kada je središnja vlast uspjela uspostaviti monopol organizirane fizičke prisile na određenom teritoriju. U Engleskoj to se dogodilo u 15. stoljeću za vrijeme dinastije Tudor. Pritom valja napomenuti da je kraljeva vlast od samih početaka bila ograničena skupštinom velikaša, a kraljevima nikada nije uspjelo podjarmiti plemstvo kao što je to bilo, primjerice, u Francuskoj. Tako se između kralja i plemstva razvila kombinacija suradnje i sukoba (v. Pusić, 2007) koja je obilježila razvoj parlamentarnoga političkog sustava. Prema Pusiću, upravo je ta kombinacija jedan od razloga prilagodljivosti britanskog političko-upravnog sustava. K tome, budući da je problem ograničavanja vlasti prisutan još od 11. stoljeća, a demokratske su reforme započele prije nego u kontinentalnim zemljama, uprava se više usmjerila na ciljeve nego na postupke. Stoga britansku upravnu kulturu u značajnoj mjeri obilježava pragmatičnost i prilagodljivost.

Središnja uprava razvila se, kao i drugim europskim zemljama, iz vladarevih savjetodavnih tijela i službenika. Uz njih, važan čimbenik razvoja središnje uprave bili su Parlament i parlamentarni odbori, odnosno dostojanstvenici u Parlamentu. Kraljevsko vijeće (*Privy Council*) bilo je središte državne upra-

* Petra Đurman, asistentica na Katedri za upravnu znanost, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

ve, dok je na lokalnoj razini kralj među lokalnim plemstvom imenovao mirovne suce (*Justices of the Peace*) sa značajnim upravnim djelokrugom. Tzv. lordovi namjesnici obavljali su dužnost zapovjednika policije u grofovijama. Uz njih, upravne zadaće obavljali su i posebni povjerenici (izabrani iz redova plemstva) koji su se brinuli o lokalnoj infrastrukturi. Lokalna uprava u gradovima bila je organizirana temeljem kraljevske povelje, a uključivala je gradonačelnika i gradsko vijeće. Tijekom 16. stoljeća razvijaju se zameci klasičnih upravnih resora – Riznica ili Ministarstvo financija (*Treasury*). Sastojalo se od šest odjela koji su upravljali prihodima, a uz njih su postojali odjeli za obranu, vanjske poslove, unutarnje poslove, vjerske poslove te odjeli iz kojih će se poslije razviti tajne službe. Na njihovu je čelu bio glavni državni tajnik koji je istovremeno obavljao dužnost tajnika Kraljevskog vijeća. Odbori (boards), odgovorni prvenstveno kralju, upravljali su pojedinim granama središnje državne uprave sve do kraja 18. stoljeća, kada prerastaju u ministarstva. Ministarstvo unutarnjih poslova (*Home Office*) uspostavljeno je 1782., a tijekom sljedećih nekoliko desetljeća razvijaju se i druga tijela središnje uprave. Do polovice 19. stoljeća središnja je uprava obuhvaćala Ministarstvo rata, Odbor za vojnu opremu, Ministarstvo vanjskih poslova, Kolonijalni ured, Ured za Irsku, Ministarstvo unutarnjih poslova, Ministarstvo pravosuđa, Ministarstvo financija, Ured za carine i poreze, Ured za unutarnje prihode, Odbor za trgovinu i poštu te Ured Kraljevskog vijeća. U to je vrijeme u državnoj upravi bilo zaposleno oko 16.000 službenika (Pusić, 2007; Pusić, 1997).

Britansku upravu tijekom 17. i 18. stoljeća uvelike obilježava posvemašnja korupcija i sustav patronaže. Tako se osoblje često postavljalo na upravne funkcije radi uhljebljenja osiromašenih plemićkih obitelji. Tek tijekom 19. stoljeća postupno se odvaja uprava od politike, profesionalizira se upravni aparat te se postupno afirmira javni interes. Važnu ulogu u reformskim nastojanjima imao je Charles Trevelyan, stalni tajnik Ministarstva financija, koji se zalagao se profesionalizaciju službenika, popunjavanje radnih mjesta na temelju rezultata pristupnika na ispitima te potrebu općeg obrazovanja

službenika (v. ovdje poglavlje 6.). Iako su otpori bili znatni, državna služba s vremenom se prestala gledati kao povlastica ili beneficij te službenici postaju nositelji javne funkcije, a državna služba prestižna profesija s vlastitim sustavom vrijednosti i načela (Pusić, 2007).

Do kraja 19. stoljeća državni su službenici obavljali funkcije tzv. noćobdijske države, koje su najvećim dijelom obuhvaćale prikupljanje poreza, poštanske usluge i unutrašnju sigurnost. Proces industrijalizacije i urbanizacije koji je započeo krajem 19. stoljeća doveo je do razvoja britanske uprave iz jezgre klasičnih resora do sustava javnih službi (gospodarske, društvene, tehničke, komunalne, unutarnje službe i regionalni poslovi). Tijekom Drugoga svjetskog rata nastala su nova ministarstva – prehrane, plovidbe, opskrbe, nacionalne službe, blokade, informacija i Odjel za redistribuciju uvoza. Pobjedom Laburističke stranke na izborima neposredno nakon rata započinje era izgradnje socijalne države. U tom je kontekstu jačala državna kontrola nad privredom, došlo je do nacionalizacije privrednih grana te porasta socijalnih davanja i usluga (Pusić, 1997; Parry, 2012).

Međutim, od 1960-ih, a osobito tijekom 1970-ih sve brojnije postaju teze (u akademskoj, javnoj i političkoj sferi) o preopterećenosti države i nemogućnosti vladanja. Isticalo se da se socijalna država našla u krizi te da postojeći sustav državne uprave, lokalne samouprave i financijskog upravljanja nije održiv. Javna uprava smatrala se preglomaznom, preskupom i nedovoljno efikasnom. Rješenja su pronađena u menadžerskim reformama.

2. Političko-ustavno uređenje

2.1. *Ustrojstvo vlasti i diskontinuirani ustavni model – vestminsterski sustav*

Ujedinjeno Kraljevstvo (UK) ustavna je monarhija koja se u komparativnim analizama smatra prototipom parlamentarnog sustava vlasti. Britanski parlamentarizam razvio se unutar

monarhijskog režima kako bi se ograničila kraljeva vlast. S vremenom je monarhova uloga postala samo formalna, što se očituje u ustavnom obrascu *queen (king)-in-parliament* koji podrazumijeva da zakon koji donesu oba doma Parlamenta mora potvrditi monarh. Formalno gledajući, kruna raspolaže širokim ovlastima koje ne podliježu nadzoru parlamenta. Riječ je o prerogativnim ovlastima kao što su, primjerice, objava rata, sklapanje sporazuma, imenovanje veleposlanika, stalnih tajnika ministarstava, čelnika sigurnosnih službi itd. Tim ovlastima u njezino ime danas raspolaže vlada kao kolektivno tijelo, odnosno pojedini ministri u okviru svojih resora.

Britanski je Parlament dvodoman – Gornji dom (*House of Lords*) s vremenom je izgubio ovlasti tako da se njegova sadašnja funkcija svodi na mogućnost odgode (ali ne i odbacivanja) zakonodavnih akata. Donji dom (*House of Commons*) poznat je kao debatni parlament odnosno njegova je najvažnija djelatnost raspravljanje, čime se nastoje pridobiti politički poeni u javnosti.

Za parlamentarnu većinu najvažnija je funkcija održavanja vlade. Čvrstu parlamentarnu većinu osigurava izborni sustav relativne većine dovodi do natpredstavljenosti stranke u Parlamentu koja je osvojila relativnu većinu glasova birača. Zakonodavne se inicijative prepuštaju vladi te ona u potpunosti kontrolira zakonodavni proces. Najvažnija je funkcija Parlamenta nadzor nad izvršnom vlašću. Politike i postupanje vlade, odnosno ministara, te državnih službenika predmet su nadzora i praćenja od strane Parlamenta (Hartmann, 2006).

Specifična je značajka UK nepostojanje ustava kao jedinstvenoga, svečano donesenog dokumenta nadzakonske pravne snage (Smerdel, 2013), zbog čega se kao izvori ustavnih načela javljaju: (1) prerogativne ovlasti, (2) zakoni Parlamenta (3) sudske odluke, (4) konvencije i (5) međunarodni ugovori i pravo EU.

Distinktivni model britanske ustavne vladavine tradicionalno se naziva *vestminsterskim* sustavom, čija se glavna obilježja suverenost Parlamenta, osiguravanje odgovornosti kroz

slobodne i poštene izbore, kontrola stranačke većine nad egzekutivom, kabinetska inačica vlade, dominacija središnje države, doktrina ministarske odgovornosti i politički neutralna državna uprava (Marsh i dr., 2001). Premda je većina tih karakteristika nedvojbeno i dalje prisutna u britanskome političkom sustavu, u novije su vrijeme neke od njih narušene. Primjerice, zbog nadređenosti europskog prava tradicionalna je suverenost Parlamenta narušena novom hijerarhijom pravnih propisa. Zbog sve veće uloge Ureda premijera u određivanju prioriteta i formuliranju javnih politika, kabinet je izgubio svoju tradicionalnu ulogu, zbog čega je upitan opstanak kabinetske vlade. Shodno tome, sve se češće javljaju razmišljanja o razvoju alternativnih modela britanskog sustava vladavine.

Britanska državna uprava sve donedavno je formalno utemeljenje imala isključivo u prerogativnim ovlastima, poduprta tradicionalnim ustavnim običajima. Državna je uprava tradicionalno bila »proizvod«
rune bez vlastite ustavne osobnosti, koja služi vladi bez obzira na njezin politički predznak. Organizacija i funkcioniranje uprave gotovo su u cijelosti podlijezali odlukama ministara, koji ih formalno donose u ime Krunne. Donošenjem *Constitutional Reform and Governance Act* 2010. uspostavljena je zakonska osnova za državnu upravu, što predstavlja važan korak u reformiranju britanskoga ustavnog poretka. Tim Zakonom definirana je nadležnost Povjerenstva za državnu upravu, određena su pravila u vezi s odabirom i zapošljavanjem službenika, pravila ponašanja službenika i dr. Zapravo su već postojeća načela i vrijednosti državne službe definirana zakonom, a Parlament je dobio mogućnost odlučivanja o eventualnim budućim promjenama (Harris, 2013).

2.2. Centar vlade

Vrh britanske egzekutive čine Kabinet (vlada u užem smislu), Ured Kabineta i Osobni ured premijera. Kabinet se sastoji od dvadesetak ministara koji su na čelu najvažnijih resora te je mjesto rasprave o ključnim pitanjima, ali bez formalnog glasovanja. Premijer predsjedava Kabinetom, daje smjernice i

sažima rezultate rasprave. Iako je formalno samo *primus inter pares*, premijer u stvarnosti uživa znatno veću moć od drugih ministara. Shodno tome, odluke su samo formalno rezultat kolegijalnog odlučivanja, dok u praksi do izražaja dolazi usmjeravajuća i odlučujuća uloga premijera.

Premijer i njegovi uredi, osim što se brinu o premijerovim svakodnevnim obvezama (Osobni ured premijera), imaju važnu ulogu pri osiguravanju usklađenosti i konzistentnosti vladine politike (Ured za politička pitanja, Ured za javne politike i Ured za odnose s javnošću), ali i pri utvrđivanju političkih prioriteta. Ured Kabineta i pojedini kabinetski odbori osiguravaju političku i upravnu koordinaciju na način da se brinu o informiranju i komunikaciji između ministarstava te prate procese stvaranja i izvršavanja javnih politika u pojedinim resorima i razinama sustava, čime trebaju spriječiti ili riješiti konflikte o tim politikama. Koordinativna uloga Ureda Kabineta posebno dolazi do izražaja kod javnih politika koje prelaze granice nadležnosti jednog ministarstva. Ured Kabineta je, uz ministarstva, mjesto iz kojeg dolazi najveći broj zakonodavnih inicijativa, napose onih politički osjetljivih. Ured Kabineta tako predstavlja centar vlade britanskoga političko-upravnog sustava, a zajedno s Uredom premijera i Ministarstvom financija čini jedan od triju središnjih koordinacijskih centara.

Ministarstvo financija ima važnu usklađujuću ulogu pri političkom odlučivanju unutar jezgre izvršne vlasti budući da koordinira aktivnosti vezane za alokaciju proračunskih sredstava (Hartmann 2006; Moran, 2005; Kingdom, 1999; Peele, 2004).

2.3. Politička odgovornost uprave

Doktrina kolektivne odgovornosti nalaže da su ministri dužni javno podupirati politiku vlade. U slučaju nepoštovanja te konvencije, očekuje se da ministar podnese ostavku. Istodobno, prema doktrini individualne ministarske odgovornosti, politički čelnici ministarstava (ministri i »mlađi« ministri), odgovorni su Parlamentu za područje svojeg resora. Individu-

alna odgovornost ministara odnosi se kako na ulogu ministra tako i na osobnu odgovornost i moralna očekivanja koja se postavljaju pred ministre kao pojedince. To obuhvaća, s jedne strane, *policy* vodstvo, upravljanje ministarstvom i zastupanje interesa ministarstva u Kabinetu, te, s druge strane, odgovornost za osobne postupke i ponašanja.

Politička odgovornost uprave ostvaruje se preko dužnosnika (ministara) koji odgovaraju Parlamentu za sve što je u nadležnosti njihova ministarstva. Mehanizmi putem kojih se postiže odgovornost uključuju zastupnička pitanja, debate, stalne i posebne parlamentarne odbore. Najvažniji parlamentarni mehanizam nadzora upravo su odbori koji se sastoje od opozicijskih zastupnika te pomno nadziru funkcioniranje sustava državne uprave.

Za razliku od političkih čelnika ministarstava, a u skladu s konvencijom individualne odgovornosti ministara, državni službenici nemaju političku odgovornost. K tome, kao subjekt kraljevskih prerogativnih ovlasti, postupanje uprave dugo nije bilo podvrgnuto sudskom nadzoru. Posljednjih se godina takva zaštićenost uprave ipak smanjuje, čemu pridonosi i ratifikacija Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda 2000. i osnivanje Vrhovnog suda 2009. Usto, parlamentarni odbori postaju sve brojniji i aktivniji, a više nije neuobičajeno niti da se državni službenici pozivaju na odgovornost zbog svojih propusta (Parry, 2012).

2.4. Odnos s Europskom unijom

Pitanje članstva u EU jedno je od središnjih, ali i kontroverznijih političkih pitanja u UK. Od samih početaka europske integracije, UK je na EU gledalo sa skepsom. Stoga UK nije sudjelovalo u samim počecima formiranja, već se pridružilo 1973. Razlozi takvoj opreznosti bili su u povijesnoj britanskoj imperijalnoj ulozi i velikome međunarodnom značajan, kao i posebnim odnosima sa SAD-om. UK je od samih početaka na Europsku zajednicu gledao kao na ekonomsko i trgovinsko udruženje, a ne kao na političku integraciju ili čvršću monetar-

nu uniju. No, zbog ekonomskih razloga UK postaje članicom Europske zajednice.

Tijekom više od četiri desetljeća članstva u EU formirala su se dvaju međusobno suprotstavljenih političkih blokova. Prvi, predvođen Laburističkom strankom, prihvaća ideju širenja i produbljivanja europske integracije, dok je drugi, koji predstavlja Konzervativna stranka i poslovna zajednica, uglavnom neprijateljski nastrojen prema institucijama i praksama EU (Moran, 2005; Peele, 2004). Stoga je pitanje izlaska iz EU politički vrlo aktualno. Kako to pokazuju Bulmer i Burch (2009), britanski je odnos prema članstvu u EU više bio reaktivan nego proaktivan, što se u konačnici odražava u strukturnoj nekompatibilnosti između europskog i vestminsterskog načina upravljanja.

Na razini javnih politika, UK je kao članica EU u velikoj mjeri ograničena europskom regulacijom. Premda nije članica eurozone, odluke Središnje europske banke i Vijeća ministara imaju znatan utjecaj na njezinu monetarnu i fiskalnu politiku. Pojedina ministarstva imaju vlastite organizacijske jedinice i odjele koje se bave europskim pitanjima i brinu se o ispunjavanju europskih obveza u okviru svojih resora, a ti su odjeli posebno važni u ministarstvima koja su u velikoj mjeri pod utjecajem europske regulacije (Ministarstvo trgovine i industrije, Ministarstvo financija, Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i hrane). Nadalje, o usklađivanju europskih i nacionalnih politika brinu se parlamentarni odbori zaduženi za europska pitanja, a uz njih, središnju strategijsku i koordinativnu ulogu ima kabinetski Odbor za europske poslove.

3. Teritorijalno ustrojstvo

3.1. Prema višerazinskom upravljanju – teritorijalna organizacija države nakon političke devolucije

Premda formalno unitarna država, danas je o UK prikladnije govoriti kao o državi koja primjenjuje višerazinsko upravljanje. Nekada vrlo visoku razinu centralizacije zamijenili su

obrasci kompleksnoga i višerazinskog sustava donošenja odluka i upravljanja. Tzv. devolvirane uprave u tri povijesne pokrajine Škotskoj, Walesu i Sjevernoj Irskoj do druge polovine 1990-ih služile su provođenju politika središnje vlade, svaka s ograničenim stupnjem distinktivnih obilježja kao odrazom posebnih povijesnih tradicija

Uredi središnje države u tim pokrajinama predstavljali su dekoncentrirane upravne organizacije (upravna devolucija). Tijekom 1970-ih javlja se zahtjev za političkom devolucijom, zbog osjećaja posebnog identiteta te zapostavljenosti u odnosu na Englesku. Velško i škotsko stanovništvo izjasnilo se na referendumima 1997. u prilog devoluciji, dok se referendum u Sjevernoj Irskoj održao 1998. U Edinburghu, Cardiffu i Belfastu uspostavljena su predstavnička tijela kao protuteža londonskoj vladi. Iz reda članova predstavničkih tijela biraju se ministri koji čine izvršnu vlast unutar devolviranih teritorija. Službenici devolviranih tijela ne služe središnjoj vladi u Londonu, već svojim ministrima s vlastitim mandatima i posebnim političkim prioritetima. Unutar središnje države Škotsku, Wales i Sjevernu Irsku predstavljaju posebni državni tajnici u Kabinetu koji se brinu o odnosu između središnje vlade i devolviranih tijela. U svakoj od tri devolvirane uprave ustrojena je posebna upravna organizacija koja se brine o odnosu sa središnjom vladom u Londonu.

Odnos između središnje države i devolviranih uprava uređen je tako da postoji sfera tzv. rezerviranih ovlasti – ovlasti središnje države i ovlasti prenesene devolviranim teritorijima. Premda raspodjela rezerviranih i prenesenih ovlasti nije identična u Škotskoj, Walesu i Sjevernoj Irskoj, one se uvelike preklapaju. Prenesene ovlasti uglavnom se odnose na poslove koje su dekoncentrirani uredi obavljali za središnju državu, dok danas o njima devolvirana predstavnička tijela mogu samostalno odlučivati. Rezervirane ovlasti obuhvaćaju ustavni poredak, vanjsku politiku, obranu i nacionalnu sigurnost, ekonomski i monetarni sustav, regulaciju i sigurnost transporta, zapošljavanje i socijalnu sigurnost, trgovinu i industriju. Prenesene ovlasti obuhvaćaju obrazovanje, kulturu, sport, polici-

ju i pravosuđe (s iznimkom Walesa), brigu o okolišu, vatrogarstvo, zdravstvo, poljoprivredu, ribarstvo, šumarstvo i ruralni razvoj, turizam i dr.

Za razliku od Škotske i Walesa, u kojima je proces političke devolucije tekao relativno glatko, u Sjevernoj je Irskoj bio obilježen dubokim podjelama i valovima nasilja. Glavni izazov leži u pomirenju unionističkog protestantskog i nacionalističkog katoličkog dijela stanovništva, zbog čega je u Sjevernoj Irskoj uspostavljen institucionalni obrazac drugačiji od škotskog i velškog – model konsocijacijske, a ne većinske demokracije. Naposljetku, Engleska nema vlastitih politički devolviranih tijela i u potpunosti je podložna središnjoj vladi u Westminsteru (Greenwood et al., 2005; Peele, 2004).

3.2. Organizacija i položaj lokalne samouprave

Britanski sustav lokalne samouprave danas je jedan od slabijih u Europi. Povijesno gledano, u vrijeme kada je središnja državna uprava obavljala gotovo isključivo klasične funkcije poput obrane od vanjskog napada i osiguranja unutarnjeg reda i mira, lokalna je samouprava bila pionir u pružanju različitih javnih usluga. Već je početkom 20. stoljeća lokalna samouprava obavljala poslove koje će poslije, s izgradnjom socijalne države, preuzeti središnja država (npr. javno zdravstvo, opskrba vodom, opskrba plinom i dr.). Međutim, tijekom 20. stoljeća položaj lokalne samouprave funkcionalno je, i još više financijski, oslabio. Uloga lokalne samouprave dodatno je oslabljena od 1980-ih uključivanjem organizacija privatnog sektora, civilnog sektora i drugih agencija koje djeluju na lokalnoj razini u pružanje usluga lokalnom stanovništvu (Moran, 2005).

Specifičnost britanskog modela koja pridonosi slabijoj poziciji lokalne samouprave jest nepostojanje ustavnog jamstva prava na lokalnu samoupravu, što je omogućilo snažan središnji utjecaj na lokalnu razinu vlasti. Načelo suverenosti Parlamenta dovelo je do razvoja tzv. *ultra vires* doktrine, prema kojoj je svim središnjim i lokalnim tijelima za svaku akciju potrebno utemeljenje u propisu donesenom u Parlamen-

tu. Shodno toj koncepciji, lokalne vlasti nemaju zajamčenih poslova niti prava osim onih koje je odobrio Parlament, čime je autonomija lokalnih vijeća bila bitno ograničena. Doduše, postojala je mogućnost proširenja djelokruga određene lokalne jedinice tzv. privatnim zakonima (*Private Bills*) od onog određenog općim zakonodavstvom.

Takva konstelacija centralno-lokalnih odnosa bila je razlog zbog kojeg je UK, premda članica Vijeća Europe, sve do 1997. odbijala ratificirati Europsku povelju o lokalnoj samoupravi.

U novije vrijeme pitanje funkcionalne i financijske decentralizacije vrlo je aktualno te se nastoji osigurati više autonomije lokalnim jedinicama. U određivanju njihovih poslova dolazi do odstupanja od *ultra vires* doktrine, a velik napredak učinjen je zakonskim promjenama iz 2011. (*Localism Act*) koje su uvele metodu opće klauzule za određivanje lokalnih poslova.

Još je jedna specifičnost britanske lokalne samouprave to što pravnu osobnost nemaju lokalne jedinice, već predstavnička tijela građana. Ona imaju formalan status samoupravnog udruženja (*municipal corporation*) koje je u odnosu prema središnjoj vlasti dugo vremena bilo uvelike izjednačeno s privatnom korporacijom. Zakon iz 1835. (*The Municipal Corporations Act*) prvi je put regulirao formalni status lokalne samouprave (Koprić et al., 2014).

Stupanj financijske autonomije lokalnih jedinica još je jedan od razloga visoke razine centralne kontrole nad lokalnom samoupravom. Izvori financiranja lokalnih jedinica obuhvaćaju lokalne poreze, pristojbe za korištenje različitih usluga i dotacije središnje države, koje čine polovinu ukupnih sredstava lokalnih vlasti. Ovisnost o sredstvima središnje države podrazumijeva značajnu centralnu kontrolu nad načinom i iznosom trošenja sredstava. Sve do 1999. središnja država imala je pravo određivanja maksimalnog iznosa proračuna lokalnih jedinica. Premda je taj sustav ukinut, financijska autonomija ostaje glavni izvor napetosti između središnje države i lokalnih vlasti.

Od dolaska laburističke vlade 1997. naglašava se veća uloga lokalnih jedinica kao partnera središnje vlasti, dok je istovremeno njihova autonomija uvelike ovisila o ostvarivanju centralno postavljenih ciljeva i politika. Uvođenje programa *Best Value* 1999. trebalo je osigurati postupanje lokalnih jedinica u skladu sa središnjim ciljevima, mjereći stupanj ispunjavanja zadanih indikatora (Greenwood et al., 2005).

Organizacija lokalne samouprave u Engleskoj specifična je u odnosu na devolvirane teritorije. U Engleskoj postoji kombinirani sustav koji obuhvaća jednostupanjsku lokalnu samoupravu u visokourbaniziranim područjima te dvostupanjsku organizaciju na ostalim područjima. Jednostupanjske jedinice (*unitary authorities*) obuhvaćaju 36 metropolitanskih kotareva (*metropolitan districts*) na području velikih gradova, s time da je posebno uređeno metropolitansko područje Londona koje se sastoji od uže jezgre Londona (*City of London*) i 32 okolna grada (*London boroughs*). S iznimkom 47 jednostupanjskih jedinica u nekim ruralnim područjima, izvan metropolitanskih područja lokalna je samouprava u pravilu organizirana u dva stupnja – 34 okruga (*counties*) koji se dalje dijele na 238 kotareva (*districts*). U nadležnosti su okruga lokalno planiranje, obrazovanje, socijalna skrb, javni prijevoz i knjižnice, dok se kotarevi brinu o stanovanju, zbrinjavanju otpada i otpadnih voda. U ruralnim područjima ispod razine kotara postoje župe (*parishes*) kao oblici mjesne samouprave, njih oko 9.000.

Škotska, Wales i Sjeverna Irska imaju jednostupanjsku organizaciju lokalne samouprave. U Škotskoj ona obuhvaća 32, a u Walesu 22 lokalne jedinice, dok je u Sjevernoj Irskoj 26 kotareva. Lokalni samoupravni djelokrug u Škotskoj obuhvaća obrazovanje, socijalnu skrb, javni prijevoz, stanovanje, ekonomski razvoj, zaštitu okoliša, knjižnice, zbrinjavanje otpada, kulturu i sport. Velški djelokrug je nešto uži i obuhvaća stanovanje, socijalnu skrb, zaštitu okoliša, javni prijevoz i knjižnice, dok lokalne jedinice u Sjevernoj Irskoj obavljaju gotovo isključivo komunalne djelatnosti. Kao oblici mjesne samouprave u Walesu djeluje 867 mjesnih zajednica, a u Škotskoj njih 1.200 (Copus, 2011; Ivanišević, 2010).

4. Javne službe i procesi privatizacije

Za javne usluge kao što su opskrba vodom, plinom, električnom energijom, telekomunikacije, pošta, željeznice, autoceste itd. u UK koristi se izraz *public services*, a ponekad i *public utilities*. Anglosaksonsko shvaćanje javnih službi razlikuje se od kontinentalnoeuropskog po tome što pretpostavlja da za javnu službu nije potrebno da je obavljaju javnopravni subjekti, već da se obavlja u javnom interesu (Koprić, 2009). To je olakšalo uvođenje i provedbu privatizacije, liberalizacije i komercijalizacije u javnom sektoru od početka 1980-ih, prije no što je tu praksu počela proklamirati EU, zbog čega se UK smatra pionikom u prepuštanju znatnog dijela javnih službi tržišnom natjecanju.

Početak 20. stoljeća većina današnjih službi od općeg interesa bile su lokalne službe (primjerice opskrba vodom, plinom, električnom energijom). Neovisno o tome što se pružaju na lokalnoj razini danas je većina tih službi u nadležnosti središnje države, a odgovornost za njihovo pružanje mogu snositi agencije, privatne kompanije ili lokalne jedinice. UK prihvaća koncepciju službi od općeg interesa koje se razlikuju od privatnih djelatnosti, premda ne postoji poseban pravni režim za javne službe kao takve, već samo zasebna pravila koja se odnose na pojedine vrste usluga. Naime, prema britanskom pravu, podanici krune – pojedinci i pravne osobe – imaju jednak pravni status, a razlike proizlaze iz iznimki zakona (pojam korporacija tako se odnosi i na privatne kompanije, lokalne vlasti i javna poduzeća). S obzirom na to da u praksi granica može biti nejasna, sudovi određuju je li neka aktivnost od javnog značenja, pri čemu je u načelu nevažno je li pravna osoba koja pruža uslugu subjekt javnog prava. Dopuštenje za obavljanje službi od javnog interesa dodjeljuje Parlament posebnim zakonima (Bauby i Similie, 2010).

Javne službe koje su u nadležnosti središnje države obuhvaćaju telekomunikacije, poštu, opskrbu strujom, električnom energijom, željeznički prijevoz, zračni promet, riječni i morski prijevoz, radiotelevizijsko emitiranje, zdravstvo (u

Engleskoj), visoko obrazovanje i osnovno socijalno osiguranje. Javne službe u nadležnosti devolviranih uprava Škotske, Walesa i Sjeverne Irske su zdravstvo, obrazovanje, sport, kultura i ruralna politika. Naposljetku, javne službe organizirane na lokalnoj razini obuhvaćaju lokalni prijevoz, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, primarno i sekundarno obrazovanje, stručno osposobljavanje, dodatno socijalno osiguranje, socijalno stanovanje, brigu o djeci, brigu o osobama s invaliditetom i o starijim osobama (Bauby i Similie, 2010).

Važni zakoni o nacionalizaciji doneseni su u razdoblju od 1945. do 1950., a do 1960-ih osnovana su državna poduzeća za pružanje mrežnih usluga koja su bila neovisna o resornim ministarstvima. Od kraja 1970-ih počinju se provoditi prilično radikalne reforme inspirirane neoliberalnom ideologijom i teorijom javnog izbora, usmjerene na ostvarivanje efikasnosti i ekonomičnosti u javnom sektoru. Stoga su krenule serije privatizacije nacionaliziranih poduzeća i liberalizacija većine usluga koje su predstavljale prirodni monopol. *British Airways* privatiziran je 1981., britanski Telekom 1984., Plin 1986., *British Airports Authority* 1987., opskrba vodom i odvodnja 1989., opskrba električnom energijom 1990. u Engleskoj i Walesu te 1991. u Škotskoj i 1993. u Sjevernoj Irskoj, a željeznice 1994. Od velikih poduzeća u državnom je vlasništvu preostala Pošta, BBC, *Channel Four Television Corporation*, *UK Atomic Energy Authority*, *British Nuclear Fuels*, *Air travel trust*, *National Air traffic services Ltd.* i *Financial services authority*.

Kompetitivno nadmetanje uvedeno je tijekom 1980-ih na lokalnoj razini i to u obveznom obliku. Aktivnosti poput čišćenja i odvoza smeća morale su se prepustiti javnom nadmetanju, pri čemu se s najpovoljnijim ponuđačem sklapa ugovor. Na razini središnje države takva praksa nije bila obligatorna, pa je stoga samo manji dio, uglavnom pomoćnih i tehničkih poslova središnje uprave, bio izložen kompetitivnom nadmetanju.

Proces privatizacije i liberalizacije bio je popraćen osnivanjem velikog broja regulacijskih agencija tijekom 1980-ih koje izdaju dozvole za ulazak na nova tržišta, određuju pravila ponašanja i brinu se o njihovu poštovanju, daju informacije

potrošačima i sl. UK je i u tome bilo predvodnik među europskim zemljama.

5. Državna uprava

5.1. Organizacija središnje državne uprave

Britanska središnja državna uprava obično se podvodi pod naziv *Whitehall*. Whitehall je naziv ulice u centru Londona gdje su smještene ministarstva, no naziv se koristi i kao sinonim za cjelokupnu britansku državnu upravu. Sastoji se od niza upravnih organizacija među kojima se razlikuju ministarstva (*ministerial departments*) i državni uredi (*non-ministerial departments*). Razlika je u tome što je na čelu ministarstva ministar kabinetskog ranga te postoji izravan politički nadzor, dok državne urede vode državni službenici, odbori, komisije ili regulatori. U pravilu, riječ je o područjima javnih politika za koja izravni politički nadzor nije potreban ili se smatra neprimjerenim, a vodstvo organizacije ne podliježe političkom utjecaju. Trenutačno u UK postoje 24 ministarstva i 22 državna ureda.

Na čelu ministarstva je ministar koji je član Kabineta, a naziva se državnim tajnikom (*Secretary of State*). Ministar (državni tajnik) najviša je politička razina u ministarstvu. Podršku mu osiguravaju tzv. mlađi ministri (*Junior Ministers*) – državni ministri (*Minister of State*) i državni podtajnici (*Under Secretary of State*). Državni ministri obuhvaćaju političku razinu neposredno podređenu kabinetskom ministru – mogli bismo ih odrediti kao ministre drugog reda, a zaduženi su za određeno područje unutar ministarstva. Shodno tome, obično postoji veći broj »mlađih« ministara u ministarstvu, no taj broj varira ovisno o veličini i trenutačnim političkim potrebama svakog ministarstva. Državni podtajnici najniža su politička razina u ministarstvu. »Mlađi« ministri nemaju vlastite formalne ovlasti, već isključivo one koje im je delegirao njihov ministar.

Po ministarskim smjernicama rade profesionalni državni službenici. Državni službenici najvišeg ranga koji su, hijerarhijski gledano, neposredno ispod razine »mlađih« ministara

jesu stalni tajnici ministarstva (*permanent secretary*). Stalni tajnici obavljaju dvije temeljne funkcije u ministarstvu, upravljačku i *policy* (javnopolitičku). Prva se odnosi na njihovu odgovornost za organizaciju i funkcioniranje ministarstva, a druga na zadaću savjetovanja ministra o javnim politikama. Do 1980-ih *policy* funkcija pretezala je nad upravljačkom, a stručno i nepristrano savjetovanje ministara bilo je izvor velikog ugleda i moći najviših državnih službenika. No, od dolaska na vlast premijerke Thatcher od najviših se službenika očekuje što efikasnije provođenje vladine politike, a ne savjetovanje vladajućih o politikama. Kontinuiranim porastom političkih savjetnika u uredima ministara i premijera *policy* uloga službenika dodatno je degradirana (Greenwood i dr., 2005; Peele 2004).

Premda se organizacijski međusobno razlikuju, ministarstva su u pravilu strukturno podijeljena na uprave i odjele. Odgovornost za pojedine uprave snosi službenik neposredno podređen stalnom tajniku koji se naziva glavnim upraviteljem. Uprave se dijele na različite odjele na čijem čelu su upravitelji. Nadalje, svaki ministar raspoložuje svojim osobnim uredom koji se brine o njegovim obvezama i pomaže mu u obavljanju dužnosti. Uz osobnog tajnika i tajnika zaduženog za dnevni raspored koji su profesionalni službenici, ured se sastoji od posebnih (političkih) savjetnika. Od 1980-ih tradicionalna hijerarhijska struktura ministarstava donekle je modificirana uvođenjem posebnih ureda za analizu troškova, za utvrđivanje odgovornosti i sl., što je trebalo pridonijeti većoj efikasnosti. Struktura ministarstava time je ujedno postala kompleksnija (Greenwood et al., 2005).

Unutarnji nadzor u pojedinim upravnim organizacijama osigurava se putem hijerarhijske linije koja se proteže od pojedinih službenika, preko upravitelja pojedinih uprava i odjela do stalnog tajnika ministarstva odnosno glavnog ravnatelja agencije te konačno do resornog ministra. Mehanizmi nadzora uključuju pojedinačne ocjene uspješnosti i izvješća koja sadržavaju jasne kriterije prema kojima se nadzire rad službenika. Posebnim izvješćima kontrolira se ispunjavanje stavki financijskog upravljanja, što je u nadležnosti ureda za analizu troš-

kova. Menadžerskim mjerama od 1980-ih ojačan je financijski nadzor ministara nad službenicima uvođenjem većeg broja planova, proračuna, financijskih izvješća i jasnih indikatora za ocjenjivanje (Greenwood et al., 2005).

5.2. *Next Steps program – agencifikacija britanske uprave*

Od kraja 1980-ih tradicionalna struktura središnje uprave bitno je izmijenjena osnivanjem *Next Steps* agencija. Riječ je o izvršnim agencijama koje su, zadobivši određen stupanj autonomije, izdvojene iz središnje upravne strukture, bilo izdvajanjem iz postojećih ministarstava ili kao novoosnovana tijela. Osnivanjem izvršnih agencija jasno se razdvojilo oblikovanje javnih politika, koje je ostalo u nadležnosti ministarstava kao njihova temeljna djelatnost, od njihova provođenja, koje se prepustilo agencijama. Pritom agencije raspolažu znatnom financijskom i upravljačkom autonomijom, što im osigurava veliku mjeru fleksibilnosti u odabiru sredstava kojima se koriste u ostvarenju ciljeva. Ciljeve određuje ministarstvo i oni su prethodno jasno definirani i specificirani. Sam način njihova ostvarenja, međutim, prepušten je agenciji.

Na čelu agencije je ravnatelj koji se bira putem otvorenog natječaja na određeno vrijeme te snosi odgovornost za ostvarene rezultate. Smatralo se da će se osnivanjem izvršnih agencija povećati efikasnost implementacije politika i pružanja javnih usluga građanima te odgovoriti na percipirane probleme dotadašnjeg sustava: nizak stupanj odgovornosti na menadžerskoj razini, nedovoljan naglasak na rezultatima, nedovoljno jasna očekivanja od upravnih organizacija i službenika.

Premda su ciljevi *Next Steps* programa bili jasni – odvajanje formulacije politika od provedbe, jasan odnos između ministarstva i agencije, definiranje jasnih indikatora za mjerenje rezultata – u praksi ona nisu bili lako ostvarivi. Dva su problema posebno dolazila do izražaja. Prvo, pokazalo se da formulacija i implementacija javnih politika u stvarnosti ne mogu biti jasno razdvojene, već su uvijek međusobno isprepletene. Shodno tome, nije uvijek jasno utvrditi što je u nad-

ležnosti ministra, a što u nadležnosti ravnatelja agencije. Drugi je problem vezan za načelo odgovornosti. Naime, ministri su i dalje, u skladu s načelom ministarske odgovornosti, krajnje odgovorni za svoj resor, dok su istovremeno, s druge strane, izgubili kontrolu nad njegovim značajnim dijelovima. Načelo ministarske odgovornosti na taj je način dovedeno u pitanje. Od 1988. kada su osnovane prve izvršne agencije do kraja vladavine konzervativaca osnovano je više od 140 agencija, a danas se njihov broj kreće oko 100 (Moran, 2005; Beuselinck, 2006; Greenwood et al., 2005).

Uz izvršne postoji velik broj regulacijskih agencija za kojima se javila potreba s opsežnim procesom privatizacije i liberalizacije od kraja 1970-ih. Regulacijske agencije nadziru i reguliraju način pružanja usluga koje su nakon desetljeća u državnom vlasništvu prepuštene privatnom sektoru. Drugim riječima, one reguliraju pojedine aspekte tržišta kako bi se osiguralo ostvarivanje javnog interesa. Za obje vrste agencija često se koristi naziv *quangos* (*quasi-autonomous non-governmental organisations*). Ponekad se koristi šira definicija prema kojoj se izraz *quangos* odnosi na tijela koja se financiraju iz državnog proračuna kako bi obavljala javne funkcije, pri čemu imaju određen stupanj autonomije. Prema nešto užoj definiciji, riječ je o tijelima koja obavljaju funkcije za središnju državu, no nisu dio središnje državne uprave i u većoj su ili manjoj mjeri nezavisna od ministarstva, ali krajnja odgovornost ipak je na kabinetskom ministru (Pliatzky Report 1980, prema: Greenwood et al., 2005). Četiri su osnovna tipa *quangosa*: (1) organizacije s izvršnim funkcijama (npr. Komisija za osiguravanje jednakih mogućnosti), (2) organizacije sa sudbenim ovlastima u određenom pravnom području (npr. tribunali za radne odnose), (3) savjetodavni odbori (npr. Nacionalno vijeće za osobe s invaliditetom) i (4) zatvorski odbori kao posebna vrsta neovisnih promatrača u zatvorskom sustavu (Greenwood et al., 2005).

Ministarstva i državni uredi imaju svoje ispostave na terenu, odnosno dekoncentrirane organizacije na lokalnoj ili regionalnoj razini. Funkcije dekoncentriranih upravnih organizacija

su različite – izvršne, inspeksijske, regulacijske, strategijske. Obično svako ministarstvo ima vlastiti organizacijski obrazac dekoncentriranih tijela, a i unutar određenog ministarstva ispostave na lokalnoj razini mogu se međusobno značajno razlikovati.

Opseg dekoncentriranih poslova u UK nije velik. Jedan od razloga tome je proces devolucije kojim su Škotska, Wales i Sjeverna Irska zadobile autonomiju u širokom spektru funkcija, čime je dekoncentracija zamijenjena decentralizacijom (Greenwood et al., 2005).

5.2. Funkcionalni aspekt – problem departmentalizma i ostvarivanje koordinacije

U teoriji je oblikovanje javnih politika u nadležnosti ministara. Ministar upravlja procesom donošenja odluka i kontrolira ministarstvo. Međutim, u praksi ministri najčešće ne raspolažu specijalističkim znanjem u području koje pokriva njihov resor, već je riječ o generalistima. Osim toga, njihov je politički mandat vremenski ograničen, zbog čega su upoznati samo s malim dijelom poslova određenog ministarstva. Stoga su provedba i formulacija javnih politika najvećim dijelom u rukama profesionalnih službenika koji imaju potrebnu stručnost i iskustvo (Peele, 2004).

Važna uloga ministara sastoji se u zastupanju i branjenju interesa svog ministarstva unutar vlade, tj. u Kabinetu. Ministarstva su, na neki način, međusobno u sukobu, kako u pogledu borbe za financijska sredstva tako i za nadležnost nad određenim *policy* pitanjima. Shodno tome, može se govoriti o problemu departmentalizma u britanskom sustavu državne uprave, odnosno britansku državnu upravu tradicionalno obilježava departmentalistička priroda. Pojedina ministarstva usmjerena su na vlastite interese i ciljeve koje nastoje zaštititi i ostvariti, što međutim, gledano iz perspektive jedinstvene vladine politike, može ići na štetu vladinog programa i zajedničkih ciljeva. Ipak, u novije vrijeme mogu se uočiti nastojanja da se prevladaju departmentalističke tendencije kroz inzistiranje

na suradnji ministarstava i osnivanjem posebnih koordinacijskih tijela. Potreba ministarstava za suradnjom posebno dolazi do izražaja sa sve većim brojem kompleksnih, isprepletenih *policy* pitanja koja prelaze nadležnost pojedinog ministarstva i zahtijevaju međuresornu koordinaciju.

Koordinacija unutar pojedinog ministarstva velikim se dijelom odvija neformalno, uglavnom putem e-maila i telefonom, ali i putem formalnih mehanizama kao što su formalna pravila i procedure te zajednički odjeli (npr. za financije) koji u horizontalnom smislu povezuju organizaciju. Danas se koordinacija sve više ostvaruje mrežnim povezivanjem i dogovaranjem. Koordinacija između ministarstava je, dakako, zahtjevnija, ne samo zato što uključuje veći broj osoblja i funkcija već i stoga što svako ministarstvo odlikuje distinktivna organizacijska kultura. Budući da ni jedno ministarstvo nije formalno nadređeno drugome, koordinacija je horizontalna. Velikim dijelom ostvaruje se bilateralnim komuniciranjem na ministarskoj razini i na razini službenika. Kao i kod koordinacije unutar pojedinog ministarstva, najveći dio koordinacije između ministarstava odvija se neformalnim putem.

Nekoliko razloga olakšava neformalnu koordinaciju u britanskoj državnoj upravi. Viši državni službenici često imaju slični socijalni i obrazovni habitus te još uvijek čine relativno zatvorenu elitu s vlastitim identitetom i profesionalnim vrijednostima. Jednako tako, i ministri obično imaju zajedničko iskustvo rada u političkim krugovima i dijele slična politička stajališta. Zbog toga su njihovi pregovori fleksibilniji i lakše dolaze do kompromisa. Od formalnih koordinacijskih mehanizama najvažniji su Ured Kabineta, Ministarstvo financija i međuresorni odbori (stalni i *ad hoc*) koji se sastoje od državnih službenika pojedinih ministarstava (Greenwood et al., 2005).

Ministarstva se međusobno znatno razlikuju prema veličini, funkcijama i političkoj težini. Ministarstvo financija (Riznica), primjerice, prema statusu i utjecaju daleko je ispred Ministarstva kulture, medija i sporta. Ministarstva znatno variraju i s obzirom na veličinu. Najčešće veličina raste s kompleksnošću resora, no to nije pokazatelj utjecaja organizacije (primjerice

Riznica je relativno malo ministarstvo, a vrlo utjecajno). Nadalje, pojedina ministarstva odlikuje različita organizacijska kultura, budući da organizacijska kultura unutar *Whitehalla* nije jedinstvena.

5.3. Nadzor uprave

Dugo je UK u osiguravanju odgovornosti uprave oslonac prvenstveno predstavljao Parlament. S rastom i sve većom kompleksnošću države dolazi do jačanja nadzora od strane nepolitičkih tijela – kako postojećih (sudovi) tako i novoosnovanih institucija (npr. ombudsmani). Od posebne je važnosti bilo usvajanje Zakona o ljudskim pravima 1998. koji je pridonio većoj kontroli odluka tijela javne vlasti, kao i njihovu primoravanju na obrazlaganje odluka koje donose (Peele, 2004).

Tijela koja provode vanjski, nepolitički nadzor nad upravom jesu: sudovi, tribunali, ombudsmani, Državni ured za reviziju te Povjerenstvo za državnu službu.

Najvažnija novina u uspostavljanju formalnog sustava *upravnog sudstva* bilo je osnivanje Upravnog suda 2000. kao jednog od dijelova Visokog suda. Njegove su dvije najvažnije nadležnosti sudbeni nadzor i odlučivanje po žalbama na odluke upravnih tijela. Sudbeni nadzor omogućuje fizičkim i pravnim osobama osporavanje zakonitosti odluka koje su donijela ministarstava, državni uredi, jedinice lokalne samouprave i druga tijela s javnim ovlastima. Četiri su osnove za sudski nadzor: (1) tijelo javne vlasti postupilo je izvan svojih zakonskih ovlasti, (2) u donošenju odluke tijelo javne vlasti nije poštovalo proceduru za njezino donošenje, (3) neopravdanost odluke koju je donijelo tijelo javne vlasti i, od 1998., (4) postupanje tijela javne vlasti nije u skladu sa Zakonom o ljudskim pravima ili s Europskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda. Nadalje, četiri su moguća pravna lijeka: *certiorari* (sud ukida odluku koju je donijelo tijelo javne vlasti), *mandamus* (nalog tijelu javne vlasti da postupi sukladno zakonu), deklaracija (izjavljivanje pravnog stajališta u vezi s predmetom) i naknada štete. Deklaracija se kao pravni lijek

često koristi, dok su *mandamus* i naknada štete rijetki. Postoji mogućnost žalbe višoj instanciji – Žalbenom sudu i Vrhovnom sudu kao najvišoj instanciji. Upravni sud nadležan je za Englesku i Wales, dok Škotska i Sjeverna Irska imaju vlastite sudove. U posljednja tri desetljeća broj zahtjeva za sudbenim nadzorom je porastao, a najveći broj zahtjeva danas dolazi iz područja azila i imigracije.

Tribunali su tijela s ovlastima presuđivanja u sporovima između fizičkih osoba ili između fizičkih osoba i privatnih tijela te u sporovima između fizičkih osoba i tijela javne vlasti, što je najčešće. Ako nije zadovoljan odlukom tijela javne vlasti, pojedinac može podnijeti žalbu tribunalu koji je nadležan za dotično područje. Postoji više od stotinu tribunala nadležnih za pitanja socijalnog osiguranja, mirovina, poreza, invaliditeta, imigracije, Nacionalne zdravstvene službe (NHS), brige o djeci itd. Tribunali se osnivaju zakonom, tj. odlukom Parlamenta čime se određuju njihove funkcije i nadležnost. Tribunali se tako postavljaju kao alternativa sudovima, čiji su postupci obično detaljniji, sporiji i skuplji. Glavne prednosti tribunala jesu: (1) efikasnost – tribunali pružaju mogućnost bržeg, jeftinijeg i lakše dostupnog puta ostvarivanja prava pojedinaca; (2) stručnost – budući da su nadležni za određeno područje, presuditelji tribunala stručnjaci su u tom području; (3) neformalnost – sustav tribunala zamišljen je kao alternativa sudskim postupcima te se nastojalo učiniti ga dostupnijim građanima. Tribunali su tako obilježeni manjom formalnošću i ne toliko specijaliziranim pravnim vokabularom kao sudovi (Moran, 2005). U novije se vrijeme sve više govori o judikalizaciji tribunala, čime se upućuje na tendenciju približavanja tribunala redovnim sudovima zbog usvajanja formalnih i kontradiktornih postupaka (Drewry, 2009). Na odluke tribunala moguće je podnijeti žalbu višem tribunalu ili Upravnom sudu.

Za slučajeve u kojima pojedinci nisu zadovoljni donesenom odlukom, upravne organizacije imaju propisanu žalbenu proceduru čime se predmeti nastoje riješiti unutar organizacije. U pravilu žalbe se najprije podnose službeniku koji je donio odluku i koji će ponovo razmotriti odluku, dok se u dru-

gom stupnju pojedinac može žaliti višem službeniku odnosno organizacijskoj jedinici zaduženoj za primanje žalbi. Ako je pojedinac i dalje nezadovoljan, sljedeća je instancija nadležni tribunal ili ombudsman. Naime, dok su neke upravne organizacije dobro »pokrivene« nadležnošću tribunala (npr. Ministarstvo rada i mirovinskog sustava), neke nisu ili su slabo pokrivene (npr. Ministarstvo obrazovanja), te se građani mogu obratiti ombudsmanu kao višoj instanciji.

Institucija *obudsmāna* osnovana je 1967. kada je Parlament donio Zakon o osnivanju ureda Parlamentarnog povjerenika za upravu (*Parliamentary Commissioner for Administration*). Danas ta institucija obuhvaća Ured parlamentarnog povjerenika (ombudsmana) i Ured ombudsmana za zdravstvo (*Parliamentary and Health Service Ombudsman*). Premda je riječ o istoj instituciji, svaki ured djeluje u okviru svoga djelokruga. Parlamentarni ombudsman nadležan je za organizacije središnje države, dok ombudsman za zdravstvo prima žalbe na rad organizacija NHS-a. Značajka po kojoj se institucija britanskog parlamentarnog ombudsmana dugo razlikovala od većine ombudsmana u drugim zemljama bila je nemogućnost izravnog pristupa građana ombudsmanu. Pritužbe ombudsmanu morale su se upućivati preko parlamentarnog zastupnika kako bi se očuvalo načelo ministarske odgovornosti i tradicionalna uloga zastupnika. Izravan pristup parlamentarnom ombudsmanu omogućen je tek 2011.

Kao što je uobičajeno i drugdje, obilježja obudsmāna uključuju reaktivnost u postupanju (ombudsman djeluje po pritužbama, a ne na vlastitu inicijativu), naglasak na usklađivanju i mirenju umjesto kritičkih prosudbi, neformalnost u postupanju i davanje preporuka (Moran, 2005). Ombudsman je nadležan samo za Englesku, dok Škotska, Wales i Sjeverna Irska imaju vlastite ombudsmane.

Uz navedenog parlamentarnog ombudsmana postoje i drugi ombudsmani specijalizirani za određeno područje: ombudsman za lokalnu samoupravu, škotski ombudsman za javne službe, velški ombudsman za javne službe, ombudsman za

Sjevernu Irsku, irski ombudsman za policiju te ombudsman za zatvorski sustav.

Uz ombudsmane u javnom sektoru, postoje specijalizirani ombudsmeni koji se bave žalbama protiv organizacija u privatnom sektoru (npr. ombudsman za energiju, vlasništvo, stanovanje i sl.). Zanimljivo je da ombudsmeni u privatnom sektoru imaju veće ovlasti od onih u javnom. U pravilu, oni donose odluke koje su pravno obvezujuće, dok se ombudsmeni u javnoj sferi uglavnom oslanjaju na neobvezujuće preporuke.

Državni ured za reviziju neovisno je tijelo koje u ime Parlamenta nadzire trošenje proračunskih sredstava od strane središnje uprave, agencija i poluautonomnih tijela s javnim ovlastima. Osim što provodi reviziju financijskih izvješća, Državni ured za reviziju ocjenjuje implementaciju vladinih programa, projekata i inicijativa iz perspektive ostvarivanja što veće vrijednosti za uložena sredstva te daje preporuke organizacijama u tri područja: upravljanje i izvješćivanje o financijama, bolja upotreba informacija i ostvarivanje troškovne efektivnosti u pružanju usluga. Državni ured ne provodi reviziju tijela lokalne samouprave ni devolviranih tijela Škotske, Walesa i Sjeverne Irske. Reviziju lokalnih tijela u Engleskoj provodi Komisija za reviziju, a ostali dijelovi UK imaju vlastita tijela za provođenje revizije (Škotska revizija, Velški ured za reviziju, Ured za reviziju Sjeverne Irske).

Povjerenstvo za državnu službu neovisno je tijelo koje nadzire postupak imenovanja državnih službenika i brine se o očuvanju i unapređenju temeljnih vrijednosti državne službe – integriteta, objektivnosti, nepristranosti i poštenja. Članovi Povjerenstva biraju se na temelju javnog natječaja, a imenuje ih monarh na prijedlog premijera. Od osnivanja 1855. Povjerenstvo je funkcioniralo pod kraljevskim prerogativnim ovlastima. Nakon donošenja *Constitutional Reform and Governance Act* 2010. Povjerenstvo djeluje na zakonskoj osnovi. Zakon određuje dvije temeljne funkcije Povjerenstva. Prva je osiguravanje *merit* načela, otvorenosti i pravednosti pri selekciji državnih službenika. Druga funkcija odnosi se na zaprimanje i odlučivanje o pritužbama državnih službenika u skladu s

Kodeksom državnih službenika. Osim toga, Povjerenstvo surađuje s upravnim organizacijama i promiče vrijednosti koje propisuje Kodeks.

Navedenim tijelima za provođenje nadzora nad upravom valja dodati još jedan mehanizam – *javne istrage*. Istrage se provode u dva slučaja: kada je potrebno prikupiti informacije o mogućem budućem razvoju nekog događaja (npr. gradnja nove ceste ili mosta) i kada je potrebno istražiti i izvijestiti o nekom prošlom događaju koji se pokazao kontroverznim (npr. slučajevi bijega iz zatvora). Istragu vodi državni službenik ili sudac (velike istrage u pravilu vode istaknuti pravnici) koje imenuje resorni ministar. Izvješće se podnosi ministru koji donosi konačnu odluku. Premda ministri nisu, u formalnom smislu, obvezni postupiti u skladu s preporukom izvješća, oni to najčešće čine zbog njihove političke težine (Greenwood et al., 2005; Kingdom, 1999).

5.4. Odnos s građanima

Od uvođenja menadžerskih reformi britanski su se građani u odnosu prema upravi našli prvenstveno u ulozi potrošača, nakon čega se naglašava uloga korisnika i, posebno u novije vrijeme, sudionika. Povelja građana (*Citizen's Charter*) kao sredstvo poboljšanja javnih usluga za građane donesena je 1991. Naglašavala je potrebu objave standarda i dostupnosti informacija, mogućnost žalbi i naknade za korisnike koji su primili uslugu nezadovoljavajućih standarda i sl. Kritičari programa upozoravali su na tretiranje građana isključivo kao potrošača, nedostatak konzultiranja i participacije građana te na *top-down* pristup u formuliranju programa.

Sedam godina poslije projekt Povelje građana donekle je izmijenjen i ponovo lansiran kao Usluga na prvom mjestu (*Service First*). Načela za pružanje usluga građanima su proširena te obuhvaćaju određivanje jasnih standarda usluge, otvorenost i pružanje svih informacija građanima, uključivanje i konzultiranje građana, dostupnost i mogućnost izbora, jednak tretman svih građana, ispravljanje pogrešaka ako do njih dođe,

učinkovitu upotreba resursa, inovacije i suradnju s drugim ponuđačima. Posebno se naglašava nužnost isprike, opravdanja i naknade štete od strane javnih tijela ako dođe do pogrešaka i nezadovoljstva građana.

Standardi postupanja za organizacije javne uprave prema građanima usvojeni su 1997. i revidirani 2000. te obuhvaćaju sljedeće zahtjeve: brzo i jasno odgovaranje na upite e-mailom i poštom, ljubazno odgovaranje na telefonske upite, primanje stranki unutar 10 minuta od zakazanog termina sastanka, davanje točnih informacija o uslugama, postojanje razrađenih postupaka za žalbe objavljenih na web stranici i nastojanje da se učini sve što je moguće da se usluga učini dostupnom svima, što uključuje i osobe s posebnim potrebama.

Od 1999. uvedeni su paneli građana (*People's Panel*) koji se sastoje od 5.000 građana nasumce izabranih iz svih krajeva zemlje koji čine reprezentativan uzorak s obzirom na dob, spol i područje. Članovi panela redovito se konzultiraju o različitim pitanjima i problemima pružanja javnih usluga, putem poštanskih i telefonskih anketa i intervjua (OECD, 2004). Na taj način građani su u većoj mjeri u ulozi korisnika i sudionika prema upravi.

Od sredine 2000-ih vlada donosi programe u kojima se ističe potreba za osnaživanjem građana. Posebno se naglašava potreba za participiranjem građana te većim izborom, utjecajem i kontrolom u procesu pružanja javnih usluga. Nadalje, ističe se nužnost reafirmiranja povjerenja građana u institucije, što zahtijeva transparentnost, otvorenost i odgovornost svih tijela i razina vlasti.

Uloga građana kao sudionika u odnosu prema upravi značajnije dolazi do izražaja u novije vrijeme. Nova koalicijska vlada, umjesto glavne uloge središnje uprave, promovira veću participaciju i uključenost građana kao pojedinaca, civilnog društva i lokalnih zajednica u procesu određivanja i formuliranja *policy* ciljeva i prioriteta politika. Novi vladin portal za građane gov.uk uveden je 2012., a omogućuje davanje informacija građanima, interakciju između uprave i građana te rasprave građana.

6. Službenički sustav

6.1. Obilježja, položaj i klasifikacija službenika

Kraljevska komisija za državnu službu (tzv. Tomlinova komisija) definirala je 1931. pojam državnih službenika (*civil servants*) kao službenika Krune – za razliku od nositelja političkih i sudbenih funkcija – koji su zaposleni u civilnoj sferi i dobivaju plaću iz sredstava koja dodjeljuje Parlament. Konkretnije, to se odnosi na osoblje zaposleno u ministarstvima i državnim uredima, izvršnim agencijama te na službenike devolviranih izvršnih tijela Škotske i Walesa. Kategorija državnih službenika ne uključuje, prema tome, ministre, suce, vojne djelatnike, policijske službenike, zaposlenike državnih poduzeća, lokalne samouprave, NHS-a i *quangosa* te obuhvaća oko 10% zaposlenih u javnom sektoru (Greenwood et al., 2005; Peele, 2004). Od ukupno 29,1 milijun zaposlenih Britanaca, 4,8 milijuna zaposleno je u javnom sektoru, a od toga pola milijuna u državnoj upravi (HM Government, 2012).

Službenički je sustav sve donedavno svoje utemeljenje imao isključivo u prerogativnim ovlastima. Tek je donošenjem *Constitutional Reform and Governance Act* 2010. postavljena zakonska osnova upravljanja službeničkim sustavom. No, ne postoji posebno službeničko zakonodavstvo koje bi reguliralo pojedinosti statusa i rada državnih službenika. Nepostojanje jasnoga zakonskog razlikovanja statusa zaposlenika javnoga i privatnog sektora 1980-ih olakšalo je unošenje praksi iz privatnog sektora u sustav javne uprave.

Iako ne postoji jamstvo doživotnog zaposlenja državnih službenika, u praksi je sigurnost zaposlenja vrlo visoka, a služba je u pravilu cjeloživotna karijera.

Uz stalno zaposleno osoblje, koje ima otvorene ugovore ili ugovore na neodređeno vrijeme, od 1990-ih sve je više privremeno zaposlenog osoblja, tj. osoblja koje se zapošljava povremeno ili ugovorom na manje od godinu dana, te osoblja s nepunim radnim vremenom. Trend fleksibilizacije zaposlenja i *outsourcinga* posebno je izražen u javnim službama. Najve-

ći udio zaposlenih na određeno vrijeme je u obrazovnome i zdravstvenom sustavu. Za razliku od državnih službenika, platni sustavi i uvjeti rada javnih službenika (zaposlenika NHS-a, lokalne samouprave, policije, vatrogastva, obrazovnih djelatnika) predmet su pregovaranja i dogovora na nacionalnoj razini.

Službenički sustav ima svoje temelje u Northcote-Trevelyanovom izvješću o državnoj službi kojim su 1854. uvedene novine od presudne važnosti za razvoj neutralne i profesionalne državne uprave. Uvođenjem prijamnih ispita za pojedina područja regrutirale su se dvije temeljne kategorije službenika: viša klasa službenika sa sveučilišnim obrazovanjem i niža klasa službenika s prosječnim općim obrazovanjem. Utvrđena je razlika između rutinskih i intelektualnih poslova, s tim da je Northcote-Trevelyanovo izvješće posebno isticalo važnost primanja u službu visoko obrazovanih pojedinaca. Nadalje, osnovano je Povjerenstvo za državne službenike (1855.) za nadgledanje postupka primanja u službu. Utjecaj Northcote-Trevelyanove reforme bio je velik jer je uspostavio temelje za razvoj hijerarhijskoga klasifikacijskog sustava i dominaciju generalista. Ujedno je postavljen okvir za razvoj neovisne i prestižne profesije s vlastitim vrijednostima i zajedničkim identitetom (Greenwood et al., 2005; Peele, 2004).

Od druge polovice 19. stoljeća državna uprava sve je više stjecala ulogu politički neutralnog aparata koji provodi politici vlade, neovisno o promjenama vladajuće garniture suprotstavljenih političkih programa. Za državnu službu tradicionalno su se vezala četiri temeljna obilježja:

- 1) trajnost – državni službenici osiguravaju trajnost i kontinuitet unutar *Whitehalla* budući da ne podliježu promjenama vezanima za politička previranja i promjene vlasti; nisu politički imenovani, već su karijerni državni službenici;
- 2) neutralnost – karijerni državni službenici ne zauzimaju strane niti favoriziraju određene društvene grupe, nalaže se, na neki način, »iznad političkoga« i utjelovljuju liberalno-demokratski ideal neutralne države;

- 3) anonimnost – odgovornost za rezultate i funkcioniranje ministarstava snose ministri i ona se ostvaruje preko Parlamenta, a državni službenici, shodno svojoj neutralnosti, ne snose političku odgovornost i ostaju »u sjeni«;
- 4) jedinstvo – centralizirani sustav regrutacije službenika, zajednički sustav klasificiranja, plaćanja i napredovanja dugo su bile značajke britanskog službeničkog sustava te su pridonosile održavanju zajedničkog etosa i kulture državnih službenika (Kingdom, 1999; Greenwood et al., 2005).

S obzirom na značajne novine 1980-ih i 1990-ih u pogledu službeničke politike, upitno je karakteriziraju li ta načela još uvijek britansku državnu službu. Primjerice, trajnost je kao značajka državne službe potkopana uvođenjem *Next Steps* agencija čiji se ravnatelji imenuju na određeno vrijeme. Tradicionalno jedinstvo sustava državne službe umanjio je proces devolucije, fragmentacije do koje je dovelo osnivanje izvršnih agencija kao i decentralizacije odlučivanja o uvjetima, klasifikaciji i plaći službenika pojedinih upravnih organizacija. To omogućuje višu razinu identifikacije službenika s određenom organizacijom, što dovodi do erodiranja zajedničkog etosa državnih službenika. Nadalje, viši državni službenici, zbog veće medijske eksponiranosti, izgubili su anonimnost koju su prije uživali. Neutralnost u vidu profesionalizma kontinuirano je prisutna značajka, premda se službenici u većoj mjeri no prije identificiraju s politikama svojih ministara (Greenwood et al., 2005; Peele, 2004).

Tijekom 20. stoljeća uspostavljen je sustav radnih mjesta s razlikovanjem klasa i razreda. Službenici su se razvrstavali u određenu klasu ovisno o vrsti posla i potrebnim kvalifikacijama za njegovo obavljanje, a svaka je klasa imala vlastiti sustav napredovanja i plaćanja. Takva struktura bila je ukinuta nakon izvješća lorda Fultona 1967. koji je službenički sustav smatrao previše rigidnim i neefikasnim, pa je predložio ukidanje klasa i stvaranje jedinstvenoga klasifikacijskog i platnog sustava za sve službenike. Pojednostavljenje klasifikacijskog sustava

prema Fultonovim preporukama ostvareno je povezivanjem triju klasa čime je stvorena jedinstvena opća kategorija službenika.

6.2. Sustav primanja u službu

Sustav regrutacije službenika do početka devedesetih bio je centraliziran, a postupak je provodilo Povjerenstvo za državnu službu. Od 1991. regrutiranje službenika delegirano je samim ministarstvima i agencijama, uz iznimku najviših službenika o čijem se primanju u službu brinula posebna agencija. Jednako tako, ukinut je centralizirani sustav plaćanja i ocjenjivanja službenika kojim je upravljalo Ministarstvo financija, a odluka o plaćanju i ocjenjivanju službenika prepuštena je pojedinim upravnim organizacijama. Ta je decentralizacija odlučivanja o pitanjima personalne politike označila prekid s Northcote-Trevelyanovim obrascem centraliziranoga službeničkog sustava. Te se odredbe, međutim, ne odnose na najviše službenike u upravnim organizacijama koji podliježu drugačijem sustavu regulacije.

Od 1995. postoji posebna kategorija visokih državnih službenika (*Senior Civil Service*) koja obuhvaća najviše službenike u upravnim organizacijama. Pitanja ocjenjivanja i platnog sustava tih službenika u nadležnosti su Ureda Kabineta. Svrha stvaranja takve jedinstvene kategorije najviših službenika bila je jačanje kohezije i osiguravanje ujedinjavajućega, centripetalnog sustava na vrhu upravnih organizacija, budući da je decentralizacija personalne politike na ostalim razinama uzrokovala fragmentaciju službeničkog sustava (Greenwood et al., 2005). Rezultat je kombinacija centraliziranog pristupa personalnoj politici na višim upravnim razinama i decentraliziranog pristupa ostalim, nižim razinama.

Pri primanju državnih službenika u službu, na svim razinama moraju se poštovati opća načela koja određuje Povjerenstvo za državne službenike. U tu svrhu Povjerenstvo donosi dokument *Načela za regrutaciju državnih službenika* u kojem

se navode tri osnovna principa provođenja postupka primanja u službu – *merit* načelo, nepristranost i otvorenost.

Pri izboru najvišeg državnog službenika u ministarstvu – stalnog tajnika – potrebno je odobrenje premijera (ali ne i ministra). Ako je riječ o ostalim radnim mjestima, upravna organizacija sama provodi postupak selekcije.

Sustav otvorenih natječaja tradicionalno se vrlo rijetko primjenjivao za više upravne razine. To se promijenilo s menadžerskim reformama od kraja 1980-ih, otkada se za najviše položaje počinju raspisivati otvoreni natječaji. Do sredine 1990-ih sustav otvorenih natječaja primjenjivao se na razini stalnih tajnika ministarstava. Tako se 1995. oko 30% radnih mjesta na višim razinama popunjavalo otvorenim natječajima, a u polovini slučajeva izabrani su vanjski kandidati (Williams, 1998).

6.3. Napredovanje, plaćanje i usavršavanje službenika

Napredovanje službenika u nadležnosti je pojedinih upravnih organizacija. Rad službenika ocjenjuje njegov neposredno nadređeni, a evaluacija se odvija na godišnjoj razini. Kriteriji koji se uzimaju u obzir obuhvaćaju kvalitetu rada i ostvarene rezultate, kompetencije službenika, interpersonalne vještine i troškovnu efektivnost pri izvršavanju poslova. Presudni čimbenik za napredovanje u pravilu je intervju kojim se procjenjuju kompetencije i znanje službenika. Napredovanje se tako prvenstveno temelji na *merit* načelu. Nema formalnih ograničenja za napredovanje službenika između pojedinih hijerarhijskih razreda. Nezadovoljavajući rezultati i kvaliteta rada službenika razlog je za prestanak službe.

Platni sustav također je u nadležnosti pojedine upravne organizacije (s iznimkom visokih državnih službenika). Upravne organizacije određuju plaće službenika prema razredima. Temeljna plaća u najvećoj mjeri ovisi o konkretnoj upravnoj organizaciji i iskustvu službenika, a u obzir se uzimaju i kvalifikacije, opseg poslova i staž službenika. Od druge polovine

1980-ih uvedeno je plaćanje službenika prema učinku kako bi se nagradili oni koji svoj posao obavljaju iznad zadovoljavajuće razine. Plaćanje službenika prema učinku vezano je za stalne dodatke na temeljnu plaću i isplatu jednokratnih bonusa, čija visina može značajno varirati između pojedinih organizacija.

Plaće visokih državnih službenika ovise o pojedinačnim ugovorima i vezane su za njihov učinak i opseg poslova, a u nadležnosti su Ureda Kabineta. Plaćanje prema učinku u UK koristi se u većoj mjeri no što je prosjek OECD zemalja. Međutim, zbog posljedica ekonomske krize, od 2010. do 2013. plaće državnih službenika bile su zamrznute, a bonusi su značajno smanjeni (OECD HRM Country profile, 2012; OECD, 2004).

Osposobljavanje i usavršavanje službenika danas je uglavnom u nadležnosti pojedinih upravnih organizacija, gdje se ti programi i održavaju. Važnu ulogu ima i *Škola za državne službenike* koja provodi programe osposobljavanja službenika, napose u području cjelovitog upravljanja kvalitetom, *benchmarkinga*, usvajanja metoda upravljanja tipičnih za EU i sl. Na razini centra vlade, središnja koordinativna organizacija koja se brine o osposobljavanju službenika i osiguravanju adekvatnih standarda u sustavu državne uprave je Ured za osposobljavanje državnih službenika koji djeluje unutar Ureda Kabineta.

Načela postupanja državnih službenika dugo su bila nepisana i implicitna, sve do donošenja *Kodeksa državnih službenika* (1996.) i *Kodeksa upravljanja službeničkim sustavom* (1993.) (Peele, 2004). Temeljne vrijednosti koje se očekuju od državnih službenika jesu integritet, poštenje, objektivnost i nepristranost, dok se u novije vrijeme ističu zahtjevi za usmjerenošću na rezultate, inovativnošću, boljom suradnjom između službenika, upotrebom novih tehnologija itd.

Razina politizacije u UK vrlo je niska. Politička imenovanja ograničena su na mali broj položaja. U ministarstvima su političke pozicije ograničene na dvije razine ispod ministra

(tzv. mlađi ministri). Ispod njih se hijerarhijski nalazi stalni tajnik ministarstva koji je profesionalni državni službenik, a politički utjecaj ograničen je na potrebu suglasnosti premijera pri njegovu imenovanju.

Politizacija najviše dolazi do izražaja pri imenovanju posebnih savjetnika premijera i ministara. Nakon Drugoga svjetskog rata njihov je broj u kontinuiranom porastu. Ministri su se za oblikovanje javnih politika i davanje prijedloga sve više oslanjali na političke savjetnike, a ne više isključivo na profesionalne službenike. S vremenom se zbog toga razvila određena tenzija između savjetnika i službenika. Optužbe za politizaciju i favoriziranje upućivale su se premijerki Thatcher zbog toga što je na višim upravljačkim funkcijama u državnoj upravi preferirala menadžerski orijentirane pojedince (Greenwood et al., 2005).

Tradicionalno su državni službenici, posebno viši, činili prilično zatvorenu, elitističku skupinu – uglavnom je bila riječ o muškarcima sličnog socijalnog podrijetla, koji su bili obrazovani na prestižnim britanskim sveučilištima, dok su žene i manjine bile uvelike potpredstavljene. Raznolikost unutar državne uprave znatno je porasla posljednjih tridesetak godina pa žene danas čine nešto više od polovine zaposlenih u državnoj upravi (53%), etničke manjine čine 9,2%, a osobe s invaliditetom 7,8% (OECD HRM Country profile, 2012).

7. Reforme javne uprave

7.1. Menadžerizacija britanske uprave

UK je u posljednja tri desetljeća prošao kroz razdoblje intenzivnih reformi. Dolaskom konzervativaca na vlast 1979. dolazi do zaokreta prema menadžerizmu kao novoj paradigmi u javnom sektoru. Razlog tome bila je političko-ideološka inspiracija konzervativaca neoliberalnom doktrinom, koja je naišla na plodno tlo objektivnih ekonomskih i demografskih uvjeta u britanskom društvu. Sve se češće govorilo o krizi socijalne države, preopterećenosti javne uprave i nemogućnosti

efikasnog upravljanja. Serije reformskih mjera koje se uvode od kraja 1970-ih obuhvaćene su zajedničkim nazivnikom doktrine novoga javnog menadžmenta.

Već 1979. unutar Ureda Kabineta osnovana je Jedinica za efikasnost (*Efficiency Unit*) za analizu aktivnosti i reduciranje troškova ministarstava. Tijekom prve polovine 1980-ih neka su tijela organizacijski izdvojena ili ukinuta, kao npr. Ministarstvo za državnu upravu čije su funkcije podijeljene između Ministarstva financija i Ureda Kabineta. Inicijativa za financijski menadžment (*Financial Management Initiative*, FMI) službeno je lansirana 1982. s ciljem efikasnijeg financijskog upravljanja u ministarstvima. Napuštena je praksa centralnog kontroliranja i upravljanja osobljem i financijama te dolazi do lomljenja strukture ministarstava na veći broj jedinica za uštede (*cost-centres* ili *responsibility-centres*). Glavna premisa FMI-ja bilo je mjerenje učinka, a menadžeri na čelu decentraliziranih jedinica u upravnim organizacijama osobno su bili odgovorni za financije i ostvarene rezultate.

Jedna od najznačajnijih reformi provedenih u vrijeme M. Thatcher bilo je osnivanje izvršnih agencija, tzv. *Next Steps* agencija. U izvješću *Improving Management in Government: the Next Steps* iz 1988. naglašava se da funkcije ministarstava uglavnom obuhvaćaju poslove vezane za pružanje usluga, tj. implementaciju politika, dok na poslove formuliranja politika otpada tek manji dio. Gotovo identična struktura ministarstava nije adekvatna za implementiranje različitih politika te je potrebno organizaciju ministarstva prilagoditi vrsti posla koju obavlja. Pritom je ključno odvojiti *policy* poslove, koji ostaju u nadležnosti ministarstva, od provedbe, koja prelazi u nadležnost izvršnih agencija. Na čelu agencije je ravnatelj koji se bira putem otvorenog natječaja, a raspolaže znatnom upravljačkom autonomijom – unutar zadanih *policy* ciljeva – i odgovara za ostvarene rezultate. U pogledu načina ostvarivanja ciljeva, ravnatelj agencije ima slobodne ruke – važno je samo da su ciljevi ostvareni. Agencije uglavnom nisu bile nove organizacijske tvorevine, već su nastale odvajanjem iz organizacijske

strukture ministarstva. Međutim, formalno su agencije ostale dio ministarstva; njihova autonomija je upravljačka i financijska. Do kraja vladavine konzervativaca osnovano je više od 140 izvršnih agencija (Beuselinck, 2006; Greenwood et al., 2005; Peele, 2004; v. i Musa, 2014).

Počevši od 1980-ih velik dio javnog sektora transferiran je u privatni. Proces privatizacije pritom je obuhvatio različite oblike, no posebno valja istaknuti uvođenje kompetitivnog nadmetanja i stvaranje internih tržišta. Za vrijeme premijerskog mandata J. Majora uvedeno je tržišno testiranje (*market testing*) – uspoređivanje određene javne usluge s ekvivalentnom uslugom koju pruža privatni ponuđač, pri čemu se evaluira troškovna učinkovitost. To je uključivalo ugovaranje s privatnim ponuđačem usluge koju je prije pružala središnja uprava ako se to pokazalo opcijom koja osigurava veću vrijednost za novac.

Private Finance Initiative (PFI), uvedena početkom 1990-ih, putem koje su se osiguravala privatna sredstva za vladine projekte koje se ponovo iznajmljivalo državi, bila je još jedan oblik privatizacije koji je trebao omogućiti vladi da minimizira svoja kapitalna ulaganja. Za sve javne kapitalne projekte provjeravalo se jesu li pogodni za financiranje putem PFI-ja. U usporedbi sa stanjem prije dolaska konzervativaca na vlast, sredinom devedesetih više od polovine javnog sektora transferirano je u privatni (Greenwood et al., 2005; Peele, 2004).

Jedna od reformskih mjera koja je imala »ublažavajući« učinak nakon serije prilično radikalnih menadžerskih reformi bilo je donošenje Povelje građana (*Citizen's Charter*) 1991. koja se odnosi na pravo građana na izbor kada je riječ o javnim službama i pravo na kvalitetne javne službe. Unutar Ureda Kabineta osnovana je posebna jedinica za nadgledanje različitih aktivnosti koje je predviđala Povelja. Donesene su posebne povelje za određene skupine korisnika, primjerice Povelja pacijenata, Povelja za putnike u željezničkom prometu itd. Cilj donošenja Povelje bio je povećanje kvalitete javnih usluga i responsivnosti uprave prema potrošačima usluga, što su dje-

lomično izazvali neki neočekivani i/ili neželjeni učinci menadžerskih reformi poput pada kvalitete nekih usluga, smanjenja transparentnosti, loših kontakata s javnošću i dr. (Peele, 2004; v. i Perko-Šeparović, 2006).

U prvoj polovini 1990-ih uvedene su značajne novine u personalnoj politici. Od 1991. regrutacija, klasifikacija, plaće i napredovanja službenika u nadležnosti su pojedinih upravnih organizacija. Takva je decentralizacija pitanja personalne politike dovela do lepeze različitih uvjeta zapošljavanja, odnosno do fragmentacije i nejednakosti službenika, čime je tradicionalno jedinstvo unutar državne službe praktički nestalo. Naposljetku, valja navesti da je broj državnih službenika za vladavine konzervativaca značajno pao – sa 751.000 krajem 1970-ih na 506.000 krajem 1990-ih, što je smanjenje za jednu trećinu (Kingdom, 1999).

7.2. Postmenadžerske reforme – objedinjavanje uprave, suradnja i usmjeravanje

Dolaskom Novih laburista na vlast 1997. završilo je gotovo dvadesetogodišnje razdoblje vladavine konzervativaca obilježeno provođenjem menadžerskih upravnih reformi. Nova se vlada u provođenju politika i reformi odlučila za »treći put« odnosno sredinu između očuvanja države blagostanja te primjene tržišnih mehanizama u javnoj upravi. U praksi je to značilo, jednim dijelom, zadržavanje odnosno nastavljanje provođenja menadžerskih metoda u upravnom sustavu. *Next Steps* agencije ostale su integralni dio državnog aparata te je osnovano nekoliko novih izvršnih agencija. Nastavile su se serije privatizacije, PFI, te se i dalje inzistiralo na primjeni menadžerskih praksi poput usmjerenosti na rezultate i upravljanja učinkom etabliranih u upravi za vrijeme konzervativaca (Rhodes, 2000; Pollitt i Bouckaert, 2011). S druge strane, laburisti su umjesto izričitog preferiranja privatnog sektora naglašavali potrebu suradnje javnoga, privatnog i civilnog sektora te nužnost suradnje i bolje koordinacije aktera

uključenih u oblikovanje i provedbu politika. Javno-privatna partnerstva bila su jedan od mehanizama na koji se Blairova vlada najviše oslanjala. Umjesto obveznog kompetitivnog nadmetanja, na lokalnoj je razini uveden program *Best Value*, koji je primarno bio usmjeren na efektivnost i kvalitetu, a ne efikasnost i ekonomičnost. Uključivao je javne konzultacije kao sastavni dio određivanja lokalnih prioriteta. Participacija građana tako se vidjela kao važan element afirmiranja legitimiteta lokalnih vlasti. Uključivanje građana ostvarivalo se i putem panela građana uvedenih 1999. s ciljem prikupljanja mišljenja građana o javnim uslugama (Greenwood et al., 2005). Jedna od najvećih reformi poduzetih u vrijeme laburističke vlade odnosila se na značajnu devoluciju Škotske, Walesa i Sjeverne Irske.

Program laburističke vlade poznat je kao objedinjena uprava (*joined-up government*) i polazi od toga da se *policy* ciljevi ne mogu ostvariti u sustavu fragmentiranih upravnih organizacija i nepovezanih aktivnosti te je potrebno integriranje i dobro koordiniranje aktivnosti između ministarstava, pojedinih razina vlasti te između različitih aktera u političko-upravnom sustavu. Pritom se smatralo da je nužno osigurati snažno političko vodstvo i usmjeravanje iz političkog centra. Program laburističke vlade za reformiranje uprave sadržan je u Bijeloj knjizi *Modernizing Government* iz 1999., a postavio je četiri temeljna cilja: objedinjeno i strateško formuliranje politika; kvalitetne javne usluge i efikasna implementacija, suradnika i inovativna državna služba; te uporaba ICT-a kao važnog sredstva koje će olakšati navedene ciljeve. Neke od važnijih mjera koje su uslijedile početkom 2000-ih s ciljem bolje koordinacije i usmjeravanja upravnog sustava jesu ove:

1. Pokretanje *Public Service Agreements* kao sredstva za poboljšanje koordinacije u određivanju prioriteta za isprepletene javne politike te za što bolju alokaciju javnih izdataka. Riječ je o dokumentima koji navode *policy* prioritete i ciljane skupine za svako ministarstvo. Ministarstva najprije pripremaju nacрте o kojima se za-

tim raspravlja s posebnim timovima unutar Ministarstva financija zaduženima za pojedine resore.

2. Osnivanje *Prime Minister's Delivery Unit*, tijela koje je trebalo osigurati provođenje *policy* prioriteta koje je premijer odredio, na način da se izravno prate aktivnosti ministarstava »na terenu«. Time je istaknuta kontrolna funkcija samog centra vlade (a ne ministarstava) nad provođenjem politika.
3. Osnivanje posebnih koordinacijskih jedinica unutar Ureda kabineta za rješavanje *policy* pitanja koja prelaze granice pojedinog ministarstva i tiču su dvaju ili više resora: *Performance and Innovation Unit*, *Social Exclusion Unit*, *Women's Unit*, *Anti-drugs Innovation Unit*.
4. Značajno povećanje broja osoblja u Uredu premijera, čime se željelo ojačati njegov usmjeravački i *policy* kapacitet u odnosu prema pojedinim ministarstvima.

Tijekom 2010. usvojena su dva važna zakona. *Constitutional Reform and Governance Act*, donesen još u vrijeme laburističke vlade, uspostavio je zakonsku osnovu upravljanja službeničkim sustavom, dok *Localism Act*, koji je usvojila koalicijska vlada, nastoji ojačati lokalnu samoupravu. Program koalicijske vlade konzervativaca i liberalnih demokrata koja je preuzela vlast 2010. uključuje obnovu demokracije, osnaživanje građana i stvaranje »velikog društva«. To se odnosi na veću participaciju i involviranost civilnog društva i lokalnih zajednica u proces određivanja i formuliranja *policy* ciljeva i prioriteta te reduciranje kontrole središnje države nad lokalnom razinom.

Civil Service Reform Plan donesen 2012. navodi nužne promjene u državnoj upravi, posebno u uvjetima ekonomske recesije. Tako se ističe potreba veće efikasnosti u implementaciji politika, inovacije, upotreba novih tehnologija i suradnja između upravnih organizacija. Naglašava se i potreba manje uprave – do 2015. državna uprava trebala bi se smanjiti 23 posto u odnosu na početak 2010. godine, kada je imala 380.000 zaposlenih.

Literatura

1. Bauby, Pierre, Similie, Mihaela Maria (2010) Public Services in the European Union and in the 27 Member States: Statistics, Organization and Regulation. Study commissioned in the framework of the »Mapping of the Public Services« project managed by CEEP
2. Beuselinck, Eva (2010) Coordination in the United Kingdom (1980–2005). U: Bouckaert, Geert, Peters, Guy B., Verhoest, Koen (eds.). *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
3. Bulmer, Simon, Burch, Martin (2009) *The Europeanisation of Whitehall: UK Central Government and the European Union*. Manchester: Manchester University Press
4. Copus, Colin (2011) Local Government In England. Dostupno na <http://www.ola-europe.com/en/actualites/article/archive/2010/nov/article/le-systeme-local-en-angleterre/>, pristupljeno 5.9.2014.
5. Drewry, Gavin (2009) The Judicialisation of »Administrative« Tribunals in the UK: From Hewart to Leggatt. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 28: 45–64
6. Greenwood, John, Pyper, Robert, Wilson, David (2005) *New Public Administration in Britain*. London: Taylor & Francis e-Library (3. izdanje)
7. Harris, Josh (2013) *Legislating for a Civil Service*. London: Institute for Government
8. Hartmann, Jürgen (2006). *Politički sustavi Velike Britanije, SAD i Francuske*. Zagreb: Politička kultura
9. Ivanišević, Stjepan (2010) Teritorijalna organizacija lokalne samouprave u europskim zemljama i njihove teritorijalne reforme. U: Barbić, Jakša (ur.). *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava*. Okrugli stol održan 23. i 24. ožujka 2010. u palači HAZU u Zagrebu
10. Kingdom, John (1999) *Government and Politics in Britain: An Introduction*. Cambridge: Polity Press i Blackwell
11. Koprić, Ivan, Marčetić, Gordana, Musa, Anamarija, Đulabić, Vedran, Lalić Novak, Goranka (2014) *Upravna znanost: Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu i Studijski centar za javnu upravu i javne financije
12. Koprić, Ivan (2009) Od javnih službi do službi od općeg interesa: nova europska regulacija i njezin odraz u modernim upravnim sustavima. Drugi Skopsko-zagrebački pravni kolokvij, zbornik radova, Skopje 2008. Sveučilište Sv Kiril i Metodij, Skopje. Pravni fakultet Justinijan Prvi

13. Marsh, David, Richards, David, Smith, Martin J. (2001) *Changing Patterns of Governance in the United Kingdom: Reinventing Whitehall?* London: Palgrave
14. Moran, Michael (2005) *Politics and Governance in the UK*. Basingstoke: Palgrave
15. Musa, Anamarija (2014) *Agencijski model javne uprave*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu i Studijski centar za javnu upravu i javne financije
16. OECD (2004) *Građani kao partneri: informiranje, konzultiranje i participiranje javnosti u kreiranju provedbene politike*. Zagreb: Oksimoron
17. OECD (2004) *Performance-related Pay policies for Government Employees: Main Trends in OECD Member Countries*. HRM Working Party Meeting, 7–8 October 2004.
18. OECD HRM Country profile (2012) *United Kingdom*. Dostupno na <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20United%20Kingdom.pdf>, pristupljeno 30.8.2014.
19. Perko-Šeparović, Inge (2006) *Izazovi javnog menadžmenta, dileme javne uprave*. Zagreb: Golden marketing-Tehnička knjiga
20. Parry, Richards (2011) The United Kingdom civil service: a devolving system. U: Massey, Andrew (ur.). *International Handbook on Civil Service Systems*. Cheltenham: Edward Elgar
21. Peele, Gilian (2004) *Governing the UK: British Politics in the 21st Century*. Oxford: Blackwell (4. izdanje)
22. Pollitt, Christopher, Bouckaert, Geert (2011) *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press
23. Pusić, Eugen (1997) *Hrvatska središnja državna uprava i usporedni upravni sustavi*. Zagreb: Školska knjiga
24. Pusić, Eugen (2007) *Javna uprava i društvena teorija*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu i Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
25. Rhodes, R. A. W. (2000) (ur.) *Transforming British Government. Volume 2: Changing Roles and Relationships*. London: Macmillan
26. Smerdel, Branko (2013) *Ustavno uređenje europske Hrvatske*. Zagreb: Narodne novine
27. Williams, Andy (1998) *UK Government and Politics*. Oxford: Heinemann

JAVNA UPRAVA I POLITIČKI SUSTAV U FRANCUSKOJ: SREDIŠNJA ULOGA DRŽAVE, UPRAVE I PRAVA*

1. Povijesni razvoj francuske države i uprave

Iako je germansko pleme Franci zaposjelo područje današnje Francuske još u 4. stoljeću, razvoj moderne francuske države i uprave možemo pratiti tek od 16. stoljeća kada se, nadograđujući na prethodne inovacije u upravljanju kraljevstvom (odvajanje kraljevog kućanstva od dvora i organiziranje u šest službi koje osiguravaju prehranu kralja i njegove svite; fizičko odvajanje riznice od kralja te osnivanje računskog i poreznog suda; osnivanje »parlamenta« koji preuzimaju pravosudne funkcije, a koje čini stalno osoblje činovnika i pisara; uvođenje profesionalnih činovnika i oporezivanja tijekom 12. i 13. stoljeća), francuski upravni sustav stabilizira te usvaja određene pravne institute i osniva određene upravne organizacije koje su opstale sve do današnjih dana.

Državna uprava, koja se stoljećima razvijala oko kraljeve vlasti što je vjerojatno najdublji razlog izraženih centralističkih tendencija u Francuskoj, u tom periodu se dekoncentrira – u pokrajinama se osnivaju financijske upravne organizacije, sudovi i vojne postrojbe koje nadzire kraljev predstavnik intendant, osniva se Državni savjet (tijelo nadležno za razmatranje zakonodavnih prijedloga), kraljevi tajnici počinju voditi »ministarske odjele« koji predstavljaju zametke budućih resora središnje uprave, razvija se državni proračun i razvija se

* Iva Lopižić, asistentica na Katedri za upravnu znanost, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

državna ekonomska politika (Pusić, 1997). Do punog procvata države i uprave dolazi za vrijeme i nakon vladavine Louisa XIV., osobito zahvaljujući Colbertu, nadzorniku financija i čelniku velikog broja upravnih resora, pod čijim su vodstvom modernizirani poslovi poljoprivrede, industrije, trgovine i javnih radova, izgrađena mornarica te osnovano ministarstvo unutarnjih poslova 1665.

Tijekom 18. stoljeća francuska se državna uprava dalje diferencira i učvršćuje. Francuska revolucija započinje 1789. – riječ je o najvećem povijesnom događaju u Francuskoj koji je na idejnoj razini bio vođen vrijednostima slobode, jednakosti i bratstva te rezultirao brisanjem povlastica, staleža i jamčenjem jednakosti sviju u statusu građana (Pusić, 2007a). Done-sena je Deklaracija o općim pravima čovjeka i građanina, prvi dokument takve vrste u Europi. Dekretima iz 1789. i Ustavom iz 1791. postavljeni su temelji nove teritorijalne organizacije Francuske koja je, uz dodavanje regija 1792. kao nove razine upravljanja, ostala nepromijenjena do danas: osnovane su komune, distrikti (današnji arondismani) i departmani, a mjere kojima se tijekom Revolucije zadiralo u upravni aparat osigurale su centralistički model upravljanja zemljom (Schmidt, 1990). Revolucija je ubrzala proces diferencijacije francuske središnje uprave, ali izazvala i krizu integracije upravnog sustava koja je nadvladana sljedećim mehanizmima: Vladom kao političko-upravnim tijelom sastavljenim od ministara na čelu središnjih upravnih resora, jačanjem uloge Državnog savjeta, osnivanjem Revizijskog suda i Financijske inspekcije, osnivanjem nastavnih ustanova koje su postale preteča velikih škola za školovanje vodećih profesionalnih upravnih službenika te izgradnjom posebnog normativnog sustava upravnog prava (Pusić, 1997). Upravo su profesionalno upravno osoblje i apsolutna vladavina prava u francuskoj upravi osigurale kontinuitet francuske države kroz sve političke i društvene sukobe te odredile smjer razvoja francuskog upravnog sustava.

Napoleon kao prvi konzul od 1799. i kao car od 1804. nastavlja s centralizacijom Francuske. Umjesto intendanta uvodi se funkcija prefekta, Napoleon preuzima ovlast imenovanja i

smjenjivanja ministara koji imaju potpunu kontrolu nad svojim ministarstvom (no određeni upravni resori u nadležnosti su članova Državnog savjeta), uvodi se upravno sudovanje, reformira se sustav lokalne samouprave u smislu jačanja državnog utjecaja nad njegovim funkcioniranjem, uvodi se vojna obveza, itd.

Nakon Napoleonova pada započinje razdoblje previranja i političkih sukoba koje traje do uspostave Treće Republike 1870-ih. Tek tada dolazi do stabilizacije političkog sustava i stvaranja demokratske države s predstavničkim skupštinama i političko-stranačkim sustavom, diobom vlasti, samostalnošću sudstva te posebnosti uprave koja je također vezana pravom. Francusku upravu prati kontinuirani rast i diferencijacija, a sredinom 20. stoljeća francuska uprava je nesumnjivo državna, instrument države koja je u Francuskoj imala istaknutije mjesto nego u mnogim drugim državama.

Razvoj uprave u 20. stoljeća odredila su dva svjetska rata u kojima je Francuska, iako na pobjedničkoj strani, doživjela mnoge gubitke. Reorganizirani su resori obrane, razvija se diplomacija, služba vanjskih poslova prilagođuje se novim zahtjevima, učvršćena je vladavina prava, stvorene su specijalizirane policijske snage i velik broj diferenciranih policijskih službi. Država u tom razdoblju preuzima aktivnu ulogu u ekonomiji kroz nacionalizaciju i preuzimanje obavljanja različitih infrastrukturnih djelatnosti što nadopunjuje aktivnom socijalnom politikom i osnivanjem raznih upravnih organizacija za izvršavanje novih zadataka. Društvene službe shvaćaju se primarno kao djelatnost države, u a njezinu okrilju razvijaju se kulturne djelatnosti i sport (Pusić, 2007a). Donošenjem Ustava iz 1958. kojim je uspostavljena Peta. Republika, Francuska ulazi u novu fazu svoga razvoja.

2. Političko-ustavno uređenje

Republika Francuska je nedjeljiva, sekularna, demokratska i socijalna država. Sastoji se od metropolitanskog dijela i prekomorskih teritorija koji imaju poseban status. Površinom od

545 630 km² te s više od 60 milijuna stanovnika najveća je država zapadne Europe.

Uspostavom Pete Republike u Francuskoj je primijenjen polupredsjednički sustav organizacije vlasti, čime je položaj zakonodavne vlasti prema vladi i predsjedniku znatno umanjen.

2.1. *Zakonodavna vlast*

Nositelj zakonodavne vlasti u Francuskoj je dvodomni Parlament koji se sastoji od Nacionalne skupštine i Senata. Nacionalna skupština u 2014. ima 577 zastupnika koje građani u svojim izbornim jedinicama biraju neposredno na razdoblje od pet godina. Senat, u kojem bi trebala biti osigurana predstavljenošć francuskih teritorijalnih jedinica, ima 357 senatora koje na razdoblje od šest godina bira kolegijalno tijelo koje se u prosjeku sastoji od oko 150 000 elektora, a polovina sastava Senata mijenja se svake tri godine.

Iako oba doma imaju jednake ovlasti u zakonodavnom postupku, u slučaju neslaganja oko zakonodavnog prijedloga Nacionalna skupština ima zadnju riječ. Primat Nacionalne skupštine nad Senatom očituje se i u tome što se jedino u Nacionalnoj skupštini može izglasati nepovjerenje Vladi.

Zadaća Parlamenta je donošenje zakona u materiji taksativno nabrojenoj u Ustavu, nadzor nad radom Vlade (v. ovdje poglavlje 2.5.), ratifikacija međunarodnih ugovora i procjena javnih politika (AN, 2013). U zakonodavnoj domeni Parlamenta u odnosu na upravni aparat je regulacija statusa i prava javnih službenika, sudaca i pripadnika oružanih snaga, kategorija javnih tijela, nacionalizacije i prijenosa vlasništva s javnog na privatni sektor, oporezivanja te organizacije nacionalne obrane, lokalne samouprave, obrazovnog sustava, sustava socijalne skrbi i zaštite okoliša (čl. 34. Ustava).

2.2. *Izvršna vlast*

Izvršna vlast u Francuskoj je »dvočlana«, odnosno podijeljena između predsjednika i Vlade, čime je težište političkih

odnosa u Francuskoj stavljeno na njihov međusobni odnos. Ustavna zadaća predsjednika je briga za poštovanje Ustava, za redovno djelovanje javnih vlasti i opstojnost države, a Vlade određivanje i vođenje državne politike, pri čemu ima na raspolaganju državnu službu i oružane snage.

Predsjednik Republike u Francuskoj se od 1962. bira na neposrednim većinskim izborima u dva kruga, što mu daje izvorni narodni legitimitet. Položaj predsjednika osnažen je određivanjem širokog kruga odluka za čije mu donošenje nije potreban supotpis predsjednika Vlade.

Bitne ovlasti predsjednika prema Vladi i upravi uključuju: (1) imenovanje predsjednika Vlade i na njegov prijedlog ostalih članova Vlade te primanje ostavki predsjednika i ostalih članova Vlade; (2) imenovanje civilnih i vojnih državnih funkcionara, osim najznačajnijih koji se imenuju u Ministarskom vijeću; (3) postavljanje i opoziv veleposlanika i posebnih izaslanika pri stranim državama; (4) predsjedavanje i potpisivanje odluka Ministarskog vijeća, kolegijalnog tijela Vlade putem kojeg predsjednik daje nužne poticaje političkom životu zemlje i oblikuje sintezu svih ministarskih inicijativa; (5) vrhovno zapovjedništvo oružanim snagama i predsjedavanje vijećima narodne obrane; (6) raspisivanje referendumu (v. ovdje poglavlje 2.5.); (7) poduzimanje mjera u izvanrednim okolnostima te donošenje uredbi iz nužde (Kostadinov, 2004).

Vladu čine predsjednik Vlade i ministri. Predsjednik Vlade usmjerava rad članova Vlade, odgovara za državnu obranu, osigurava primjenu nacionalnog zakonodavstva te ima određene regulacijske ovlasti. Ministri kao čelnici hijerarhijski ustrojenih ministarstava mogu izdavati ministarske naredbe i napatke kojima organiziraju svoj upravni resor te imaju značajnu ulogu u transmisiji i nadzoru provedbe Vladine politike u upravnom sustavu (AN, 2013). Predsjednik Vlade, ministri i državni tajnici okupljeni na sjednicama kojima predsjednik Republike čine Ministarsko vijeće, koje ima različite redovne i izvanredne ustavne ovlasti.

Od 1986., kada su od uspostavljanja Pete Republike prvi put nositelji izvršne vlasti postali pripadnici različitih političkih opcija, tzv. sustav kohabitacije postao je jedan od pratećih značajki francuskog političkog sustava, a njegova glavna institucionalna karakteristika bila je samoograničenje predsjednika na predstavljanje države, vođenje vanjske politike i obrane, dok je obavljanje izvršne vlasti bilo prepušteno Vladi. Odlukom o smanjenju mandata predsjednika sa sedam na pet godina iz 2000. te donošenjem zakona po kojem se izbori za Nacionalnu skupštinu održavaju odmah po predsjedničkim izborima smanjena je mogućnost nastanka takve situacije (Smerdel, 2013).

2.3. Centar Vlade

Središnja koordinativna organizacija pri francuskoj Vladi je Glavno tajništvo Vlade (*Secrétariat général du gouvernement*). Osnovano je 1935., a njegove funkcije mogu se grupirati u ove kategorije: (1) pripremanje aktivnosti predsjednika vlade, osobito sastanaka na kojima on sudjeluje, (2) praćenje i evidentiranje zaključaka i svih glavnih projekata središnje uprave; (3) koordinacija ministarstava kako bi se za predsjednika vlade analizirali prijedlozi ministarstava te pratilo izvršavanje donesenih zaključaka, sve do publikacije njihovih akata u Službenom glasniku; (4) praćenje i kontrola zakonitosti i pravnih posljedica prijedloga ministarstava u materijalnom i formalnopravnom pogledu; (5) vođenje određenih upravnih službi koje su neposredno vezane uz predsjednika Vlade.

Na čelu Tajništva je glavni tajnik, upravni funkcionar visokog ranga kojem u radu pomažu ravnatelj kao njegov zamjenik, jedan vodeći službenik koji prati i nadzire zakonodavni postupak, jedan koji se brine o objavljivanju donesenih akata u Službenom glasniku te jedan ekonomski savjetnik. Ravnatelju je podređeno 20 službenika među kojima su nadležnosti podijeljene tako da prekrivaju sve upravne resore, a dva službenika prate rad domova Parlamenta. U Tajništvu sve zajedno radi oko stotinu službenika.

Tajništvo usko surađuje s Glavnim tajništvom predsjedništva, predsjednikovom pandanu Tajništva Vlade koje je organizirano tako da su poslovi njegovih članova podijeljeni prema resorima središnje uprave, a njihova je zadaća održavanje veze i koordiniranje djelovanja s Vladom i medijima te sudjelovanje u pripremanju sjednica Vlade s Tajništvom Vlade (Pusić, 2007b).

Osim Glavnog tajništva, predsjedniku Vlade pridružena su i neka druga upravna tijela koja mu pomažu u koordinaciji vladine politike (npr. DILA – *Ravnateljstvo za pravne i upravne informacije* zaduženo za objavu i distribuciju zakona i ostalih propisa; GIS – *Vladina informacijska služba* zadužena za praćenje javnog mnijenja, obavještavanje javnosti o radu Vlade i koordinaciju međuministarske komunikacije, itd.).

2.4. Odnos s Europskom unijom

Kao jedna od idejnih nositeljica izgradnje europskog jedinstva i potpisnica Pariškog ugovora iz 1951. i rimskog ugovora iz 1957., Francuska je uz Njemačku bila predvodnica procesa europskih integracija. Iako je jedan od najznačajnijih aktera EU, i Francuska je prošla nemilosrdan put prilagodbe novom institucionalnom okruženju. Promjene političko-upravnog sustava uključile su donošenje ustavnih amandmana kojim su utvrđene ovlasti vrhovnih državnih institucija u odnosu na EU, prodiranje europskog prava i načela prvenstva u praksu sudova, jačanje regionalne razine upravljanja zbog strukturnih i kohezijskih fondova, europeizaciju vanjske i unutarnje sigurnosne politike (osobito politika migracija i azila), šire uključivanje privatnog sektora u obavljanje javnih službi, itd. Ipak, zajedničke europske politike (poljoprivredna, monetarna, telekomunikacijska) imale su ograničen utjecaj na domaće javne politike, a koncept višerazinskog upravljanja još uvijek nije zaživio u Francuskoj. Do promjena je došlo, no Francuska nije izgubila svoj nacionalni identitet (Drake, 2013).

Obrana francuskih nacionalnih interesa i vizije europskog zajedništva zadaća je Vlade, pri čemu najznačajniju ulogu u

promicanju francuskih stajališta o europskim pitanjima imaju ministar vanjskih poslova i ministar delegat za europske poslove. Unutar svakog od ministarstava ustrojene su organizacijske jedinice zadužene za europske poslove, dok se francuska politika naspram EU definira na međuministarskoj razini.

Od 2005. središnje tijelo za koordinaciju europskih poslova je Opće tajništvo za europske poslove (*Secrétariat général des affaires européennes*). Djeluje pod vodstvom predsjednika Vlade te obuhvaća oko 200 pripadnika različitih ministarstava i službeničkih korpusa. Opće tajništvo organizirano je u više sektora koji se bave različitim skupinama europskih javnih politika te pokriva sve aspekte djelovanja EU predviđene osnivačkim ugovorima, osim vanjske i sigurnosne politike koja je u nadležnosti Ministarstva vanjskih poslova. Glavna zadaća Općeg tajništva je pripremanje francuskih pozicija o europskim pitanjima, osiguravanje jedinstvene i konzistentne politike prema EU usklađivanjem stajališta različitih ministarstava i drugih upravnih organizacija te osiguravanje primjene europskog prava i praćenje transpozicije direktiva i okvirnih odluka u francuski pravni sustav (OECD, 2010).

Na referendumu 2005. građani Francuske izjasnili su se protiv Ustavnog ugovora EU, a na izbore za zastupnike Europskog parlamenta 2014. izašlo je 42,43% francuskog biračkog tijela, pri čemu je većinu glasova (25% birača koji su izašli na izbore) odnijela Nacionalna fronta, euroskeptična stranka koja zagovara »manje Europe, a više nacije« te povrat suvereniteta državama članicama.

2.5. Političko-demokratska odgovornost

Političko-demokratska odgovornost ostvaruje se putem nadzora od strane predstavničkog tijela te različitih oblika odlučivanja i sudjelovanja građana.

Uz različita sredstva koja Parlament ima na raspolaganju za nadzor rada Vlade i uprave (regulativna, personalna, financijska) valja spomenuti i posebne oblike nadzora koji se ostva-

ruju osnivanjem istražnih povjerenstava, zastupničkih pitanja te aktivnosti stalnih odbora, parlamentarnih ureda i delegacija (Lauze, 2012). Svakako, najvažniji oblik kontrole Vlade od strane Parlamenta jest mogućnost izglasavanja nepovjerenja Vladi.

Politička odgovornost Vlade Parlamentu ostvaruje se:

- (1) na inicijativu Vlade – nakon odluke u Ministarskom vijeću, predsjednik Vlade postavlja pred Nacionalnu skupštinu pitanje odgovornosti Vlade u vezi s njezinim programom ili deklaracijom o općoj politici koju provodi; nepovjerenje se izglasava većinom glasova svih zastupnika;
- (2) na inicijativu Nacionalne skupštine – prijedlog za izglasavanje nepovjerenja mora potpisati jedna desetina zastupnika. Glasovanju se pristupa 48 sati od podnošenja prijedloga. Računaju se samo glasovi u prilog prijedloga za izglasavanje nepovjerenja (ne i suzdržani) koji se usvaja većinom glasova svih zastupnika;
- (3) na inicijativu predsjednika Vlade koji, nakon donesene odluke u Ministarskom vijeću, pitanje povjerenja veže uz prijedlog financijskog akta ili akta o financiranju sustava socijalne skrbi. Tekst se smatra prihvaćenim ako prijedlog za izglasavanje nepovjerenja, podnesen u roku od 24 sata, ne bude izglasan većinom glasova svih zastupnika. Pitanje povjerenja predsjednik Vlade može vezati i za neki drugi zakonski prijedlog, ali je pritom ograničen samo na jedan prijedlog po zasjedanju Parlamenta (čl. 49. Ustava).

Uz klasične oblike sudjelovanja građana u radu uprave (uključivanje u rad upravnih tijela, kreiranje javnog mnijenja, konzultiranje pri donošenju propisa, interesne skupine), važan oblik političko-demokratske odgovornosti ostvaruje se putem odlučivanja građana na referendumu, koji je prema Ustavu iz 1958. uz predstavništvo građana osnovni instrument za ostvarivanje narodnog suvereniteta. Ustavom su predviđene tri vrste referenduma:

- (1) fakultativni zakonodavni referendum koji raspisuje predsjednik Republike na prijedlog Vlade ili oba doma Parlamenta o prijedlogu zakona koji se odnosi na organizaciju javnih vlasti, reforme ekonomske, socijalne ili ekološke politike i javnih službi, ratifikaciju međunarodnih ugovora koji, iako nisu suprotni Ustavu, mogu utjecati na funkcioniranje javnih institucija. Ako se građani pozitivno izjasne o prijedlogu, predsjednik je dužan u roku od 15 dana od objave rezultata referenduma proglasiti zakon o čijem se prijedlogu glasovalo na referendumu (čl. 11. Ustava);
- (2) fakultativni ustavotvorni referendum koji raspisuje predsjednik Republike o promjenama Ustava na prijedlog Vlade ili članova Parlamenta ako ne odluči da prijedlog iznese domovima Parlamenta na izglasavanje posebnom većinom (čl. 89. Ustava);
- (3) lokalni referendum koji raspisuju francuske jedinice lokalne samouprave i prekomorski teritoriji o prijedlozima akata i ostalim pitanjima iz svoje nadležnosti (čl. 72–1. Ustava).

Predsjednik Republike može iskoristiti mogućnost raspisivanja referenduma za postavljanje pitanja povjerenja za osobnu politiku u narodu, u kojem je slučaju riječ o plebiscitu (npr. De Gaulleovi referendumi iz 1961. i 1962. kojim su građani trebali potvrditi njegovu politiku naspram Alžira, referendum o neposrednom izboru predsjednika 1962., referendum o Senatu i regijama 1969., itd.) (Kostadinov, 2004).

3. Politička i financijska decentralizacija

Francuska se tradicionalno predstavlja kao paradigma unitarne države i jedna od najcentraliziranijih europskih zemalja. Još od vremena Revolucije i Napoleonovih upravnih reformi, sustav teritorijalnog upravljanja počivao je na načelu »jedinствене i nedjeljive države«, a *top-down* pristup, uniformnost, prevaga državnih interesa nad lokalnima, penetracija države u

čitav teritorij te naglašena upravna uloga lokalnih jedinica bile su njegove osnovne karakteristike (Cole, 2008).

Razvoj francuskih samoupravnih jedinica (s iznimkom komuna) održava načelni stav o teritorijalnim jedinicama upravljanja kao produženoj ruci državne vlasti: departmani i regije najprije su organizirani kao upravne jedinice koje su služile kao teritorijalni okvir za kreiranje i implementaciju državnih politika, a tek su s vremenom stekle puni status samoupravnih jedinica u kojima se agregiraju i izražavaju partikularni lokalni interesi. Posljedica takvog razvoja jest i danas razvijena gusta mreža državnih tijela i funkcionara na čitavom teritoriju Francuske.

S time je povezan i tipično francuski institut *dekoncentracije* koji označuje prenošenje državnih poslova sa središnje države na državne službe na lokalnom nivou i temeljni je oblik rasterećenja središnje državne vlasti i organizacije obavljanja poslova državne uprave na lokalnom nivou u Francuskoj.

Među državnim funkcionarima na teritoriju Francuske glavna poluga centralizacije svakako je bio prefekt, predstavnik državne vlasti u teritorijalnim jedinicama koji je bio zadužen za osiguranje uniformne implementacije javnih politika i sredstvo putem kojeg je središnja država bila informirana o tome što se događa na lokalnom nivou. Prefekt je usmjeravao, koordinirao i kontrolirao rad dekoncentriranih službi državne uprave te bio nositelj izvršne vlasti u departmanu. Jedna od najznačajnijih ovlasti prefekta s aspekta centralno-lokalnih odnosa bilo je *pravo tutorstva* (upravno skrbništvo, upravno starateljstvo), intenzivnog upravnog nadzora nad komunalnim vijećem i načelnikom komune. To je pravo obuhvaćalo i davanje suglasnosti na imenovanja mnogih lokalnih službenika, nadzor nad provođenjem lokalnih izbora, arbitriranje u sukobima između dekoncentriranih državnih službi i lokalnih tijela (Chapman, 1955).

Uz intenzivne državne nadzorne intervencije, potporanj centralističkim tendencijama bila je i fragmentirana teritori-

jalna struktura, skućeni djelokrug te niska razina financijskih sredstava na raspolaganju francuskim lokalnim jedinicama.

Iako razne sociološke studije upućuju na to da su odnosi između državnih i lokalnih vlasti u praksi bili dosta fleksibilniji i znatno manje hijerarhijski nego što bi na to upućivao čisti legalistički pristup, višestoljetni centralistički model upravljanja zemljom pokazao se neprikladnim i neodrživim te je Francuska početkom 1980-ih započela s intenzivnim provođenjem decentralizacijskih reformi (v. ovdje poglavlje 7.1.) s ciljem prilagođavanja novim društvenim uvjetima. U francuski je Ustav 2003. unesena odredba kojom je Francuska određena kao unitarna decentralizirana država i time je načelo decentralizacije kao organizacijski princip dobilo ustavni status.

3.1. Organizacija i funkcioniranje lokalne samouprave

Sustav francuske lokalne samouprave organiziran je u tri stupnja. Prvostupanjske lokalne jedinice su *komune*, oblikovane su po kriteriju »jedno naselje – jedna komuna« te imaju jednak status neovisno o tome jesu li ruralnog ili urbanog karaktera. Poseban status jedino imaju najveći francuski gradovi Pariz, Lyon i Marseille. Komuna je u Francuskoj preko 36 000.

S prosječnim brojem stanovnika od 1 600, spadaju u male jedinice lokalne samouprave, a čak više od 80% komuna ima manje od 1 000 stanovnika (Ivanišević, 2010). Slabi upravni kapaciteti i nedostaci usitnjene teritorijalne strukture nadvladani su razvijanjem suradnje između malih komuna i susjednih većih komuna putem osnivanjem sindikata za pružanje javnih službi te različitih vrsta međukomunalnih zajednica: zajednica komuna, zajednica gradova i metropolitanskih zajednica (Marčetić i Giljević, 2010).

Predstavničko tijelo komune je komunalno vijeće čije članove biraju neposredno građani. Nositelj izvršne vlasti u komuni je komunalni načelnik kojeg biraju članovi komunalnog vijeća većinom glasova svih članova. Položaj komunalnog

načelnika je dvojak: osim što je lokalni izvršni funkcionar te u tom svojstvu predstavlja i zastupa komunu, priprema i izvršava akte koje donosi komunalno vijeće, on je ujedno i predstavnik države u komuni te obavlja različite poslove državne uprave: objavljuje zakone i druge propise, organizira lokalne izbore, brine se o javnom redu i javnoj sigurnosti (Loughlin, 2007).

Drugostupanjske jedinice lokalne samouprave su *departmani*. Još za vrijeme Revolucije formirani su kao teritorijalne jedinice za obavljanje državnih poslova na području Francuske. Samoupravni status stječu 1871. otkad članove departmanskog vijeća kao predstavničkog tijela departmana više ne imenuju državni dužnosnici, već ih biraju stanovnici departmana. Ipak, sve do provođenja decentralizacijskih reformi 1982. kada tu njegovu funkciju preuzima predsjednik departmanskog vijeća, nositelj izvršne vlasti u departmanu bio je prefekt, centralno imenovani funkcionar. Od 1982. prefektova uloga svedena je na koordiniranje dekoncentriranih ureda državne uprave na teritoriju departmana, a departmanska samouprava konačno je oslobođena tutorstva centralne vlasti i stavljena pod kontrolu izabраниh predstavnika građana (Ivanišević, 2010).

Departmana je u Francuskoj danas 100, od kojih je 96 na području metropolitanske Francuske, a 4 su prekomorska (Guadaloupe, Martinique, Francuska Gvajana i Réunion). Prekomorski departmani imaju dvojni status te su ujedno i regije. Departmani u prosjeku obuhvaćaju oko 380 komuna, a tako velik raspon kontakta savladan je kreiranjem užih upravnih jedinica arondismana i kantona koji su ujedno i francuske izborne jedinice (Marčetić i Giljević, 2010).

Treći stupanj francuske lokalne samouprave čine 22 *regije*. Osnovane su 1956. kao upravne jedinice da bi se brinule o ravnomjernom ekonomskom razvoju komuna i departmana. Prvotna planska uloga regija s vremenom je zamijenjena političkom te su regije 1982. stekle status samoupravnih lokalnih jedinica, realiziran prvim izborima za vijeće regija održanim 1986. Ustavnim izmjenama iz 2003. regije su i na ustavnoj

razini prepoznate kao novi oblik lokalne samouprave. Regije imaju prosječnu veličinu od 25 000 km², a među njima su velike razlike u stupnju razvijenosti i broju stanovnika (Giljević, 2013).

Sukladno ustavnom načelu »slobodnog upravljanja«, komune, departmani i regije nisu u hijerarhijskom odnosu (AN, 2013).

Djelokrug francuskih lokalnih jedinica određen je pravnom tehnikom opće klauzule. U nadležnost komuna spadaju urbanističko planiranje, izdavanje građevinskih dozvola, izgradnja i održavanje osnovnih škola, odlaganje otpada, određene društvene službe (biblioteke, muzeji). Departmani su zaduženi za većinu društvenih službi, dio srednjoškolskog obrazovanja, izgradnju i održavanje javnih cesta, ruralni razvoj. Regije se brinu o ekonomskom razvoju, prometu i razvoju prometne infrastrukture, nekim zdravstvenim službama te dijelu srednjoškolskog obrazovanja (Cole, 2011).

Iako je cilj zakonodavca bio prijenos potpunih i cjelovitih ovlasti za obavljanje određenih javnih poslova na određenu razinu lokalnog upravljanja (tzv. *blocs de compétences*), mnoge nadležnosti nisu jasno određene ili su podijeljene između različitih razina upravljanja, što sustav čini nepreglednim te iziskuje dogovor i suradnju različitih lokalnih jedinica (AN, 2013). U francuskom sustavu lokalne samouprave ne pravi se razlika između samoupravnog i prenesenog djelokruga, već se svi poslovi koje država prenese na lokalne jedinice smatraju lokalnim poslovima, dok lokalne elemente državnih poslova u Francuskoj obavljaju dekoncentrirani uredi državne uprave (Koprić, 2005).

Kao prateća pojava decentralizacijskih reformi tijekom 1990-ih ojačano je sudjelovanje građana na lokalnoj razini. Ono se ostvaruje zakonom zajamčenim pravom na pristup informacijama lokalnih tijela, raznim oblicima konzultiranja građana (lokalni referendum, istraživanja javnog mnijenja, institucije mjesne samouprave, savjetodavne službe lokalnih javnih službi) i pravom na peticiju.

3.2. *Financiranje lokalne samouprave i financijska decentralizacija*

U 2010. rashodi francuskih lokalnih vlasti iznosili su 229 milijuna eura, od čega su 42 milijuna utrošena na kapitalne izdatke, pri čemu se ističe da lokalne jedinice financiraju više od 70% javnog ulaganja. Ukupno, lokalni rashodi predstavljaju oko 21% francuskih javnih rashoda odnosno 12% BDP-a. Usporedba tih udjela s prosječnim udjelima lokalnih vlasti u javnim rashodima odnosno BDP-u zemalja članica EU koji iznose 33,8 odnosno 17,2%, upućuje na ograničenu financijsku decentralizaciju i nedovoljno razvijenu društvenu i gospodarsku aktivnost francuskih subnacionalnih jedinica.

Količina sredstava na raspolaganju lokalnim jedinicama povećavala se paralelno s povećanjem poslova koji su se sa središnje države prenosili na lokalne jedinice. Za izvršavanje poslova iz svoga djelokruga jedinice lokalne samouprave imaju ove izvore prihoda (AN, 2013):

- (1) izravne lokalne poreze i namete, od kojih su najizdašniji porezi na stambene prostore, porezi na zemljišta i tzv. teritorijalni ekonomski doprinosi; navedeni izvori prihoda u 2009. zajedno su iznosili oko 110 milijuna eura;
- (2) državnu pomoć, koja u prosjeku iznosi 60 milijuna eura godišnje, a od koje se najizdašnija sredstva dodjeljuju putem tzv. transfera za ukupno poslovanje.

4. Funkcionalna autonomija

4.1. *Pojam i shvaćanje javne službe*

Pojam javne službe nastao je i razvijao se upravo u francuskoj pravnoj teoriji i praksi Državnog savjeta te je kao središnji koncept francuskog javnog prava stoljećima služio za opravdanje široke državne intervencije u društvenoj i privrednoj sferi (Pusić, 2007a).

Pojmom javne službe u Francuskoj obuhvaćene su one djelatnosti kojih je obavljanje u javnom interesu i koje pružaju javnopravni subjekti ili subjekti privatnog prava pod nadzorom javne vlasti u skladu s Ustavom ili zakonom utvrđenim načelima kontinuiteta, jednakosti korisnika i prilagodljivosti.

Javne službe u Francuskoj obuhvaćaju (Horgues-Debat, 2007):

- (1) službe državne suverenosti (*fonctions regaliennes*) u koje spadaju pravosuđe, policija, javna sigurnost, nacionalna obrana, javne financije i unutarnji poslovi. U potpunosti se financiraju iz javnog proračuna te ih pružaju isključivo tijela javne vlasti;
- (2) upravne javne službe (*services public administratif*) u koje spadaju obrazovanje, zdravstvo, socijalna skrb, briga o blagostanju, kultura, upravljanje infrastrukturom, sanitarne službe, itd. Financiraju se pretežito iz poreza, pružaju ih uglavnom javni subjekti uz mogućnost uključivanja privatnog i dobrovoljnog sektora;
- (3) industrijske/komercijalne javne službe (*services public industrielle/marchand*) u koje spadaju javni prijevoz, distribucija plina i električne energije, vodoopskrba, pošta, elektroničke komunikacije, pogrebne službe, itd. Orijentirane su na mehanizme tržišta, ali njihovo obavljanje regulira i nadzire javna vlast.

4.2. Organizacija i modaliteti pružanja javnih službi

Ovlast definiranja obveza javne službe i načina njihovog pružanja podijeljena je između različitih razina vlasti ovako (Rimbault, 2010):

- (1) država je nadležna za službe državne suverenosti, telekomunikacije, poštu, produkciju i transport plina i električne energije, zračni, pomorski i nacionalni željeznički prijevoz, sredstva javnih komunikacija, zdravstvo, obrazovanje, stručno osposobljavanje, obveznu

socijalnu skrb, skrb za invalide, financijske i kulturne službe;

- (2) regije su nadležne za regionalni željeznički prijevoz, regionalni javni prijevoz, neke zdravstvene službe, infrastrukturu viših srednjih škola;
- (3) departmani su nadležni za prijevoz na svom području, prijevoz do škola, održavanje luka, službe socijalne skrbi, brigu za starije, brigu za invalide i djecu do šest godina, infrastrukturu nižih srednjih škola, kulturne službe;
- (4) komune se brinu o distribuciji plina i električne energije, lokalnom javnom prijevozu, opskrbi vodom, grijanju, primarnim zdravstvenim službama, infrastrukturi osnovnih škola, stambenom zbrinjavanju, socijalnoj pomoći, brizi za djecu i kulturnim službama.

S organizacijskog aspekta, kao pružatelji upravnih i komercijalnih javnih službi tradicionalno se javljaju državna ili lokalna javnopravna tijela čiji zaposlenici u pravilu imaju poseban, normama javnog prava reguliran status. U posljednje vrijeme u pružanje javnih službi sve različitijim aranžmanima sve se više uključuje i privatni sektor.

Uključenost privatnog sektora u pružanje javnih službi u Francuskoj seže još u 19. st., a početno se razvijala na lokalnoj razini, i to u područjima opskrbe vodom, odlaganja otpada, održavanja cesta i javnog prijevoza (Kuhlmann, 2010). Danas, na temelju različitih ugovornih i institucionalnih aranžmana, privatni sektor uključen je manje ili više u pružanje svih upravnih i komercijalnih javnih službi. Operatori privatnog sektora dominiraju pružanjem telekomunikacijskih usluga, proizvodnjom plina, zračnim prijevozom, opskrbom vodom, upravljanjem otpadnim vodama, stambenim zbrinjavanjem, brigom za djecu, starije i invalide te financijskim službama, dok je država zadržala monopol nad poštanskim uslugama, željezničkim prijevozom te produkcijom i transportom električne energije (Rimbault, 2010).

Današnje stanje rezultat je trenda prema delegaciji, liberalizaciji i privatizaciji koji je u Francuskoj otpočeo krajem 1980-ih nakon dugog nasljeđa aktivne uloge države (tzv. *dirigisme*) u promicanju ekonomskog i gospodarskog razvoja te sveobuhvatne nacionalizacije koja je provedena najprije krajem 19. st. kad su nacionalizirane neke željeznice i telekomunikacije, zatim po završetku Drugog svjetskog rata kad je nacionaliziran ostatak željeznica, centralna banka, opskrba energijom, proizvođač automobila Renault te početkom 1980-ih kad su nacionalizirane najveće industrijske kompanije i banke iz privatnog sektora.

Prvi Zakon o privatizaciji donesen je 1986. Njime je predviđena privatizacija 65 državnih poduzeća. Privatizacija se provodila vrlo oprezno i pod budnim državnim nadzorom i regulacijom te je napredovala mnogo brže no što se očekivalo. S privatizacijom se zastalo u razdoblju 1988.–1993. kada su na vlasti bili socijalisti koji su vodili »*ni-ni politiku*« što znači da u tom periodu nisu ni privatizirali, ali ni (re)nacionalizirali.

Novi val privatizacije uslijedio je 1993. kada je na vlast opet došla konzervativna politička opcija. Državni pristup u ovoj fazi bio je dosta fleksibilniji, ali je država i dalje zadržala svoj utjecaj u oblikovanju francuskog kapitalizma zadržavajući »zlatni udio« u poduzećima od nacionalnog interesa (Schmidt, 1999).

Politikom privatizacije nastavile su sve sljedeće vlade, a među deset najvećih individualnih privatizacijskih transakcija u zemljama OECD-a u razdoblju 2000.–2007. spadaju čak tri francuske privatizacije: privatizacija *France Telecoma* (telekomunikacije), *Electricité de France* (opskrba električnom energijom) te *Autoroutes du Sud de la France* (javni prijevoz) (OECD, 2009).

Još u počecima privatizacije Državni savjet iznio je stajalište da službe koje izvire iz Ustava, tzv. ustavne javne službe (pravosuđe, policija, obrana, obrazovanje i zdravstvena zaštita), ne mogu biti objekt privatizacije, ali da neke djelatnosti pravosuđa, policije i obrane te sve djelatnosti obrazovanja i

zdravstvene zaštite mogu biti objekt delegacije na privatni sektor (Tirard, 2008).

5. Nacionalna uprava

5.1. Organizacija i funkcioniranje državne uprave

Prema Dekretu koji donosi Povelju o dekoncentraciji iz 1992., francuska državna uprava sastoji se od središnjih upravnih službi i službi s nacionalnom nadležnosti s jedne, te dekoncentriranih službi, s druge strane (čl. 1. Décret n°92-604).

Osnovna tijela francuske državne uprave su ministarstva. Broj i vrstu ministarstava dekretom utvrđuje predsjednik Republike na prijedlog predsjednika Vlade, pa broj ministarstava u Francuskoj varira od jedne do druge smjene vlasti. Prema Dekretu iz travnja 2014., u Francuskoj je danas, za vrijeme predsjednika Vlade Vallsa, 16 ministarstava.

Francuska ministarstva karakterizira visok stupanj individualizacije i suparništvo koje započinje još s horizontalnim razgraničenjem poslova među ministarstvima prilikom njihova formiranja kada se bore za što širu nadležnost, pa sve do dodjeljivanja sredstava za njihov rad prilikom donošenja državnog proračuna. Zato se francuska središnja uprava opisuje kao izrazito kompartmentalizirana te se naglašava potreba za dodatnim naporima koje treba ulagati da bi se čitav sustav koordinirao i da bi se moglo govoriti o *joined-up* upravljanju (Elgie, 2005). Pritom veliku ulogu imaju razni oblici međuministarskih kontakata na kojima se pripremaju odluke koje donosi Ministarsko vijeće na svojim redovnim sastancima: užji savjeti (*conseils restreints*) u kojima sudjeluje manji broj ministara koji raspravljaju o specifičnom problemu; međuministarske komisije (*comités interministériels*) koje mogu biti stalnog ili *ad hoc* karaktera, a na kojima predsjednik Vlade utanačuje prijedlog proračuna prije zakonodavne procedure; međuministarski sastanci (*réunions interministérielles*) članova ministarskih kabineta te koordinativna aktivnost kabineta predsjednika Vlade (Knapp i Wright, 2006).

Ministarstva su monokratski i hijerarhijski ustrojena. Na njihovu su čelu ministri koje imenuje predsjednik Republike na prijedlog predsjednika Vlade. Ustavom je propisana inkompatibilnost ministarske funkcije i mandata u Parlamentu (čl. 23. Ustava).

Uz ministre koji su na čelu ministarstava, u Francuskoj postoje još tri kategorije ministara: najniže rangirani »državni tajnici«, počasna kategorija »ministara države« koju čine ugledni političari s dugogodišnjim iskustvom, »delegati ministara« odgovorni za specifičnu funkciju unutar ministarstva (npr. ministar za europske poslove unutar Ministarstva vanjskih poslova).

U upravljanju ministarstvom ministar se oslanja na političko i tehničko osoblje koje čini njegov kabinet. Broj članova kabineta varira od 7 do 12, a njegovim radom upravlja ravnatelj. Glavne funkcije kabineta su briga o političkoj karijeri ministra (pisanje govora i političko savjetovanje) te koordiniranje unutarnjih ustrojstvenih jedinica ministarstva (Elgie, 2005).

Organizacija središnjih upravnih službi unutar ministarstva utvrđena je Dekretom n°87–389 iz 1987. Središnje službe ministarstava organizirane su u glavna ravnateljstva, ravnateljstva i službe temeljem tzv. jednostavnog dekreta koji donosi ministar odnosno ministarstva uz supotpis ministra u čijem je resoru reforma državne uprave. Daljnju podjelu ustrojstvenih jedinica ministarstva (podravnateljstva, službe i uredi) i njihovu unutarnju organizaciju utvrđuje resorni ministar naredbom. Kako bi se osigurala koherentnost organizacije središnje državne uprave, nacrti dekreta i naredbi obvezno se dostavljaju Glavnom tajništvu Vlade na prethodnu kontrolu.

Središnjim službama ministarstava pridružene su »službe s nacionalnom nadležnosti« (*service à compétence nationale*), izvršne agencije utemeljene dekretom iz 1997. kojima ministarstva mogu povjeriti poslove menadžmenta, aktivnosti obuke i izrade tehničkih studija, isporuku dobara i usluga te

druge operativne poslove nacionalnog karaktera (čl. 1. Décret n°97–464).

Osim središnjih službi i »službi s nacionalnom nadležnosti« čija nadležnost pokriva čitavi teritorij Francuske, gotovo sva francuska ministarstva tradicionalno obuhvaćaju i dekoncentrirane službe (dekoncentrirane urede državne uprave) čija je nadležnost teritorijalno ograničena i preklapa se s granicama regija, departmana ili arondismana. U takvim službama ministarstava zaposleno je oko 57% državnih službenika.

Od implementacije programa *Reforma državne uprave na lokalnoj razini* provedenog u sklopu šire modernizacijske reforme državne uprave RGPP (v. ovdje poglavlje 7.2.) na razini regija djeluje osam regionalnih ravnateljstava, od kojih je šest u sklopu resornog ministarstva, a dva su međuministarska (Regionalno ravnateljstvo za poduzetništvo, konkurenciju, rad i zapošljavanje te Regionalno ravnateljstvo za mlade, sport i društvenu koheziju), dok su na razini departmana dekoncentrirane službe u pravilu svih ministarstava spojena u dva, a u departmanima s više od 400 000 stanovnika tri ravnateljstva (Departmansko ravnateljstvo za teritorijalnu upravu i Departmansko ravnateljstvo za stanovništvo i društvenu koheziju). Na razini arondismana organizirane su ispostave dekoncentriranih ravnateljstava (OECD, 2012).

Na čelu dekoncentriranih službi su ravnatelji, državni službenici specijalizirani za određeno područje upravljanja. Njihov rad koordinira prefekt, službenik općeg tipa u regijama i departmanima. Prefekta regije i prefekta departmana imenuje predsjednik Republike u Ministarskom vijeću na prijedlog predsjednika Vlade i ministra unutarnjih poslova (čl. 1. st. 1. Décret n°64–805). Kao predstavnik i čuvar državne vlasti u francuskim teritorijalnim jedinicama, zadužen je za zaštitu nacionalnih interesa, osiguranje poštovanje zakona, osiguranje provedbe akata Vlade i upravljanje dekoncentriranim službama državne uprave u regiji odnosno departmanu (čl. 1. Décret n°2004–374). Prefekti su hijerarhijski podređeni ministru unutarnjih poslova, a iz njihove nadležnosti tradicionalno su

izuzeti resori obrazovanja, obrane i financija. U radu im pomaže poseban ured, a u svakom od arondismana imaju svog predstavnika koji se naziva subprefekt.

Dok je prefekt državni predstavnik u departmanu još od doba Napoleona, institut prefekta regije uvodi se tek 1964. u sklopu procesa izgradnje regija u Francuskoj. Zadaća prefekta regije bila je harmonizacija izvršenja sektorskih politika na razini regija, pri čemu prefekt regije nije imao hijerarhijskih ovlasti naspram prefekta departmana, ali je njegov položaj bio osnažen odredbom da je prefekt regije ujedno i prefekt departmana u kojem je glavni grad regije. Ovlasti prefekta regije u koordinaciji prefekta departmana proširene su reformskim mjerama programa LOLF (v. ovdje poglavlje 7.2.), a Dekretom iz veljače 2010. prefekt regije i prefekt departmana stavljeni su u hijerarhijski odnos. Prefekt regije može se poslužiti institutom »evokacije« i preuzeti na ograničeno razdoblje poslove koji su inače u domeni prefekta departmana (Cole, 2011).

Vertikalno razgraničenje poslova državne uprave postavljeno je Dekretom iz 1992. Osnovni princip koji je pritom primijenjen jest princip dekoncentracije koji u svjetlu Ugovora iz Maastrichta i usvajanja načela supsidijarnosti omogućuje da se sve upravne odluke donose na onoj razini upravljanja koja je najbliža građanima, osim ako ne postoje posebni razlozi zbog kojih bi se o njima trebalo odlučivati na višoj razini (Guyomarch, 1999).

Djelokrug središnjih upravnih službi ministarstava obuhvaća poslove oblikovanja, pokretanja, usmjeravanja, evaluacije i nadzora na razini države (čl. 2. Décret n°92–604). U djelokrug dekoncentriranih službi na razini regija spadaju implementacija nacionalnih politika ekonomskog i društvenog razvoja, koordinacija državnih politika u kulturi, zaštiti okoliša, gradskim i ruralnim područjima te koordinacija bilo koje aktivnosti koja obuhvaća više departmana (čl. 3. Décret n°92–604). U djelokrugu dekoncentriranih službi na razini departmana je izvršavanje poslova državne uprave na razini departmana (čl.

4. Décret n°92–604), a u djelokrug ispostava na razini arondismana spada usmjeravanje lokalnog razvoja i koordinacija obavljanja državnih poslova na razini komuna (čl. 5. Décret n°92–604).

5.2. Agencifikacija

Iako su neke izvršne agencije od davnina dio francuskog upravnog sustava, te se agencije ubrzano osnivaju s uvođenjem modernizacijskih reformi državne uprave krajem 1980-ih.

S obzirom na pravni status, razlikuju se nesamostalne izvršne agencije koje su pridružene ministarstvima i nemaju pravnu osobnost te samostalne izvršne agencije koje imaju pravnu osobnost, ali su pod upravnim skrbništvom države. U prvu kategoriju spadaju »centri odgovornosti« (v. ovdje poglavlje 7.2.), upravne jedinice s određenim stupnjem autonomije osnovane 1989. po uzoru na britanske izvršne agencije; »operativne jedinice« zadužene za implementaciju programa LOLF (v. ovdje poglavlje 7) te »službe s nacionalnom nadležnosti«. U drugu kategoriju spadaju razna tijela, od kojih su najznačajnija »javna tijela« (*établissements public*) s dvije osnovne potkategorije: upravna javna tijela koja su pod režimom javnog prava i industrijska/komercijalna javna tijela na koja se uz odredbe javnog prava primjenjuju i norme privatnog prava (Lafarge, 2012).

Uz navedene agencije s izvršnim ovlastima, posebnu ulogu u sustavu francuske državne uprave imaju »nezavisne upravne vlasti« (*autorité administrative indépendante*). Njihove ovlasti mogu obuhvaćati regulaciju, ovlašćivanje subjekata za obavljanje djelatnosti, praćenje i nadzor, savjetovanje, izricanje sankcija i imenovanja. Prema izvještaju Državnog savjeta iz 2001., riječ je o tijelima koja djeluju u ime države, pri čemu nisu hijerarhijski podređena Vladi i ministarstvima, te koja imaju zajamčenu autonomiju (njihov rad može sankcionirati samo sud) i niz formalno utvrđenih ovlasti. U Francuskoj je danas oko 40 takvih tijela. S njihovim osnivanjem započelo se 1940-ih, a najviše ih je osnovano tijekom i nakon 1980-ih

zbog rastućeg utjecaja europeizacije i neoliberalne ideologije te s njima povezanih procesa liberalizacije i privatizacije. Područja djelatnosti »nezavisnih upravnih vlasti« obuhvaćaju: regulaciju djelatnosti koje imaju ekonomske ili politički osjetljive implikacije, mirenje i pravobraniteljstvo, zaštitu građanskih prava od arbitrarnog djelovanja javnih tijela te rezidualnu kategoriju u koju spadaju raznovrsne djelatnosti (postoji primjerice Vijeće za prevenciju dopinga). Financiraju se iz proračuna resornog ministarstva (Elgie, 2006).

5.3. Unutarnji nadzor nad radom uprave

Unutarnji nadzor nad radom uprave ostvaruje se kroz hijerarhijski nadzor, inspeksijski nadzor i financijski nadzor.

Hijerarhijski nadzor proizlazi iz načela poštovanja hijerarhije po kojem je službenik u pravilu dužan postupati po nalogima sebi nadređenih službenika. Može ga pokrenuti hijerarhijski nadređeni službenik sam ili na zahtjev službenika nezadovoljnog donesenim upravnim aktom. Nadređeni službenik može ukinuti akt koji je donio njemu podređeni službenik, narediti službeniku donošenje akta određenog sadržaja, izmijeniti djelomično ili u cijelosti doneseni akt.

Inspeksijski nadzor provode inspektorati koji su u ime ministra dužni nadzirati ispravno funkcioniranje službi unutar ministarstva. U Francuskoj ih je oko 20, uključujući Inspektorat za obrazovanje, Opći inspektorat za poslove socijalne skrbi, Inspektorat financija, itd. U njima najčešće rade službenici koji su tek primljeni u službu uz pomoć službenika pri kraju karijere s iskustvom dugogodišnjeg rada u upravi. Prigovara im se da su više usmjereni na savjetodavnu, a ne nadzornu ulogu, te da je teško očekivati strog nadzor od organa koji je integralni dio tijela koje nadzire. Sustav financijskog nadzora razvijen je i usklađen s programom LOLF i njegovom logikom menadžerske odgovornosti. Usmjeren je na osiguranje usklađenosti s načelom odvojenosti službenika i revizora te nadzora nad ukupnim trošenjem i praćenjem ukupnog financijskog stanja u pojedinom ministarstvu. Provode ga kontrolori pro-

računa i revizori u ministarstvu koji odgovaraju Ministarstvu proračuna.

5.4. Vanjski nadzor nad radom uprave

Vanjski nadzor nad radom uprave od strane nepolitičkih tijela ostvaruje se upravnim sudovanjem, vanjskim financijskim nadzorom nad radom uprave i institucijom pravobranitelja.

Sukladno kontinentalnoeuropskom modelu javne uprave, u Francuskoj je sudska kontrola nad radom javne uprave osigurana specijaliziranim upravnim sudovima. Osnovna načela organizacije, nadležnost i neovisnost francuskog sustava upravnog sudovanja propisani su Ustavom. U skladu s ustavnim načelima, samo upravni sudovi mogu odlučivati povodom pravnih lijekova o upravnim aktima javnopravnih tijela te im narediti isplatu naknade štete koja je građanima nastala njihovim nezakonitim djelovanjem. Upravno sudovanje u Francuskoj organizirano je u tri stupnja: 40 upravnih sudova kao prvostupajnskih tijela, 8 žalbenih upravnih sudova i Državnog savjeta kao vrhovnog prizivnog suda (Conseil d'Etat, 2014).

Državni savjet (*Conseil d'Etat*) jedna je od najznačajnijih pravno-političkih institucija francuske države koju je još 1799. u modernom obliku ustrojio Napoleon Bonaparte. Savjet ima dvostruku funkciju: savjetodavnu (djeluje kako potpuno neovisni savjetnik Vlade za pripremu prijedloga propisa, odgovara na zahtjeve Vlade, daje pravna mišljenja o određenim pitanjima te izrađuje studije o upravnim pitanjima ili pitanjima javne politike) i sudbenu (sudi kao posljednja instanca u upravnim sporovima te u tom svojstvu odlučuje od priziva o odlukama Predsjednika Republike, predsjednika Vlade i članova Vlade pa sve do najneznatnijih radnji ili djelovanja lokalnih vlasti). Na taj način osigurava konstantno podvrgavanje francuske uprave pravu i zaštitu građana od samovolje i nepravilnosti u radu upravnih tijela (Sauvé, 2008).

Revizijski sud (*Cour des comptes*) osnovan je 1807. Njegove funkcije s vremenom su postajale sve obuhvatnije, kako s obzirom na objekte nadzora tako i u pogledu ovlasti. Sud

provodi obvezatan nadzor nad tijelima državne uprave, državnim upravnim i komercijalnim javnim tijelima te agencijama za socijalnu zaštitu. Njegove zadaće danas obuhvaćaju: sudski nadzor nad zakonitosti javnih računa, nadzor nad ispravnom upotrebom javnih sredstava te pomoć Parlamentu i Vladi (Revizijski sud pomaže Parlamentu u provođenju nadzora nad Vladom, pomaže Parlamentu i Vladi u nadzoru implementacije financijskih akata i akata o financiranju sustava socijalne skrbi te evaluaciji javnih politika, a pripomaže i informiranju građana putem svojih javnih izvještaja) (AN, 2013).

Korisna i djelotvorna nadopuna sustava zaštite prava građana u Francuskoj osigurana je pravobraniteljem (*défenseur des droits*), neovisnim tijelom uvedenim ustavnim izmjenama iz 2008. koje je preuzelo funkcije posrednika Republike, pravobranitelja za djecu, Visokog povjerenstva za sprečavanje diskriminacije i promicanje jednakosti te Nacionalne komisije za sigurnosnu etiku. Nakon provedenih konzultacija s Parlamentom, pravobranitelja imenuje predsjednik Republike na razdoblje od osam godina, a njegove su zadaće: zaštita prava i sloboda građana u odnosima s tijelima državne uprave, lokalne samouprave te drugim javnim tijelima, zaštita prava djece, borba protiv diskriminacije i promicanje jednakosti te nadzor nad etikom zaposlenih u sigurnosnim službama države (AN, 2013).

5.5. Regulacijske ovlasti izvršne vlasti i uprave

Dok je za vrijeme Treće i Četvrte Republike regulacijska ovlast nositelja izvršne vlasti bila ograničena na donošenje akata za provedbu zakona, Ustavom iz 1958. znatno se mijenja podjela regulacijskih ovlasti između Parlamenta i izvršne vlasti odredbom da tijela izvršne vlasti mogu donositi opće akte u svim onim područjima koja Ustavom nisu određena kao zakonodavna domena. Izvršna tijela pritom su zaštićena institutom »prigovora nedopustivosti«, kojim traže od Ustavnog vijeća da odredi je li prijedlog zakona u nadležnosti Parlamenta, i institutom »delegalizacije«, kojim Vlada može mijenjati

zakon koji je Parlament donio izvan svoje nadležnosti (AN, 2013).

Regulacijska ovlast podijeljena je između predsjednika Vlade i predsjednika Republike. Ostvaruje se putem dekreta (*décrets*), najznačajnijih podzakonskih općenormativnih akata u Francuskoj, i ordonansi (*ordonnances*). Ordonanse su akti kojima Vlada na temelju ovlasti koju je dobila od Parlamenta regulira određeno pitanje iz zakonodavne nadležnosti i koje u određenom roku mora ratificirati Parlament. Potpisuje ih predsjednik Republike nakon što su donesene u Ministarskom vijeću.

Prema Ustavu, ministri nemaju regulacijske ovlasti, ali one na njih mogu biti prenesene od strane predsjednika Vlade. Državni savjet svojom je praksom dodatno proširio regulacijsku ovlast ministara utvrdivši da mogu donositi opće akte kojima organiziraju svoj resor.

Uz navedene opće akte, regulacijska djelatnost francuske izvršne vlasti i uprave ostvaruje se (OECD, 2004):

- a) naredbama (*arrêtés*) koje donose ministri, prefekti, načelnici komuna i predsjednici vijeća departmana i regija. Naredbama ministri osiguravaju ispravan rad svog resora, a mogu se donositi i za provedbu zakona ili dekreta ako su na to pojedinim aktom njihovi donosioci izrijekom ovlašteni;
- b) naputcima (*circulaires*) koje donose predsjednik Vlade i čelnici upravnih tijela, a sadržavaju precizne upute o provedbi zakona i dekreta;
- c) aktima nezavisnih upravnih vlasti;
- d) odlukama profesionalnih udruženja kojima reguliraju svoj status.

5.6. Odnos građana i uprave

Francuska je kolijevka upravnog prava. Nakon Revolucije osnovani su prvi upravni sudovi te se počeo razvijati korpus materijalnih i procesnih normi upravnog prava kojima se re-

gulira položaj građana u odnosu prema upravi. Prava građana proširena su ekstenzivnim tumačenjima Državnog savjeta pa neki smatraju da francuski građani uživaju širi krug zaštite od nepravilnih djelatnosti uprave od građana ostalih zemalja.

Čuvari prava građana su upravni sudovi. Njihova zaštita dostupna je svim francuskim državljanima. Od kraja 1970-ih, građanima se jamče nova prava koja pripadaju trećoj generaciji ljudskih prava kojima se dodatno širi njihova zaštita u odnosu prema upravi, a uključuju pravo da budu obaviješteni o svim individualnim odlukama koje utječu na njihove interese, pravo na pristup informacijama i pravo na obrazloženje upravnih odluka te dužnost konzultiranja građana u određenim javnim pitanjima. Posebno javno tijelo koje građanima jamči pravo na pristup informacijama ustanovljeno je 1979. (Dreyfus, 1999).

U sklopu modernizacijskih reformi, 1992. donesena je *Povelja javnih službi* kojom su potvrđena načela jednakosti, neutralnosti i kontinuiteta u odnosu građana i tijela javne uprave te promovirana nova načela transparentnosti, participacije i simplifikacije. Cilj Povelje bilo je promicanje odazivnosti uprave na potrebe građana te sudjelovanja građana u radu javne uprave, olakšavanje građanima snalaženja u upravnim postupcima, pojednostavljenje i ograničenje trajanja upravnih procedura te uvođenje alternativnih načina rješavanja sporova između građana i tijela javne vlasti (Guyomarch, 1999).

U posljednje vrijeme u Francuskoj se provode razne mjere kojima bi se pojednostavio odnos građana i uprave, uključilo građane u kreiranje javnih politika, promicala transparentnost i otvorenost u radu uprave te uvele suvremene informacijsko-komunikacijske tehnologije u rad uprave. U okviru modernizacijske reforme RGPP (v. ovdje poglavlje 7.2.) francuska Vlada je 2008. pokrenula program *Digitalna Francuska 2012* koji se nadovezuje na *Adèle*, prvu inicijativu razvoja e-uprave u Francuskoj provedenu 2004.–2007., te sadržava 150 mjera za unapređenje korištenja digitalnom tehnologijom u radu uprave, među kojima su kao prioritetne određene one koje potiču što širu upotrebu elektroničkih osobnih iskaznica. Pristup

pravnim dokumentima i sadržaju javnih politika građanima je omogućen putem različitih portala koji na jednostavan i lako razumljiv način informiraju građane i upućuju ih na koji način mogu ostvarivati svoja prava (*service-public.fr*, *vie-publique*, *legifrance*), a osim internetom, građani s javnim tijelima mogu kontaktirati telefonskim aplikacijama *Allo Service Public*, pozivnim informacijskim centrima i lokalnim prijavnim centrima.

6. Službenički sustav

6.1. Status javnih službenika

Francuski sustav javne službe sastoji se od triju podsustava i njima odgovarajućih kategorija zaposlenog osoblja: državne službe (koja obuhvaća zaposlene u središnjim tijelima državne uprave, njihovim dekoncentriranim uredima i državnim upravnim javnim tijelima), lokalne službe (koja obuhvaća zaposlene u tijelima komuna, departmana, regija, međukomunalnih udruženja, lokalnim upravnim javnim tijelima i lokalnim agencijama za stambeno zbrinjavanje) i službe javnog zdravstva (koja obuhvaća zaposlene u javnim zdravstvenim ustanovama, državnim domovima za starije i nemoćne, javnim domovima za djecu i nemoćne te javnim domovima za socijalnu rehabilitaciju).

Osobe zaposlene u francuskoj javnoj upravi mogu se podijeliti na ove kategorije:

- a) javne službenike u zvanju (*agents titulaires*) za koje su karakteristični trajnost zaposlenja i pripadanja određenom korpusu/kadru zaposlenja te poseban status reguliran javnopravnim normama. Čine 85,7% zaposlenih u francuskoj javnoj upravi. Među javnim službenicima posebna je skupina vodećih javnih službenika (*haut fonctionnaires*), koju čini više stotina visokoobrazovanih stručnjaka uglavnom iz područja prava i upravne znanosti, koji usko surađuju s nositeljima političke vlasti i na čelu su unutarnjih ustrojstvenih jedinica u sastavu ministarstva (Wilsford, 2001);

- b) kontraktualno osoblje (*agents non titulaires*) koje ne uživa trajnost zaposlenja u upravi, a među kojima se razlikuju zaposlenici čiji je status reguliran javnopravnim ugovorom i zaposlenici čiji je status reguliran ugovorom privatnog prava. Njih je oko 10,8%;
- c) državne radnike koji ne uživaju status javnih službenika, ali čiji je položaj pod posebnim javnopravnim režimom. Zaposleni su uglavnom u vojnim industrijskim postrojenjima. Zbog procesa privatizacije i *contracting-outa* njihov se broj konstantno smanjuje te danas čine oko 3,5% zaposlenih u francuskoj javnoj upravi (Rouban, 2008).

Prema podacima iz 2012., u Francuskoj javnoj službi bilo je zaposleno 5.4 milijuna osoba, što čini 1/5 ukupne francuske radne snage, a od čega 44% u državnoj službi, 35% u lokalnoj službi i 21% u javnom zdravstvu. Najviše je zaposlenih pri Ministarstvu obrazovanja. Promatra li se kretanje broja zaposlenih u javnoj službi, može se utvrditi kontinuiran pad broja državnog, a akcelerirani rast lokalnog osoblja i osoblja u zdravstvu.

Francusko službeničko zakonodavstvo počiva na četiri zakona koji zajedno čine »Opći statut javnih službenika« (*Statut général des fonctionnaires*). Norme prvog zakona donesenog 1983. čine opći dio Statuta i primjenjuju se na sve javne službenike, a njima su regulirani uvjeti za stupanje u javnu službu, prava i dužnosti javnih službenika te osnovna načela organizacije službeničkog sustava (karijerni sustav, hijerarhičnost, itd). Ostali zakoni detaljnije uređuju službenička pitanja za pojedine kategorije javnih službenika: državne (Zakon iz 1984.), lokalne (Zakon iz 1984.) i službenike u javnom zdravstvu (Zakon iz 1986.). Ostala pitanja službeničkog prava uređena su vladinim dekretima. Suci i pripadnici vojske imaju posebno uređen status (UNPAN, 2006).

Osnovna prava javnih službenika jesu: pravo na slobodu mišljenja i uvjerenja (političkog, filozofskog i vjerskog), pravo na sindikalno udruživanje, pravo na štrajk, pravo na cjelo-

životno učenje, pravo na naknadu za obavljen posao, pravo na sudjelovanje u oblikovanju mjera koje se odnose na njihov položaj te pravo na zaštitu i naknadu štete ako su u vezi s obavljanjem službe bili izloženi prijetnjama, napadima, uvredama i klevetama.

U Francuskoj ne postoji etički kodeks koji bi sadržavao jedinstvene smjernice za ponašanje svih javnih službenika (postoje samo kodeksi npr. medicinskih djelatnika, pripadnika nacionalne policije, sigurnosnih službi, itd.). Etički principi i obveze javnih službenika utvrđeni su službeničkim zakonodavstvom i razvijeni praksom upravnih sudova te obuhvaćaju (Decker, 2003):

- a) *Osobno i ekskluzivno obavljanje službe.* Javni službenik javnu službu mora obavljati osobno i posvetiti joj svu svoju profesionalnu aktivnost. Rad u privatnom sektoru u pravilu je zabranjen, jednako kao i akumuliranje dvaju zaposlenja u javnom sektoru.
- b) *Poštovanje hijerarhije.* Javni službenik mora poštovati naloge nadređenih službenika. Iznimke su predviđene ako su nalozi očito nezakoniti, a njihovo bi izvršenje teško narušilo javni interes, ako ugrožavaju zdravlje službenika ili predstavljaju seksualno zlostavljanje.
- c) *Nepristranost.* Javni službenik ne smije donositi odluke koje bi utjecale na njegov osobni interes ili u stvarima koje dovode u sumnju njegovu objektivnost.
- d) *Neutralnost.* Obuhvaća načelo nediskriminacije, rezerviranosti (javni službenik ne smije davati izjave kojima bi narušio dobro funkcioniranje javne službe) i sekulariteta (tijekom obavljanja službe javni službenik ne smije ni na koji način izražavati svoja vjerska uvjerenja).
- e) *Čuvanje profesionalne tajne.* Javni službenici moraju čuvati informacije koje su saznali obavljajući javnu službu ili u vezi s obavljanjem javne službe.
- f) *Integritet.* Javni službenici moraju poštovati moralne obveze i izbjegavati skandale u privatnom životu kojima bi narušili ugled službe.

- g) *Financijski integritet*. Javni službenik ne smije rasipati javni novac ili se njime koristiti za vlastite potrebe.
- h) *Transparentnost u radu i poštovanje načela zakonitosti*.

Godine 1993. osnovana je Služba za sprečavanje korupcije u javnoj službi, međuministarsko tijelo u čijoj je nadležnosti praćenje stanja i predlaganje mjera za sprečavanje koruptivnog ponašanja, pružanje pomoći sudskim tijelima koja istražuju takva ponašanja te organiziranje tečajeva pri javnim školama za obrazovanje, usavršavanje i osposobljavanje javnih službenika na kojima javne službenike podučavaju o pravilima ponašanja u javnoj službi. Etička povjerenstva za državnu i lokalnu službu te službu javnog zdravstva osnovana su 1995., a 2007. spojena su u jedinstveno Etičko povjerenstvo kojim predsjedava član Državnog savjeta. Povjerenstvo daje mišljenje o postojanju sukoba interesa kod javnih službenika koji su napustili službu i žele se zaposliti u privatnom sektoru te putem više od 5000 mišljenja godišnje stvara jasniji koncept sukoba interesa (Soccoja, 2007). U 2014. u pripremi je prijedlog Zakona o etici, pravima i obvezama javnih službenika.

6.2. Upravljanje ljudskim potencijalima u državnoj službi

Upravljanje ljudskim potencijalima (ULJP) u francuskoj državnoj službi djelomično je decentralizirano. Glavno ravnateljstvo za upravu i javnu službu (*Direction générale de l'administration et de la fonction publique*) pri Ministarstvu za decentralizaciju i javnu službu središnje je tijelo za ULJP u državnoj službi. Nadležno je za oblikovanje, koordinaciju i nadzor strategije upravljanja ljudskim potencijalima, pripremanje nacрта zakona i propisa o javnoj službi, promoviranje zajedničkih vrijednosti javne službe, itd., dok su određeni poslovi u vezi s klasifikacijom, regrutiranjem, ocjenjivanjem, otpuštanjem i upravljanjem karijerom službenika delegirani na ministarstva (OECD, 2012).

U Francuskoj je primijenjen karijerni klasifikacijski sustav. Pri ulasku u službu državni službenici razvrstavaju se u kor-

puse (*corps*). Korpusi imaju svoja zasebna pravna i društvena pravila koja nadopunjuju opće norme službeničkog prava, a podijeljeni su na razrede i stupnjeve koji predstavljaju okvir za kretanje u službi (Rouban, 2008). Poseban položaj među korpusima ima Veliki državni korpus (*grand corps de l'Etat*), budući da njegovi članovi zauzimaju ključne položaje u središnjoj upravi. Iako postoje neslaganja o tome tko sve ulazi u kategoriju Velikog korpusa, nesumnjivo mu pripadaju: članovi Državnog vijeća, članovi Inspektorata financija i Suda za reviziju koji obavlja financijski pregled javnih tijela i javnih korporacija, članovi Tehničkog korpusa sastavljenog od inženjera te prefekti i diplomati (Marčetić, 2007).

S obzirom na stupanj obrazovanja koji se zahtijeva za ulazak u službu, korpusi se grupiraju u tri kategorije: kategoriju A za koju se traži visokoškolsko obrazovanje, a za čije se članove očekuje da će zauzeti najviše službeničke pozicije, kategoriju B za koju se traži viša stručna sprema i čiji članovi obavljaju poslove nižih menadžera, tajnika, operativne poslove te kategoriju C za koju se ne traži diploma i čiji članovi obavljaju manualne poslove (Dugget i Desbouvries, 2011).

Mjesta u upravi popunjavaju se internim ili vanjskim natječajem (*concours*). Vanjski natječaji otvoreni su za sve kandidate koji ispunjavaju uvjete za ulazak u službu (dob, obrazovanje, državljanstvo, nekažnjavanost, ispunjenje građanskih obaveza, prikladno zdravstveno stanje), a interni se raspisuju za napredovanje javnih službenika u službi. U praksi se može uočiti trend povećanja broja vanjskih natječaja za vodeće pozicije u službi te smanjivanje broja vanjskih natječaja za tehničke i tajničke poslove (OECD, 2012). Godine 2007. uvedena je mogućnost ulaska u službu C kategorije samo na temelju životopisa, a razne mjere poduzimaju se radi promicanja ravnopravnosti u državnoj službi (OECD, 2013).

Važno je napomenuti da je javna služba otvorena za sve državljane država članica EU i potpisnica sporazuma EEP-a, osim za obavljanje poslova usko vezanih uz nacionalnu suverenost i prerogative javne vlasti (vanjski poslovi, vojska, i sl.) (UNPAN, 2006).

Plaće u državnoj službi temelje se na položaju (korpusi, razredi, stupnjevi), specifičnim obilježjima vodećih poslova i bonusima koji se u pravilu dodjeljuju kolektivno i nisu vezani za izvršenje, već se određuju prema drugim kriterijima kao što su složenost posla, specijalne kvalifikacije i sl. Značajnu ulogu u određivanju plaća javnih službenika imaju sindikati.

Od sredine 2004. Francuska je počela eksperimentirati s plaćama temeljenim na radnom izvršenju (Marčetić, 2007). Daljnji koraci prema individualizaciji plaća učinjeni su 2009. kad je uveden nov novčani bonus koji se djelomično temelji na statusu, a djelomično na radnom izvršenju službenika. Ipak, zbog duboko ukorijenjene odbojnosti prema individualizaciji plaća i sklonosti neosobnim kriterijima za određivanje novčanih naknada za rad u upravi (duljina staža i sl.), plaće tek manjeg dijela vodećih službenika određuju se na taj način (Audier et al., 2012).

Sustav obveznog ocjenjivanja državnih službenika uveden je 2002. Početkom svake godine održava se sastanak između službenika i njemu nadređenog službenika u kojem se analiziraju rezultati koje je službenik polučio u prethodnom ocjenjivačkom razdoblju, detektiraju poteškoće u izvršenju i njihovi uzroci te postavljaju ciljevi za naredni ocjenjivački period. Radi unapređenja ocjenjivanja, ocjenjivači prolaze kroz posebne programe izobrazbe za vršenje te funkcije, a menadžer za ljudske potencijale objavljuje specifične smjernice koje ih vode kroz ocjenjivački proces. Ocjena se primarno koristi za napredovanje u službi, a manje za novčano nagrađivanje. Napredovanje u službi vezano je prvenstveno uz vrijeme provedeno u službi, a prije ulaska u viši stupanj/razred provodi se natječajni postupak (Barreix, 2013).

Sustav obrazovanja, osposobljavanja i usavršavanja centraliziran je i koncentriran u mnogobrojnim javnim školama. Inicijalno obrazovanje te kontinuirano osposobljavanje i usavršavanje službenika obavlja se u školama za opću upravu, od kojih je najpoznatija ENA (*École National d'Administration*), drugim obrazovnim institucijama te specijaliziranim školama

koje su u sastavu pojedinih ministarstava (npr. *École Polytechnique* pri Ministarstvu obrane) (Marčetić, 2007).

ENA je upravna organizacija pri Uredu premijera osnovana 1945. s ciljem obrazovanja tzv. upravnih generalista. Program Škole usmjeren je na stjecanja praktičnih znanja upućivanjem na rad u upravna tijela, simulacijom i rješavanjem slučajeva, radom u grupama itd. Ulazak u Školu ostvaruje se vrlo rigoroznim natječajem (u prosjeku se upisuje tek 7% prijavljenih) (Vernardakis, 2013), koji mogu biti vanjski (otvoren je za sve osobe s visokom školskom spremom), unutarnji (za napredovanje osoba koje već rade u upravi) te natječaj za ljude s radnim iskustvom u privatnom sektoru ili u predstavničkim tijelima. Ulaskom u Školu većina studenata dobiva status javnih službenika u osposobljavanju, primaju plaću, a zauzvrat se obvezuju na rad u službi određeni broj godina nakon završetka Škole (UNPAN, 2006).

7. Reforme javne uprave

Reforme provedene u Francuskoj mogu se podijeliti na *decentralizacijske reforme* od početka 1980-ih koje su značile pomicanje od centralističkog državnog uređenja prema mobilizaciji i jačanju lokalnih jedinica te *modernizacijske reforme državne uprave* od kraja 1980-ih koje su predstavljale pomicanje od snažne, intervencionističke države prema državi s umjerenijom ulogom i uvođenje metoda javnog menadžmenta u tradicionalni upravni sustav (Clark, 1998).

7.1. Decentralizacijske reforme

Proces decentralizacije u Francuskoj može se podijeliti u dvije faze: prvi val decentralizacije u razdoblju 1982.–1986. te drugi val kojem su prethodile manje decentralizacijske reforme tijekom 1990-ih i finalizacija putem ustavnih promjena iz 2003. te novog lokalnog zakonodavstva iz 2004. (Kuhlmann, 2011).

Temelji za provođenje prvog vala decentralizacijskih reformi socijalističke vlade premijera Defferrea postavljeni su Zakonom iz ožujka 1982. Do 1986., kada se zastalo s provođenjem politike decentralizacije, doneseno je 48 zakona i 268 dekreta kojima je osnažen položaj francuskih jedinica lokalne samouprave. Cilj reformi bila je politička, upravna i ekonomska revitalizacija francuske periferije, a reformskim mjerama koje su se provodile u okviru postojeće teritorijalne organizacije zahvaćeni su svi aspekti lokalnog sustava upravljanja. Reformske mjere mogu se sistematizirati u sljedeće skupine:

- a) *Prestanak tutorstva i prenošenje izvršnih ovlasti prefekta na lokalne jedinice.* Prefektovo pravo intenzivnog, *a priori* nadzora nad radom i aktima lokalnih tijela zamijenjeno je *a posteriori* nadzorom zakonitosti koji u pravilu provode upravni sudovi. Prefekt prestaje biti nositelj izvršne vlasti u departmanima i regijama, a njegove izvršne ovlasti prenose se na predsjednika departmanskog odnosno regionalnog vijeća.
- b) *Prijenos poslova na lokalne jedinice.* Kao rezultat prijenosa poslova s države na lokalne jedinice regije su postale zadužene za politiku i planiranje ekonomskog i industrijskog regionalnog razvoja, departmani za određene zdravstvene i društvene službe, izgradnju i održavanje javnih cesta i organizaciju prijevoza učenika, dok su komune uz poslove koje su tradicionalno obavljale preuzele poslove prostornog planiranja i izdavanja građevinskih dozvola. Promicanje lokalnog razvoja stavljeno je u nadležnost svih razina lokalnog upravljanja, dok su poslovi u vezi s održavanjem obrazovnih ustanova i djelatnosti u kulturi ravnomjerno raspodijeljeni između lokalnih razina i države. Olakšana je međukomunalna suradnja.
- c) *Prijenos financijskih ovlasti na lokalne jedinice.* Prijenos funkcija na lokalne jedinice popraćen je proširenjem financijskih sredstava stavljenih na raspolaganje lokalnim jedinicama. Lokalne jedinice stekle su pot-

punu kontrolu nad određenim porezima i pristojbama (na vlasništvo, dozvole, registraciju automobila, itd.), povećan je njihov udio u porezima koje dijele s državnim vlastima i razvijen sustav nenamjenskih državnih potpora.

- d) *Transfer osoblja i reforma lokalnog službeničkog zakonodavstva.* Prijenos funkcija na lokalne jedinice popraćen je i privremenim upućivanjem državnih službenika na rad u lokalne jedinice. Da bi se dugoročno privukao i osigurao kvalitetan kadar za obavljanje poslova koji su stavljeni u nadležnost lokalnih jedinica, lokalno službeničko zakonodavstvo u većoj mjeri usklađeno je s državnim. Tako je položaj lokalnih službenika koji su dotad u usporedbi s državnim bili slabije plaćeni, s manje zaštićenim položajem, slabijim mogućnostima napredovanja i usavršavanja i usavršavanja, znatno unaprijeđen (Schmidt, 1990).

Politika decentralizacije tijekom 1990-ih i početkom 2000-ih bila je primarno usredotočena na prevladavanje nedostataka usitnjene teritorijalne strukture razvijanjem novih oblika i olakšavanjem međukomunalne suradnje, jačanjem participacije građana u lokalnom upravljanju osnivanjem tijela submunicipalne samouprave u komunama s više od 80 000 stanovnika i podupiranjem regionalnog razvoja kreiranjem operativnih razvojnih planova između regija i države (Loughlin, 2007).

Izmjenama Ustava iz 2003. i lokalnim zakonodavstvom koje je uslijedilo, a kojim su regulirani eksperimentiranje lokalnih jedinica (izuzimanje određenih lokalnih jedinica iz primjene određenih normi nacionalnog zakonodavstva), lokalne slobode i odgovornosti, lokalni referendum i lokalne financije, otpočeo je drugi val decentralizacijskih reformi. Na ustavnoj razini proklamirana su osnovna obilježja organizacije francuske lokalne samouprave: Francuska je određena kao unitarna decentralizirana država, regije su prepoznate kao nova razina teritorijalnog upravljanja, proklamirano je načelo supsidijar-

nosti, prvi put Ustavom je zajamčeno pravo na lokalnu samoupravu i adekvatnu količinu financijskih sredstava za slobodno djelovanje lokalnih jedinica, uvedeni su različiti oblici neposredne demokracije, lokalnim jedinicama zajamčeno je pravo na eksperimentiranje, a prekomorskim departmanima i teritorijima omogućeno je da status prilagode svojim specifičnim potrebama (Loughlin, 2007).

Reformskim mjerama naročito su proširene kompetencije i sredstva regija i departmana, dok je status komuna i međukomunalnih udruženja ostao uglavnom nepromijenjen: regije su dobile dodatne ovlasti iz područja koja se smatraju strategijskima, a departmani su preuzeli brigu o većini javnih cesta te znatno povećali svoje dotadašnje ovlasti u području socijalne skrbi i srednjeg obrazovanja (Giljević, 2013).

7.2. Modernizacijske reforme državne uprave

Provođenje decentralizacijskih reformi, europeizacija i rastući utjecaj doktrine novog javnog menadžmenta na globalnoj razini stvorili su pritisak za reformiranje francuske državne uprave. Manje značajne reformske mjere inspirirane menadžerskim konceptima provodile su se od 1981. do 1988., a karakterizirao ih je naglasak na poboljšanjem odnosa s korisnicima te podizanje kvalitete i efikasnosti pružanja javnih usluga (Cole i Jones, 2005).

S prvim odlučnijim modernizacijskim mjerama otpočelo se u veljači 1989. kada je premijer Rocard izdao međuminstarski naputak *Obnova javne službe (Le renouveau du service public)*. Naputkom su postavljena četiri cilja: poboljšanje kvalitete javnih službi, modernizacija ULJP-a s naglaskom na kontinuiranom obrazovanju službenika, uvođenje evaluacije učinaka i provođenje dekoncentracije širenjem ovlasti šefova dekoncentriranih državnih ureda. Predviđena je mogućnost da dekoncentrirani uredi državne uprave steknu status »centara odgovornosti« i sklapaju višegodišnje ugovore s resornim ministarstvom u vezi s ciljevima koje moraju postići i sredstvi-

ma koja će im biti na raspolaganju za postizanje tih ciljeva, a Ministarstvo za službeničke odnose pokrenulo je niz osposobljavanja službenika u području menadžerskih tehnika i informatike. Program je okončan 1992. donošenjem dviju povelja: Povelje o dekoncentraciji, u kojoj je pod utjecajem Ugovora iz Maastrichta inkorporirano načelo supsidijarnosti i određeno da se sve upravne odluke moraju donositi na onoj razini upravljanja koja je najbliža građanima, osim ako ne postoje posebni razlozi zbog kojih bi se o njima trebalo odlučivati na višoj razini, te Povelje o javnoj službi, kojom su transparentnost i odgovornost utvrđeni kao osnovna načela upravnog postupanja (Guyomarch, 1999).

Druga značajna modernizacijska reforma uslijedila je 1995. kada je premijer Juppe uveo program *Reforma države* koji se provodio do 1997. Program se osobito usredotočio na poboljšanje odnosa građana i uprave, a mjere reforme bile su strukturirane oko tri koncepta: pojednostavljenja državnih struktura i upravnih procedura, proširenja ovlasti dekoncentriranih državnih ureda u odnosu na ULJP te jačanja menadžerske i financijske autonomije dekoncentriranih državnih ureda (Cole i Jones, 2005).

Modernizacijske reforme nastavljene su donošenjem Ustavnog zakona o financiranju (LOLF) 2001. koji je u potpunosti implementiran 2006. Neki autori nazivaju ga okidačem menadžerizacije u Francuskoj (Pollitt i Bouckaert, 2011). Prednosti koje su se očekivale uvođenjem LOLF-a uključivale su povećanje transparentnosti javnih troškova, veću odgovornost i lakši nadzor zakonodavnog tijela. Reformske mjere obuhvatile su restrukturiranje državnog proračuna i uvođenje proračuna po programima (kultura, zdravstvo, pravosuđe, itd.), novi pristup javnom menadžmentu i naglasak na rezultate, nove računске programe koji se temelje na iskustvima privatnog sektora (EC, 2012).

Plan reforme državne uprave *Opći pregled javnih politika: optimizacija središnje uprave* (RGPP) uveden je 2007., a slijedi proračunsku reformu iz programa LOLF i sadrži 500

mjera s ciljem racionalizacije javnih troškova, unapređivanja kvalitete javnih usluga i modernizacije upravljanja ljudskim potencijalima. Reformske mjere koncentrirale su na restrukturiranje državne uprave, modernizaciju e-uprave, upravnu simplifikaciju, mjerenje zadovoljstva građana javnim uslugama (»barometar javne službe«), smanjenje broja upravnog osoblja, smanjenje broja korpusa, povećanje mobilnosti u javnoj službi, uvođenje plaća temeljenih na radnom izvršenju itd. Najznačajniji reformski zahvat programa RGPP bila je dionica *Reforma državne uprave na lokalnoj razini* (ReATE) kojom su reorganizirane dekoncentrirane službe državne uprave. Na razini regija primijenjeno je vertikalno načelo, što znači da je svako od ministarstava zadržalo svoje službe, dok je na razini departmana primijenjeno horizontalno načelo, što znači da su dekoncentrirane službe različitih ministarstava spojene u dva, a u departmanima s više od 400 000 stanovnika u tri departmanska ravnateljstva (OECD, 2012).

Literatura

1. Assemblée Nationale (2013) The National Assembly in the French Institutions
2. Audier, Florence et al. (2012) The effects of pay reforms and procurement strategies on wage and employment inequalities in France's public sector. European Commission project
3. Barreix, Claude (2013) Appraisal in the Public Service, Instrument of Human Resource Management. *Journal of Public Administration and Management* 3(4):31–38
4. Chapman, Brian (1955) *The Prefects and Provincial France*. Boston: Allen&Unwin
5. Clark, David (1998) The Modernization of the French Civil Service: Crisis, Change and Continuity. *Public Administration* 76(1):97–115
6. Cole, Alistair (2001) The New Governance of French Education? *Public Administration* 79(3):707–724
7. Cole, Alistair (2008) *Governing and governance in France*. New York: Cambridge University Press

8. Cole, Alistair (2011) The prefect in Search for a Role in an Europeanized France. *Journal of Public Policy* 31(3):385–407
9. Cole, Alistair, Glyn Jones (2005) Reshaping the State: Administrative Reform and New Public Management in France. *Governance* 18(4):567–578
10. Conseil de l'Etat (2014) The Administrative Justice System: An Overview.
http://Lyon.tribunal-administratif.fr/content/download/5719/17287/version/1/file/plaquette_ja_bref_ukpdf.pdf, 1. listopada 2014.
11. Decker, Klaus (2003) A Guide to the Laws Governing the Conduct of French Public Servants. World Bank
12. Drake, Helen (2013) The Europeanization of the Fifth Republic-Past, Present and the Future. U: Charlotte Bretherton, Michael L. Mannin (eds.) *The Europeanization of European Politics*. New York: Palgrave Macmillan
13. Dreyfus, Francois (1999) What Kind of Citizen for What Kind of State? U: Luc Rouban (ed.) *Citizens and the New Governance. Beyond New Public Management*. Amsterdam: IOS Press
14. Duggett, Michael, Manueline Desbouvrie (2011) The civil service in France: contested complacency? U: Andrew Massey (ed.) *International Handbook on Civil Service Systems*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited
15. European Commission (2012) Compendium of the public internal control systems in the EU Member States. http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2011/compendium_27_countries_en.pdf, 10. listopada 2014.
16. Elgie, Robert (2005) *The Political Executive*. London: Palgrave Macmillan
17. Elgie, Robert (2006) Why Do Governments Delegate Authority to Quasi – Autonomous Agencies? The Case of Independent Administrative Authorities in France. *Governance* 19(2):207–227
18. Giljević, Teo (2013) Proces decentralizacije u Francuskoj. U: Ivan Koprić (ur.) *Reforma lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu i Studijski centar za javnu upravu i javne financije
19. Guyomarch, Alain (1999) »Public Service«, »Public Management« and the »Modernization« of French Public Administration. *Public Administration* 77(1):171–193
20. Horgues-Debat (2007) Service public et au public: de quoi parle-t-on? Définition et classement des termes et des concepts http://adrets-asso.fr/IMG/pdf/Dossier_def_service_public_et_au_public-ADRETS-071115.pdf, 7. listopada 2014.

21. Ivanišević, Stjepan (2010) Teritorijalna organizacija lokalne samouprave u europskim zemljama i njihove teritorijalne reforme. U: Jakša Barbić (ur.) Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti
22. Jakubowski, Elke (2013) The Changing National Role in Health System Governance. Observatory Studies Series b. 29
23. Knapp, Andrew, Vincent Wright (2006) The Government and Politics of France. Fifth Edition. London: Routledge
24. Koprić, Ivan (2005) Djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave. Hrvatska javna uprava 5(1):35–80
25. Kostadinov, Biljana (2004) Suvremeni francuski parlamentarizam (1958.–2002.). Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
26. Kuhlmann, Sabine (2010) New Public Management for the »Classical Continental European Administration«: Modernization at the Local Level in Germany, France and Italy. Public Administration 88(4):1116–1130
27. Kuhlmann, Sabine (2011) Decentralisation in France: The »Jacobin« State Stuck between Continuity and Transformation. Hrvatska i komparativna javna uprava 11(2):311–336
28. Lafarge, François (2012) France. U: Koen Verhoest et al. (eds.) Government Agencies Practices and Lessons from 30 Countries. Basingstoke: Palgrave and Macmillan
29. Lauze, Pascale (2012) The National Assembly of France: Oversight of the executive branch and information available to MPs. Cape Town: International Consultative Seminar 2012
30. Loughlin, John (2007) Subnational Government: the French Experience. New York: Palgrave Macmillan
31. Marčetić, Gordana (2007) Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi. Zagreb: Društveno veleučilište
32. Marčetić, Gordana, Teo Giljević (2010) Lokalna samouprava u Njemačkoj i Francuskoj. Hrvatska javna uprava 10(1):67–79
33. OECD (2004) OECD Reviews of Regulatory Reform: France 2004 Charting a Clearer Way Forward <http://www.oecd.org/france/france-chartingaclearerwayforwardoecdreviewsofregulatoryreform.htm>, 25. rujna 2014. pristupljeno ?
34. OECD (2009) Privatisation in 21st Century: Recent Experience of OECD Countries Report on Good Practices <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstateownedenterprises/48476423.pdf>, 8. listopada 2014.
35. OECD (2010) Better Regulation in Europe: France <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/betterregulationineuropefrance.htm> 15. listopada 2014.

36. OECD (2012) OECD Public Governance Reviews: France. An international perspective on the General Review of Public Policies. http://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-public-governance-reviews-france_9789264167612-en, 10. rujna 2014.
37. OECD (2013) OECD Public Governance Reviews Colombia: Implementing Good Governance. http://www.oecd-ilibrary.org/governance/colombia-implementing-good-governance_9789264202177-en, 8. listopada 2014.
38. Pollitt, Christopher, Geert Bouckaert (2011) *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press
39. Pusić, Eugen (1997) Hrvatska središnja državna uprava i usporedni upravni sustavi. Zagreb: Školska knjiga
40. Pusić, Eugen (2007a) Javna uprava i društvena teorija. Zagreb: Suvremena javna uprava
41. Pusić, Eugen (2007b) Država i državna uprava. Zagreb: Suvremena javna uprava
42. Rimbault, Phillipe (2010) Public Service in France: Diversity and Unity. U: Pierre Bauby, Mihaela Maira Similie (eds.) *Public Service in the European Union and in the 27 Member States: Statistics, Organisation and Regulations*. Published within CEEP project Mapping of the Public Services
43. Rouban, Luc (2008) The French Paradox: A Huge but Fragmented Public Service. U: Hans-Ulrich Derlien, B. Guy Peters (eds.) *The State at Work, Vol.1*. Cheltenham: Edward Elgar
44. Sauv e, Jean-Marc (2008) Rad i utjecaj francuskog Državnog savjeta. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu 45(1):1–9
45. Schmidt, Vivien A. (1990) *Democratizing France: The political and administrative history of decentralization*. New York: Cambridge University Press
46. Schmidt, Vivien A. (1999) Privatization in France : the transformation of French capitalism. *Environment & planning: international journal of urban and regional research* 17(4):445–461
47. Smerdel, Branko (2013) Ustavno uređenje europske Hrvatske. Zagreb: Narodne novine
48. Soccoja, Pierre-Christian (2007) Prevention of Corruption in State Administration: France. Paper presented on Conference on Public Integrity and Anticorruption in the Public Service, Bucharest 29–30 May 2009
49. Tanner, Michael (2008) The Grass Is Not Always Greener: A Look at National Health Care Systems Around the World. *Policy Analysis* 613:1–48

50. Tirard, Manuel (2008) Privatization and Public Law Values: A View from France. *Indiana Journal of Global Legal Studies* 15(1):285–304
51. UNPAN (2006) Republic of France Public Administration Country Profile. United Nations publications
52. Vernardakis, George (2013) The National School of Public Administration and its Impact on Policy Making. *Hrvatska i komparativna javna uprava* 13(1):41–70
53. Wilsford, David (2001) Running the Bureaucratic State: Administration in France. U: Ali Farazmand (ed.) *Handbook of Comparative and Development Public Administration*. New York: Marcel Dekker, Inc.

Pravni izvori

1. Décret n°64–805 du 29 juillet 1964 fixant les dispositions réglementaires applicables aux préfets
2. Décret n°92–604 du 1 juillet 1992 portant charte de la déconcentration
3. Décret n°97–464 du 9 mai 1997 relatif à la création et à l’organisation des services à compétence nationale
4. Décret n°2004–374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l’organisation et à l’action des services de l’Etat dans les régions et départements
5. Ustav Francuske Pete Republike. <http://www.wipo.int/wipolex/en/details.jsp?id=5560>

Web izvori

1. www.dexia.com
2. www.diplomatie.gouv.fr/
3. www.education.gouv.fr
4. www.elections2014.eu/en
5. www.fonction-publique.gouv.fr/
6. www.gouvernement.fr/
7. www.legifrance.com
8. www.vie-publique.fr

JAVNA UPRAVA I POLITIČKI SUSTAV SAVEZNE REPUBLIKE NJEMAČKE: MODERNIZACIJA KROZ OČUVANJE TRADICIJE*

1. Povijesni razvoj države i uprave

Razvoj moderne uprave u Njemačkoj moguće je pratiti od 18. stoljeća. Potrebno je posebno naglasiti da je Njemačka od samih početaka funkcionirala kao federacija. Dok su u mnogim drugim zemljama kraljevi dominirali nad plemstvom te su se počele stvarati velike unitarne države i jedinstvena državna uprava, u Njemačkoj su feudalc i usp jeli sačuvati svoju neovisnost i samostalnost svojih teritorija.

Prva unija njemačkih zemalja (tzv. Sveto Rimsko Carstvo Njemačke Narodnosti) trajala je od 962. do 1806. Iako je nosila formalni naziv Carstva, bilo je zapravo riječ o većem broju međusobno povezanih, ali ipak potpuno samostalnih zemalja (*Länder*) od kojih je svaka imala vlastitu (rudimentarnu) upravu.

U 18. stoljeću jedna od tih zemalja, točnije Prusija, počinje postavljati temelje moderne njemačke uprave. Modernizacija pruske uprave započela je 1713. kada je pruski kralj Friederich Wilhelm I. osnovao Opće ravnateljstvo financija iz kojeg su se s vremenom razvila posebna ministarstva, svaka na čelu s jednim ministrom. Godine 1749. uvodi se i pozicija šefa egzekutive, kancelara, koji koordinira rad ministarstava i odgovara

*Dr. sc. Romea Manojlović, viša asistentica na Katedri za upravnu znanost, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Rad je izrađen u okviru znanstvenoistraživačkog projekta »Hrvatski pravni sustav« Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

kralju (Pusić, 2007). Pruska uprava stvarana je po uzoru na vojsku: tražili su se organizirani, disciplinirani i profesionalni službenici. Stoga su već 1727. na sveučilištima Halle i Frankfurt osnovani upravni studiji kao prve visokoškolske ustanove namijenjene isključivo obrazovanju civilnih službenika (Horbec, 2009). Moderna uprava u Njemačkoj nastaje u tom periodu, kada službenici prestaju služiti kralju, a počinju služiti javnom interesu, te njihov zadatak postaje nepristrana provedba zakona i očuvanje javnog interesa. Takvo rano prihvaćanje vladavine prava i profesionalizacija ljudi koji rade u upravi dovela je do velikog prestiža javne službe koji se očuvao do danas (BMI, 2009).

Kao dan nastanka suvremene Njemačke uzima se 18. siječnja 1871. kada je spajanjem dotadašnja 22 kraljevstva, vojvodstava, kneževina i slobodnih gradova nastalo Njemačko Carstvo (tzv. Drugo Carstvo). Zemlje koje su ušle u novo Carstvo zadržale su svoj posebni status te je Carstvo funkcioniralo kao federacija. Svaka od zemalja imala je svoju upravu i svoj parlament, ali je formiran i jedan savezni parlament (*Reichstag*). Car Carstva bio je pruski kralj, a pruski kancelar bio je ujedno i savezni kancelar. Isto tako, pruski ministri bili su i ministri savezne vlade. Time je pruska uprava vodila cijelo Carstvo.

U vrijeme formiranja Carstva kancelar Otto von Bismark započinje s reformama javne uprave, posebno s uvođenjem socijalnog osiguranja. Naime, Njemačka je krajem 19. stoljeća doživjela period intenzivne industrijalizacije i urbanizacije. U periodu 1870.–1910. postotak gradskog stanovništva povećao se sa 36% na 60% (Puljiz, 1995). Takvi procesi, koji su u iznimno kratkom periodu promijenili njemačko društvo, povukli su sa sobom i niz socijalnih problema koje je Bismark odlučio riješiti skupom zakona. Tako je 1883. donesen Zakon o obveznom osiguranju, u slučaju bolesti, 1884. Zakon o nesreći na radu, a 1889. Zakon o mirovinskom osiguranju čijim je donošenjem Njemačka postala prva zemlja na svijetu koja je imala obvezno mirovinsko osiguranje. Te reforme postavile su temelj razvoja socijalne politike, socijalnih javnih službi, so-

cijalnog osiguranja i općenito socijalne države, što su slijedile mnoge zemlje, uključujući i Hrvatsku (Puljiz, 1995).

Drugo Njemačko Carstvo prestalo je postojati 1918. gubitkom Prvog svjetskog rata, abdikacijom cara i donošenjem novog ustava koji je ujedno označio stvaranje demokratske republike na čelu s neposredno izabranim predsjednikom koji ima pravo imenovanja i opozivanja državnog kancelara. Dvodomni Savezni parlament imao je pravo izglasati nepovjerenje vladi. Zbog mjesta u kojemu je novi ustav donesen čitav period od 1918. do 1933. naziva se Weimarskom Republikom. Karakteristično za ovaj period razvoja njemačke države jest velika nestabilnost vlada i njihovo konstantno smjenjivanje. To može biti i jedan od razloga koji su potaknuli razvoj nacionalsocijalizma i nacističke diktature.

Period od 1933. do 1945. mračno je razdoblje u njemačkoj povijesti. Nacionalsocijalistička njemačka radnička stranka Adolfa Hitlera 1933. postaje najbrojnija stranka u Parlamentu, a posljednji predsjednik Weimarske Republike postavlja Hitlera za kancelara. Od tog trenutka, u manje od godine dana, Njemačka je transformirana u jednostranačku diktaturu. Nakon što je postao kancelar, Hitler je raspisao nove izbore, osvojio apsolutnu većinu u Parlamentu, isključio i zabranio postojanje Komunističke partije, zabranio postojanje parlamenta saveznih zemalja te napokon zabranio i sve druge političke stranke. U ovom periodu uprava je imala sva obilježja birokratske vlasti: građani su u cijelosti izolirani i otuđeni od političkog utjecaja na vlast, mjesta u upravi, posebno vodeća, popunjavali su samo ljudi iz stranke, a vlast se održavala zahvaljujući vojsci i stranačkoj policiji (zloglasni SS odredi). Posebnu važnost imali su resori obrane i unutarnjih poslova (npr. koncentracijski logori bili su uredno registrirani kao državne ustanove u okviru ministarstva unutarnjih poslova), ali i ministarstvo propagande koje je imalo dužnost nacističku diktaturu prikazati u najboljem svjetlu (v. Pusić, 2007).

Kraj Drugog svjetskog rata i donošenje novog njemačkog Ustava 1949., zvanog Temeljni zakon, obilježava i pretvaranje Njemačke u modernu demokratsku državu.

Najveća promjena u novijoj povijesti dogodila se 1990. kada je Istočna Njemačka ponovo pripojena Zapadnoj. Ta je reintegracija dovela do značajnih upravnih reformi budući da se od novopripojenih istočnonjemačkih zemalja, koje su 50 godina provele pod okriljem socijalizma, tražilo da u cijelosti reformiraju javnu upravu i prilagode je standardima koje je Zapadna Njemačka odavno usvojila.

2. Političko-ustavno uređenje

Savezna Republika Njemačka je federalna država sastavljena od 13 saveznih zemalja (*Länder*) i tri grada koja imaju i status saveznih zemalja (Berlin, Hamburg, Bremen). Površina Njemačke je 357.000 km², a sa 82 milijuna stanovnika Njemačka je najveća europska država. Njemačka je trenutno ekonomski najjača zemlja Europe, ali i svijeta, odmah iza SAD-a, Kine i Japana (prema MMF-u). Po svom političkom uređenju vlasti predstavlja parlamentarnu republiku.

2.1. Zakonodavna vlast i politička kontrola uprave

Zakonodavnu vlast na saveznoj razini predstavljaju prvi dom Parlamenta (*Bundestag*) i predstavništvo saveznih zemalja (*Bundesrat*) koje ima funkciju drugog, gornjeg doma Parlamenta.

Bundestag je glavno zakonodavno tijelo, zaduženo za donošenje saveznih zakona. Ima minimalno 598 zastupnika koji se biraju svake četiri godine primjenom specifičnog izbornog sustava koji predstavlja osebujan sustav razmjernog predstavnštva (v. Smerdel i Sokol, 2009), tj. mješavinu većinskog i proporcionalnog izbornog sustava. Polovina zastupnika (299) bira se primjenom većinskog izbornog sustava, dok se drugih najmanje 299 zastupnika bira primjenom razmjernog sustava. U praksi to znači da birači na svome biračkom mjestu dobivaju dva izborna listića, na jednome biraju samo jednog kandidata, a na drugome biraju stranku. Izborni sustav je doraden 2013. kada je uvedena nova, kompleksna metoda raspodijele

zastupničkih mjesta (nazvana Sainte-Laguë/Schepers metoda) kojom se želi osigurati da stvaran broj glasova koji neka stranaka dobije u što većoj mjeri odgovara broju zastupnika koje će u konačnici imati u Bundestagu.

Bundesrat predstavlja predstavništvo saveznih zemalja. Sastoji se od predstavnika saveznika zemalja, a broj zastupnika na koje ima pravo pojedina zemlja zavisi od broja njezinih stanovnika. Ukupan broj zastupnika je 69, no oni nisu neposredno birani, već ih delegira vlada svake zemlje. Uloga Bundesrata je velika jer mora odobriti zakone koje zatim donosi Bundestag. Ako Bundesrat ne odobri pojedini zakon, Bundestag ga može donijeti samo uz propisanu veću većinu glasova (npr. mora ga donijeti apsolutnom većinom). Ako svi članovi Bundesrata glasaju protiv zakona, on se u tom obliku ne može donijeti.

Uloga Bundesrata posebno je značajna u kontekstu odnosa s EU. Naime, ratifikacije i izmjene osnivačkih ugovora moguće su samo uz dvotrećinsku suglasnost Bundesrata i Bundestaga, a kada je riječ o prijedlozima europskih akta koji utječu na kompetencije saveznih zemalja, savezna vlada mora tražiti mišljenje Bundesrata te on određuju poziciju i stajalište koje će Njemačka zauzeti prema određenom prijedlogu EU (Börzel, 1999).

Parlament predstavlja ujedno i mehanizam političkog nadzora nad radom uprave. Osim što utječu na rad uprave putem zakona koje donose te koji određuju mogućnosti i granice rada uprave, važan mehanizam političkog nadzora su i razna istražna povjerenstva koja Bundestag može osnovati kada smatra da je potrebno detaljnije istražiti pojedina pitanja. Osim toga, Parlament nadzire i ispituje rad uprave putem zastupničkih pitanja koja zastupnici postavljaju članovima vlade. Ističe se ipak da ta vrsta kontrole nije sistematična te se njome ponajprije koristi politička opozicija u Parlamentu (Bogumil i Jann, 2009). Naravno, mehanizam kontrole uprave jest i izglasavanje nepovjerenja kancelaru, a time i vladi u cjelini.

Uz to, važan mehanizam političkog nadzora uprave i direktnog sudjelovanja građana u odlučivanju predstavlja i re-

ferendum. Na saveznoj razini Temeljni zakon propisuje samo jednu vrstu referenduma, i to referendum kod promjene granica saveznih država, te se stoga na toj razini referendumi i ne održavaju. No, na razini saveznih zemalja, a posebno lokalnih jedinica, od početka 1990-ih započelo se sa širokim uvođenjem lokalnih referenduma koje mogu inicirati predstavničko tijelo ili određen postotak građana te čiji su rezultati obvezujući za lokalna tijela (v. ovdje poglavlje 7.1.). Razvoj instituta referenduma na lokalnoj razini pokazuje tendenciju jačanja političke odgovornosti uprave prema građanima.

2.2. Izvršna vlast

Izvršnu vlast čine savezni predsjednik i savezna vlada.

Savezni predsjednik bira se posredno na petogodišnji mandat, a bira ga Federalna konvencija koju čine svi članovi Bundestaga i jednak broj predstavnika parlamenata saveznih zemalja (svaka zemlja šalje onoliko predstavnika na koliko ima pravo ovisno o svojoj veličini). Predsjednik ima ovlasti u resoru vanjskih poslova (potpisuje međunarodne ugovore, prima vjerodajnice i opozivna pisma) i nekim imenovanjima, no stvarnu funkciju izvršne vlasti vrši savezna vlada budući da svi predsjednikovi akti (osim onog koji se odnosi na imenovanje kancelara i raspuštanje Bundestaga) moraju biti supotpisani od kancelara ili nadležnog ministra.

Savezna vlada sastoji se od kancelara i saveznih ministara. Kancelara bira Bundestag na prijedlog predsjednika. Ako Bundestag ne izabere za kancelara kandidata kojeg je predložio predsjednik, u roku 14 dana može se izabrati i drugi kandidat, no tada je potrebna natpolovična većina glasova članova Bundestaga. Ako niti na taj način nijedan kandidat ne bude izabran za kancelara, za kancelara će biti izabran onaj član Bundestaga koji dobije veći broj glasova. Ako takav kandidat dobije natpolovičnu većinu glasova, predsjednik će ga imenovati u roku od sedam dana, a ako je izabran s manjom većinom glasova, predsjednik u roku od sedam dana odlučuje želi li ga imenovati ili će raspustiti Bundestag i raspisati nove izbore. Članove

savezne vlade imenuje i razrješava predsjednik na prijedlog kancelara, a oni odgovaraju samo kancelaru, ne i Bundestagu.

Budući da se kancelar bira u Bundestagu, upravo je Bundestag taj koji mu može izglasati nepovjerenje. Izglasavanje nepovjerenja kancelaru dovodi automatski i do raspuštanja njegove vlade. Prema Temeljnem zakon, ne postoji poseban postupak izglasavanja nepovjerenja, već je potrebno da Bundestag većinom glasova svih članova izabere novog kancelara. Na taj se način istovremeno dobiva novi kancelar, a predsjednik razrješava dužnosti starog kancelara. Pitanje povjerenja može pokrenuti i sam kancelar, a ako mu Bundestag ne izglasa povjerenje većinom glasova svih članova, na prijedlog kancelara predsjednik može u roku od 21 dana raspustiti Bundestag. Međutim, pravo raspuštanja prestaje ako u tom roku bude izabran novi kancelar natpolovičnom većinom glasova svih članova Bundestaga.

Njemački izborni sustav omogućuje opstanak i manjih političkih stranka, zbog čega je vlada redovito sastavljena od koalicije jedne od dviju velikih stranaka i jedne ili više manjih stranaka. Ipak, i tzv. velika koalicija, tj. koalicijska vlada dviju najvećih stranaka, nije neuobičajena situacija: u zadnjem je desetljeću takva vlada postojala od 2005. do 2009. i ponovo od zadnjih izbora 2013.

2.2.1. Organizacija centra vlade

Zbog federalnog uređenja zemlje savezna uprava ima ograničene ovlasti i ne obavlja neposredno sve javne poslove, već se velika većina njihove neposredne provedbe prepušta nižim razinama vlasti, a savezna razina zadužena je za njihovu regulaciju. Ipak, savezna vlada ima iznimno težak zadatak koordinacije cjelokupne sustava javne uprave. Da bi se vladi i kancelaru olakšala koordinacija, osniva se *Ured saveznog kancelara* koji ima funkciju centra vlade (Pusić, 2007a). Na čelu Ureda saveznog kancelara državni je tajnik koji ima i formalni status ministra za posebne zadatke te on i njegov ured služe kao cen-

tralno mjesto koje povezuje savezni parlament, vladu, savezne zemlje i interesne grupe.

Zadaci državnog tajnika Ureda saveznog kancelara, kao i samog Ureda, mnogobrojni su. Kako bi se olakšalo i ubrzalo rješavanje pojedinih pitanja, vlada može formirati komisije ili odbore koje čine ministri zaduženi za neka područja. Tih odbora može biti i veći broj, a da bi se osigurala njihova koordinacija, državni tajnik Ureda saveznog kancelara uvijek prisustvuje takvim sjednicama i sudjeluje u radu svih komisija i odbora. Osim toga, on i sam upravlja Odborom za planiranje održivog razvoja zemlje. Državni tajnik uvijek prisustvuje sastancima između vlade i saveznih zemalja koji se održavaju dva puta godišnje. Ako se u nekom pitanju ne može postići dogovor, između članova vladajuće koalicije održavaju se sastanci kojima predsjedava kancelar, prisustvuju vođe koalicijskih stranaka, a uvijek obvezno sudjeluje i državni tajnik. Budući da su poslovi sigurnosnih službi podijeljeni između nekoliko ministarstava, državni tajnik Ureda saveznog kancelara formalno je na čelu tih službi i zadužen je za njihovu koordinaciju. Ured saveznog kancelara ima i posebne odjele koje se direktno bave koordinacijom u nekim područjima, npr. u području kulture i medija te imigracije, azila i integracije. Ured je uz to zadužen za pripremanje sjednica vlade, a državni tajnik sudjeluje na svakoj od njih.

Ured saveznog kancelara organiziran je tako da prati podjelu po ministarstvima, pa tako postoji po jedna sekcija Ureda zadužena za komuniciranje i praćenje rada svakog od ministarstava (Hustedt, Tiessen, 2006). Takva organizacija olakšava praćenje i koordinaciju aktivnosti između raznih ministarstava.

2.3. Odnosi s Europskom unijom i stupanj europeizacije

Njemačka je jedna od država osnivačica Europske unije. Odnos s EU uređen je u samom njemačkom Temeljnem zakonu (ustavu) koji propisuje da je Njemačka posvećena stvaranju

ujedinjene Europe koja se temelji na demokratskim, socijalnim i federalnim načelima, vladavini prava, a usmjerena je na zaštitu načela supsidijarnosti te zaštitu temeljnih ljudskih prava. Također, Temeljni zakon propisuje osnivanje posebnog odbora Bundestaga, nazvanog Odbor za Europsku uniju, koji može dobiti ovlast nastupati u ime Bundestaga prema saveznoj vladi u svim pitanjima koja se odnose na EU.

Utjecaj EU na Njemačku je očit. Dovoljno je navesti podatak da je postotak zakona koji su doneseni pod utjecajem EU narastao sa 16,8% u periodu 1983.–1987. na 34,6% u periodu 2002.–2005. (Töller, 2006). No, ako se stupanj europeizacije prosuđuje prema brzini prenošenja europskih direktiva i usklađenosti sa zakonodavstvom EU, mora se reći da Njemačka u tom pogledu nikako nije predvodnica te ostvaruje prosječne rezultate. Npr. prosječno vrijeme koje je Njemačkoj potrebno za prenošenje direktiva u nacionalno zakonodavstvo je 7,3 tjedana, dok mnoge europske zemlje u tom pogledu ostvaruju bolje rezultate, a to očito pokazuje da postoji prostor za napredak.

3. Politička, upravna i financijska decentralizacija

Kada se govori o Njemačkoj, potrebno je naglasiti da je riječ o iznimno decentraliziranoj zemlji. Zbog federalnog uređenja ovlasti se dijele između savezne razine i zemalja. Bez obzira na to koja je razina vlasti ovlaštena regulirati u pojedinom području, većinu propisa ne provodi savezna uprava, već uprave zemalja i lokalnih jedinica. Uz to, savezna vlast, u prvom redu ministarstva, u načelu nemaju svoje ekspoziature na razini saveznih zemalja ili lokalnih jedinica (UCLG, 2008), što dodatno jača lokalnu razinu vlasti.

Stupanj decentralizacije najbolje se može shvatiti ako se pogledaju ekonomski pokazatelji. Naime, udio njemačkih subnacionalnih razina u rashodima opće države 2009. iznosio je 36,7%, a udio savezne razine vlasti svega 19,2%. Iste godine u zemljama OECD-a udio rashoda središnje razine vlasti

iznosio je čak 45,8% (OECD, 2011). Prema broju zaposlenih, na saveznoj razini vlasti zaposleno je svega 10% ukupnog broja ljudi zaposlenih u njemačkoj javnoj upravi (BMI, 2009), što jasno govori da su niže razine vlasti one koje efektivno pružaju usluge građanima. Kao daljnji dokaz dovoljno je navesti da se na lokalnoj razini provodi 75% saveznog i zemaljskog zakonodavstva (Reichard, 2003), ali i zakonodavstvo EU.

Iako i savezne zemlje (*Länder*) obavljaju velik dio javnih poslova, i jedinice lokalne samouprave imaju široke ovlasti. Lokalne jedinice ustrojene su po načelu dvostrukog kolosijeka, odnosno obavljaju poslove iz svoga samoupravnog djelokruga, ali i niz poslova koje im prenose savezne zemlje (Wollmann, 2002). Lokalni samoupravni djelokrug je širok i određen metodom opće klauzule te ga se konstantno nastoji ojačati. Kao mehanizam jačanja lokalnih jedinica ističe se i kontinuirano ukidanje ekspozitura zemaljske razine na lokalnoj razini i prenošenje poslova na obavljanje lokalnim jedinicama (Wollmann, 2004). Takav razvoj doveo je do toga da su njemačke lokalne jedinice počele preuzimati poslove koji su prije pripadali u djelokrug *Länder*, npr. poslove zdravstva, te se danas kao glavni poslovi lokalnih jedinica ističu pružanje socijalnih usluga, u prvom redu briga za djecu i mlade, starije, stambena politika, javni prijevoz, zdravstvo, itd. Ova kombinacija političke autonomije s iznimno širokim djelokrugom čini njemačke lokalne jedinice jednim od jačih u Europi (UCLG, 2008).

Ipak, iako je stupanj političke decentralizacije visok, a ovlasti lokalnih jedinica iznimno široke, financijska autonomija zavisi od toga je li riječ o saveznim zemljama ili o jedinicama lokalne samouprave. Naime, ako se gledaju ukupni javni prihodi, vidi se da subnacionalne razine vlasti (savezne zemlje i lokalne jedinice) ostvaruju iznimno visokih 45,8% takvih prihoda, međutim samo 17,9% ostvaruju lokalne jedinice dok je ostalo udio saveznih zemalja. Isto tako, subnacionalne razine vlasti ostvaruju visokih 48,6% ukupnih njemačkih prihoda od poreza, no samo 12,9% ostvaruju lokalne jedinice (CEMR/

DEXIA, 2011). Kao što pokazuju podaci, vlastiti porezni prihodi lokalnih jedinica nisu preveliki, što može donekle ograničiti njihovu autonomiju djelovanja (UCLG, 2008), dok je financijska autonomija saveznih zemalja iznimno velika.

U Njemačkoj je razvijena i suradnja lokalnih jedinica koje se udružuju u asocijacije radi zajedničkog obavljanja niza poslova koji su im od zajedničkog interesa i koje je racionalnije organizirati za širi teritorij. Udruživanje lokalnih jedinica je dobrovoljno, iako kod nekih poslova prenesenog djelokruga može biti i obligatorno. Trenutačno postoji oko 1.000 međupinskih asocijacija (Marčetić i Giljević, 2010).

3.1. Teritorijalna organizacija lokalne samouprave

Kao što je već rečeno, Njemačka se sastoji od 16 saveznih zemalja (*Länder*). Tri savezne zemlje: Bremen, Berlin i Hamburg zapravo su gradovi koji zbog svoje važnosti i/ili povijesnih razloga, imaju i status savezne zemlje.

Kada se govori o teritorijalnoj organizaciji lokalne samouprave, potrebno je naglasiti autonomiju saveznih zemalja. Naime, organizacija lokalne samouprave u isključivoj je nadležnosti zemalja te stoga svaka savezna zemlja može odlučiti kako će sustav lokalne samouprave na njezinu teritoriju izgledati. Bez obzira na takvu autonomiju, njemačka struktura lokalne samouprave pokazuje veliku ujednačenost i harmonizaciju na čitavom državnom teritoriju.

Lokalna samouprava je najčešće organizirana u dva stupnja. Na prvom stupnju su općine i gradovi (*Gemeinden*). Gradovi se formiraju za urbana područja, a općine nastaju na ruralnom području. Trenutačno ima 11.553 grada i općine (CEMR/DEXIA, 2012).

Drugi stupanj lokalne samouprave čine okruzi (*Landkreise*), kojih ima ukupno 301. Iz sastava okruga izdvojeni su veliki gradovi (*Kreisfreie Städte*), odnosno 117 gradova koji imaju više od 100.000 stanovnika. Takvi gradovi mogu obavljati sve poslove koji ulaze u djelokrug gradova/općina kao

i okruga te su stoga pod neposrednom kontrolom zemaljskih vlasti, odnosno iznad sebe nemaju okrug. To dovodi do formiranja segmentiranog sustava lokalne samouprave u kojemu se na području okruga nalaze dva stupanja lokalne samouprave (gradovi i općine kao prvi stupanj te okruzi kao drugi stupanj), dok na području velikih gradova postoji samo jedan stupanj lokalne samouprave.

Ipak, ima i odstupanja od ovakve strukture lokalne samouprave. Berlin i Hamburg nisu podijeljeni na jedinice lokalne samouprave, nego grad kao cjelina obavlja sve funkcije lokalnih jedinica i zemlje (Ivanišević, 2010). Savezna zemlja Saarland nema gradove u statusu okruga te je stoga jedina u cijelosti primijenila dvostupanjski sustav lokalne samouprave. U zemljama koje su površinski velike, odnosno koje imaju velik broj okruga, formiraju se administrativni okruzi (*Regierungsbezirke*) kao nesamoupravna tijela iznad okruga koji olakšavaju zemaljskoj vlasti kontakte i nadzor nad lokalnom samoupravom (Ivanišević, 2010).

4. Funkcionalna decentralizacija

Za javne službe u Njemačkoj se koristi termin *Daseinsvorsorge* (doslovni prijevod: *skrb za svakodnevnu egzistenciju*). Koncept *Daseinsvorsorge* uveden je 1938., a označuje sve javne službe kojima se zadovoljavaju osnovne materijalne potrebe građana (Ceep, 2010). Taj koncept pretpostavlja da postoje usluge koje se moraju pružati u općem interesu građana te je odatle izvedeno tumačenje da upravo javna vlast, najčešće lokalne jedinice, mora pružati takve usluge jer ih upravo ona najbolje može pružati u općem interesu. Stoga mnoge javne službe, bilo gospodarske ili negospodarske, pružaju upravo tijela lokalnih jedinica, te se stvaraju kvazimonopoli, a mogućnost ulaska privatnika u pružanje takvih usluga nije velika (Wollmann, 2002 prema Ceep, 2010). Dva osnovna načela pri organizaciji i pružanju raznih javnih službi jesu da javna vlast mora intervenirati ako tržište ne može ili ne želi pružiti neku

uslugu te da je zadatak lokalnih jedinica osigurati osnovne potrebe građana (Ceep, 2010).

Obavljanje niza javnih službi u njemačkoj javnoj upravi prepušteno je lokalnoj razini, bilo saveznim zemljama ili lokalnim jedinicama. Savezne zemlje imaju autonomiju u regulaciji javnih službi, zbog čega pojedine od njih mogu biti različito uređene u pojedinim saveznim zemljama, te ne postoji jedinstveno zakonodavstvo koje se na njih odnosi.

Primjerice, osnovno i srednje školstvo prepušteno je u nadležnost saveznim zemljama te svaka za svoje područje uređuje nastavni sadržaj. Izgradnja i održavanje školskih zgrada ulaze u nadležnost lokalnih jedinica. Škole se osnivaju kao javne ustanove bez pravne osobnosti i bez autonomije. Visoko obrazovanje također je u nadležnosti saveznih zemalja te dominiraju javni fakulteti, uz samo nekoliko privatnih. Predškolski odgoj u nadležnosti je lokalnih jedinica, a dječji vrtići različito su organizirani. Bolnice su prepuštene u nadležnost lokalnih jedinica, iako postoje i neke bolnice koje osnivaju savezne zemlje. Dominiraju javne bolnice, iako su se počele pojavljivati i neke privatne, no police zdravstvenog osiguranja donekle otežavaju njihovo korištenje (Ceep, 2010). Gledajući zadovoljstvo građana javnim službama, Nijemci su iznimno zadovoljni svojim zdravstvenim sustavom jer ih čak 91% izjavljuje da su zadovoljni i da imaju povjerenja u zdravstveni sustav (OECD, 2013).

Što se tiče gospodarskih javnih službi (električna energija, plin, voda, javni prijevoz, itd.), velikim ih dijelom pružaju lokalna javna poduzeća (*Stadwerke*). Takva su poduzeća u 45% slučajeva u isključivom vlasništvu lokalnih jedinica, 15% ih je osnovano od većeg broja javnopravnih tijela, a oko 40% uključuje i sudjelovanje privatnog sektora (Ceep, 2010). Iako poduzeća koja pružaju gospodarske javne službe imaju organizacijsku i funkcionalnu autonomiju, ona moraju postupati u najboljem interesu građana te postoji načelo prijenosa potpora, prema kojemu višak prihoda koje je ostvarilo jedno poduzeće (npr. poduzeće za javni prijevoz) može biti prenesen drugom

poduzeću koje je u deficitu (npr. opskrba vodom). To uzrokuje da su lokalna javna poduzeća zatvoren sustav u koji se privatnom sektoru relativno teško samostalno probiti (Ude, 2006, prema: Wollmann, 2011).

Sektor gospodarskih javnih službi dobar je primjer kako je europeizacija utjecala na njemačke lokalne jedinice, koliko su one pratile trend novog javnog menadžmenta i zahtjeve za smanjivanje države i privatizaciju te koji su suvremeni trendovi u današnjoj Njemačkoj. Naime, EU zahtijeva liberalizaciju tržišta gospodarskih javnih službi, što njemačkim multifunkcionalnim lokalnim jedinicama i njihovim javnim poduzećima nije odgovaralo. No, taj impuls europeizacije, pomiješan s novim idejama novog javnog menadžmenta, a zatim i velikim troškovima koje je ujedinjenje Istočne i Zapadne Njemačke prouzročilo, doveo je do toga da su se od kraja 1980-ih, a posebno početkom 1990-ih, njemačka lokalna javna poduzeća počela sve više povlačiti sa tržišta, prodavati svoju imovinu i prepuštati pružanje javnih službi privatnim pružateljima. U tom periodu četiri najveća pružatelja električnih usluga značajno su proširila svoja tržišta. Privatizacija i povlačenje države, točnije lokalnih jedinica, bilo je na djelu, te se u tom periodu govorilo o »smrti lokalnih javnih poduzeća (*Stadtwerkestern*)« (Wollmann, 2011).

No, novo tisućljeće počinje mijenjati takvu sliku te se ulazi u razdoblje »re-municipalizacije« u kojem *Stadtwerke* ponovo preuzimaju svoju prijašnju ulogu. *Stadtwerke* počinju kupovati imovinu koju su prodali, kupuju novu, otkupljuju prethodno prodane udjele od velikih privatnih pružatelja usluga i počinju širiti krug javnih usluga koje pružaju građanima. U lokalnim jedinicama koje su tijekom 1980-ih i 1990-ih provele *outsourcing* nekih usluga ili su one dane u koncesiju, kako ti ugovori počinju istjecati, lokalne jedinice ih ne produžuju, već ponovo preuzimaju samostalno pružanje takvih usluga. Lokalne jedinice sve se češće i udružuju da bi stvorile veća i jača lokalna javna poduzeća koja pružaju usluge građanima svoga područja (Wollmann, 2011). Vidi se stoga da je Njemačka odstupila od

načela novog javnog menadžmenta i ponovo jača ulogu javne vlasti kao pružatelja usluga.

Ipak, ti podaci nikako ne znače da se u Njemačkoj i dalje ne provodi privatizacija. Proces privatizacije započeo je 1983., a od onda sve vlade nastavljaju s raznim oblicima privatizacije. U periodu od 1983. do 2005. bile su 174 prave privatizacije (prodaja većine udjela ili cijelog trgovačkog društva privatniku), a među najvažnijim privatizacijama mogu se istaknuti *Deutsche Telekom* (telekomunikacije) ili *Deutsche Lufthansa* (zračni prijevoz). Osim toga, kao oblik privatizacije navodi se i pretvaranje dotadašnjih upravnih tijela ili ustanova u trgovačka društva uz prodaju većeg ili manjeg dijela njihovih dionica, što je prisutno posebno na lokalnoj razini. Uz privatizaciju, potrebno je spomenuti i javno-privatna partnerstva, posebno na lokalnoj razini, gdje je 2005. otprilike 5% javnih investicija gradova i općina izvršeno kroz razne oblike javno-privatnog partnerstva (DIFU, 2005, prema Bogumil i Jann, 2009).

5. Nacionalna uprava

5.1. Ustrojstvo i proces agencifikacije

Zbog federalnog uređenja u Njemačkoj postoji savezna uprava (uprava razine federacije) i uprava saveznih zemalja, uz, naravno, ustavom zajamčeno pravo na lokalnu samoupravu.

Sukladno njemačkom Temeljnomo zakonu iz 1949. (čl. 70.–73.), savezna vlast može obavljati samo one poslove koji su u Temeljnomo zakonu izričito određeni kao poslovi savezne razine vlasti. Riječ je o ovlastima u 14 područja (vanjski poslovi i obrana, državljanstvo, sloboda kretanja i imigracija, određivanje tečaja novca, sloboda kretanja robe i zaštita granica, zaštita kulturnih dobara od izvoza iz zemlje, zračni prijevoz, federalne željeznice, pošta i telekomunikacije, industrijsko vlasništvo, status službenika savezne uprave, zaštita od terorizma, federalna kriminalistička policija i suradnja s policijama saveznih zemalja, zakoni o oružju i eksplozivima, skrb o veteranima rata, statistika, nuklearna energija), dok u

još 33 područja ima podijeljene ovlasti sa saveznom zemljama, pa zemlje mogu donositi zakone samo ako savezna vlast nije zadržala tu ovlast. Nabrojanje nadležnosti savezne uprave jasno pokazuje da je velika većina javnih djelatnosti prepuštena nižim razinama vlasti. Stoga je savezna uprava mala i po broju organizacija koje ju čine i po broju zaposlenih.

Radi obavljanja djelatnosti iz svoje nadležnosti savezna uprava danas se sastoji od svega 14 ministarstava. Na čelu ministarstava je ministar koji sukladno Temeljnomo zakonu ima ovlast samostalno organizirati i voditi rad svog ministarstva, ali i odgovora za njegov rad. Kancelar postavlja opće smjernice djelovanja vlade, no ne može narediti ministrima kako uređiti pojedina pitanja unutar njihova resora (Hustedt, Tiessen, 2006).

Uz ministarstva, saveznu upravu čine još dvije skupine tijela: izravna nesamostalna tijela (*unmittelbare Bundesverwaltung*) i samostalne agencije (*mittelbare Bundesverwaltung*).

Izravna nesamostalna tijela predstavljaju tijela pod kontrolom pojedinog ministarstva, bez pravne autonomije i pravne osobnosti, no ona ipak imaju određenu menadžersku slobodu i posebne zadatke, izdvojene od zadataka ministarstava. Ta tijela nemaju ovlast samostalno predlagati vlastiti proračun, već je njihov proračun sastavni dio proračuna ministarstva, što umanjuju prostor njihova diskrecijskog djelovanja i autonomiju u djelovanju. Također, nadležno ministarstvo nad tim tijelima provodi pravni, ali i funkcionalni nadzor. Karakteristično je za njemačku upravu da samo ova skupina tijela može obavljati one funkcije koje u sebi sadržavaju mogućnost primjene prisile prema građanima. Tako se ovakva vrsta organizacija osniva u područje kontrole zlouporabe droga, zaštite tržišnog natjecanja, imigracije, statistike, industrijskog vlasništva, itd. (Bach, 2012).

Izravna nesamostalna tijela dijele se u tri podskupine: viša savezna tijela (npr. Savezni ured za migraciju i izbjeglice), srednja savezna tijela (npr. Savezna uprava za policiju) te savezne ustanove bez pravne osobnosti (npr. Savezni centar za

edukaciju o zdravlju). U 2008. postojalo je otprilike 100 takvih tijela (Bach, 2012).

Samostalne agencije predstavljaju tijela s pravnom osobnošću i većom autonomijom u djelovanju. Ona imaju vlastiti proračun te veću autonomiju u pogledu zapošljavanja i plaća službenika budući da njihovi zaposlenici mogu imati veće plaće od onih koji rade na istim poslovima u izravnim nesamostalnim tijelima. Ministarstva provode nadzor nad samostalnim agencijama, no taj je nadzor manjeg intenziteta negoli nadzor nad nesamostalnim tijelima te se očituje većinom u nadzoru zakonitosti djelovanja. Područje djelovanja tih tijela obuhvaća sektore izvan resora klasične državne uprave (npr. socijalni fondovi, kultura, javni mediji, itd.) (Bach, 2012).

I samostalne agencije dijele se u tri skupine: ustanove javnog prava (npr. Savezna agencija za nadzor financijski usluga), zaklade (npr. Zaklada saveznog kancelara Willyja Brandta) te korporacije javnog prava (npr. Savezna agencija za zapošljavanje). Godine 2008. bilo ih je otprilike 210 (Bach, 2012).

Samostalne agencije predstavljaju ujedno i njemački model agencija te se kroz njihov razvoj može pratiti i kako je tekao i kako teče danas proces agencifikacije u Njemačkoj. Njemačka ima dugu tradiciju osnivanja agencija, a prva agencija osnovana je krajem 19. stoljeća. U periodu nakon 1918., kada je veći niz funkcija prenesen na razinu federacije, desilo se i širenje broja saveznih agencija. Tradicija postojanja agencija potvrđena je i u Temeljnem zakonu koji propisuje osnivanje agencija u pojedinom području. Period socijalne države, tj. razdoblje od kraja Drugog svjetskog rata do 1980-ih, obilježeno je daljnjim rastom broja agencija u raznim sektorima. Ne može se reći da je u tom razdoblju postojala sustavna politika stvaranja agencija, no potrebe sve jače aktivnosti države u pojedinim sektorima to su zahtijevale. Rast agencija nastavio se, očekivano, i 1980-ih u vrijeme vladavine novog javnog menadžmenta koji i zahtijeva odvajanje *policy* poslova od izvršnih i osnivanje agencija. No, zanimljivo je da je u Njemačkoj 1990-ih započeo trend smanjivanja broja agencija, odnosno

period njihove konsolidacije. Uz to, može se reći da je danas na dijelu proces strukturne preobrazbe agencija. Naime, osjetna je tendencija preoblikovanja raznih izravnih nesamostalnih tijela u samostalne agencije (što se smatra oblikom vertikalne specijalizacije) te spajanja nesamostalnih tijela (što se naziva horizontalnom despecijalizacijom) (Bach, 2012).

Karakteristično za njemačku javnu upravu jest da savezna uprava ne osniva tijela dekoncentrirane državne uprave, bilo na razina saveznih zemalja bilo na razini lokalnih jedinica (UCLG, 2008). Isto tako, savezne zemlje suzdržavaju se od osnivanja svojih ispostava na području lokalnih jedinica, a u zadnje vrijeme vidi se i tendencija njihova ukidanja i prenošenja poslova na obavljanje lokalnim jedinicama (Wollmann, 2004).

5.2. Unutarupravna koordinacija

Potrebno je naglasiti dvije temeljne činjenice koje olakšavaju razumijevanje načina ostvarenja koordinacije njemačke javne uprave. Prvo, njemačka uprava pretežito je hijerarhijski strukturirana te svako ministarstvo kontrolira i odgovora za organizacije koje su u njegovu resoru. Drugo, ministri imaju veliku autonomiju u djelovanju koju im ne smije ograničavati niti savezni kancelar. To dovodi do toga da je u prvom redu potrebno osigurati suradnju i koordinaciju između ministarstava. Slijedeći tradiciju pravne države još krajem 1950-ih donesen je Zajednički poslovnik o postupanju saveznih ministarstava (*Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien* – GGB) koji se od onda konstantno poboljšava i usklađuje s potrebama vremena, a njegova zadnja izmjena bila je 2011.

Sukladno GGB-u, kod bilo kojeg prijedloga zakona postoji jedno »vodeće ministarstvo« u tom području koje se zaduženo oblikovati prijedlog zakona i dostaviti ga svim ostalim ministarstvima na čije resore taj zakon može imati utjecaja. To osigurava uključenost svih zainteresiranih ministarstava u izradu zakona te oblikovanje njihovih prijedloga, sukladno kojima

»vodeće ministarstvo« mora prilagoditi prijedlog zakona. Uz to, svako zainteresirano ministarstvo mora potpisati prijedlog zakona s kojim se slaže, što dodatno osigurava međusobnu suradnju. Sve prijedloge zakona dodatno provjeravaju ministarstva unutarnjih poslova, pravosuđa i financija (Hustedt, Tieszen, 2006), a od 2006. postoji i Nacionalno vijeće za kontrolu propisa, koje procjenjuje mogući učinak bilo kojeg prijedloga zakona.

Osim toga, koordinaciju na najvišoj razini osigurava već navedeni Ured saveznog kancelara, a posebno njegova podjela koja prati resore ministarstava te koja omogućuje da se na jednom mjestu prate aktivnosti svih ministarstava.

5.3. Nadzor nad radom uprave

Osim već navedenog političkog nadzora nad upravom, postoje i drugi mehanizmi njezina nadzora. U okviru unutarupravnog nadzora mogu se razlikovati tri vrste nadzora: ministarski nadzor (*Ministerialaufsicht*), nadzor nad saveznim zemljama (*Bundesaufsicht*) i nadzor nad lokalnim jedinicama (*Kommunalaufsicht*).

Ministarski nadzor predstavlja hijerarhijski nadzor viših tijela savezne uprave, ministarstava, nad podređenim tijelima, izravnim nesamostalnim tijelima i samostalnim agencijama. Taj se nadzor sastoji u kontroli zakonitosti i svrsishodnosti obavljanja poslova savezne uprave, s time da je nadzor puno intenzivniji nad izravnim nesamostalnim tijelima nego nad samostalnim agencijama nad kojima se najčešće zadržava samo na nadzoru zakonitosti. Ministarski nadzor može imati različiti stupanj intenziteta te se može kretati od toga da ministarstvo koje provodi nadzor samo upućuje nadzirano tijelo na pojedine zakonske odredbe odnosno upozorava na neke nepravilnosti, preko toga da od nadziranog tijela traži dodatne informacije pa sve do toga da daje izričite upute kako se pojedini posao mora obaviti (Bogumil i Jann, 2009).

Nadzor nad saveznim zemljama provode tijela savezne razine, a sastoji se u kontroli zakonitosti i pravilnosti obavljanja

poslova koji su sa savezne razine preneseni zemljama, odnosno kontrolira se urednost provođenja saveznih zakona na zemaljskoj razini (Bogumil i Jann, 2009).

Svaka savezna zemlja nadzire funkcioniranje lokalnih jedinica na svome području. Ako je riječ o poslovima koji su sa razine savezne zemlje delegirani lokalnim jedinicama, taj nadzor uključuje i nadzor nad svrshodnošću postupanja. Pri delegiranju takvih funkcija savezne zemlje mogu lokalnim jedinicama propisivati detaljna pravila njihova provođenja, a nadzor nad tim funkcijama može biti i vrlo intenzivan (UCLG, 2008).

Nadalje, kao oblik nadzora nad upravom javlja se i nadzor od strane sudbenih tijela. Sudbena vlast u Njemačkoj sastavljena je od sudova zemalja, a najviši sud u svakom području je savezni sud. Tako postoji Savezni sud pravde kao najviša instancija u kaznenim i građanskim predmetima, Savezni upravni sud, Savezni sud za radne sporove, Savezni socijalni sud te Savezni financijski sud. Osim toga, Njemačka ima i Ustavni sud koji odlučuje o ustavnosti saveznih zakona i zakona zemalja, rješava sporove nadležnosti između savezne razine i zemalja te kontrolira zakonitost djelovanja političkih stranaka (UNDP, 2006).

U kontekstu nadzora nad upravom najveću ulogu imaju, očekivano, upravni sudovi. Upravni sudovi presuđuju u svim područjima javnog prava, odnosno nadležni su u svim predmetima koji ne ulaze u nadležnost drugih sudova. Organizacija upravnog sudstva je takva da na prvom stupnju postoje 52 upravna suda koji većinom djeluju i rješavaju sporove unutar pojedine savezne zemlje. Iznad njih je 16 viših upravnih sudova, koji su ujedno najviši upravni sudovi svake savezne zemlje, a treća je instancija Savezni upravni sud sa sjedištem u Leipzigu. Niži upravni sudovi rješavaju u pojedinačnim upravnim stvarima, odnosno postupaju po upravnim tužbama koje podnose fizičke i pravne osobe protiv akata tijela javne uprave. U nadležnost viših upravnih sudova ulazi i kontrola zakonitosti nekih općih akata (Bogumil i Jann, 2009).

Financijska kontrola rada uprave u rukama je državne revizije (*Rechnungshöfe*). Postoji Savezna državna revizija koja kontrolira financijsko upravljanje i poslovanje tijela savezne uprave, te 16 državnih revizija na razini svake savezne zemlje. Državne revizije same biraju nad kojim će tijelima provesti kontrolu, a vrsta kontrole može biti različita. Tako revizija može odlučiti da kontrolira cjelokupno financijsko poslovanje nadziranog tijela, a može se ograničiti i samo na nadzor pojedinih programa, projekata ili specifičnih slabih točaka poslovanja nadziranog tijela. Nalazi revizije dostavljaju se nadziranom tijelu, kao i njemu nadređenom tijelu radi očitovanja i eventualnog poduzimanja radnji radi ispravljanja uočenih nedostataka, te se tek zatim sastavlja finalni izvještaj. Izvještaj o provedenim revizijama svake se godine dostavlja i parlamentu (saveznom ili onome pojedine zemlje). Nadzorna snage državne revizije proizlazi iz njezina velikog ugleda i kvalitete argumentacije izvještaja i rada, pa tijela postupaju po njezinim uputama kako bi zaštitila svoju reputacija (Bogumil i Jann, 2009).

Daljnji mehanizam nadzora nad upravom predstavljaju i druga posebna tijela, od kojih će se ovdje poseban osvrt dati na dva takva tijela te na njihove njemačke inačice: ombudsmana i povjerenika za zaštitu podataka i informiranje.

Većina država poznaje instituciju ombudsmana kao tijela zaduženog za razmatranje pritužbi građana podnesenih zbog nezakonitog rada i postupanja tijela javne uprave. U Njemačkoj ne postoji samostalna institucija ombudsmana, već postoji Odbor za prigovore Bundestaga (*Petitionsausschuss Deutscher Bundestag*). Odbor se sastoji od 27 članova koji su imenovani iz redova zastupnika u Bundestagu, a jedan od članova ujedno predsjednik je Odbora. Odbor ima zadatak razmotriti i ispitati sve prigovore podnesene na rad tijela savezne uprave te o svojim nalazima i prijedlozima obavještava i podnositelja pritužbe i Bundestag. I na razini saveznih zemalja ova je tematika većinom u nadležnosti odbora za prigovore parlamenata, no četiri su savezne zemlje (Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein i Thüringen) formirale samostalnu instituciju ombudsmana.

U skladu s Zakonom o zaštiti podataka (*Bundesdatenschutzgesetz – BDSG*, čl. 22.–26.), stvorena je posebna institucija saveznog povjerenika za zaštitu podatka i slobodu pristupa informacijama (*Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit*) kojeg imenuje Bundestag na prijedlog savezne vlade na period od pet godina, a njegov je zadatak nadzirati provedbu navedenog zakona, odnosno osigurati zaštitu tajnosti podataka, ali i odgovarajući pristup informacijama i otvorenost tijela javne uprave. U slučaju uočenih nepravilnosti povjerenik može tražiti objašnjenja od svih tijela savezne razine, predlagati mjere za poboljšanje stanja te tražiti odgovor i objašnjenje o tome je li pojedino tijelo poduzelo mjere kako bi uklonilo uočene nedostatke. Osim toga, povjerenik daje i stručna mišljenja, a svake dvije godine podnosi i izvješće Bundestagu u kojem obavještava javnost o stanju i naprecima u području zaštite podataka i slobodi pristupa informacijama.

5.4. Odnos građana i uprave

Njemačka se uzima kao primjer weberijanske disciplinirane i pravilima ograničene uprave. U više aspekata to je dobro, no u aspektu odnosa prema građanima mogu se pojaviti neki nedostaci, u prvom redu takva uprava može biti zatvorena i netransparentna prema građanima te orijentirana slijedenju procedura. U Njemačkoj su uvidjeli tu opasnost te se počelo intenzivno raditi na poboljšanju odnosa s građanima. Upravu se nastoji što je moguće više otvoriti i približiti građanima, iako se navodi da je to dugotrajni proces koji je još uvijek u tijeku.

Za sada postoje očigledni napreci u području odnosa građana i uprave. Na lokalnoj razini jedan od pokazatelja napretka jest osnivanje ureda za građane (*Bürgeramtes*) u svim većim, a sve više i manjim gradovima. Riječ je o jedinstvenom mjestu na kojem građani mogu dobiti sve informacije, predati i preuzeti sve dokumente, odnosno nastoji se osigurati da građani na jednom mjestu i u što jednostavnijem postupku dođu do svih usluga koje im njihova lokalna jedinica pruža. Prototip ureda

za građane pojavio se već sedamdesetih godina, međutim do njihova pravog širenja kao i do prave orijentacije prema građanima dolazi početkom 1990-ih. Prvi pravi ured za građane osnovan je u Hagenu, te je dokazao da njegovo postojanje ne samo poboljšava kvalitetu rada i usluga lokalne jedinice već utječe i na produktivnost rada čitave gradske uprave. Nakon toga uredi za građane počeli su se iznimno brzo širiti te je do 2005. 80–90% gradova većih od 50.000 stanovnika imalo takve urede, dok je postotak kod lokalnih jedinica većih od 10.000 stanovnika iznosio oko 60% (Bogumil i Jann, 2009). Na saveznoj razini uveden je jedinstveni telefonski broj (115) pozivom na koji građani mogu dobiti većinu informacija o nizu javnih usluga koje pruža savezna uprava, uprave saveznih zemalja ili lokalnih jedinica. Na taj se način osigurava veća učinkovitost rada, a građanima se omogućuje da kroz samo jedan telefonski poziv dobiju potrebne informacije.

Osim što se građanima nastoji olakšati korištenja uslugama koje im javna uprava pruža, ulažu se i intenzivni naponi za uključivanje građana u sam proces stvaranja javnih politika. Kao dokaz tome može se navesti da je još 2000. njemački kancelar Schröder osnovao komisiju zaduženu za ispitivanje mehanizama jačanja participacije građana koja je donijela dokument pod nazivom *Budućnost građanskog angažmana* (Bogumil i Jann, 2009).

Nadalje, najnovije reforme javne uprave koje se provode na saveznoj razini usmjerene su jačanju e-uprave, odnosno omogućavanju građanima da putem interneta dobiju što više javnih usluga i sudjeluju u procesu stvaranja javnih politika. Tako je 2007. stvoren servis De-mail putem kojeg je omogućena sigurna i autorizirana komunikacija i dostava pismena između upravnih organizacija i građana, a nove osobne iskaznice omogućuju identifikaciju građana na internetu kako bi se osigurala sigurna komunikacija s tijelima javne uprave. Godine 2013. donesen je i posebni Zakon o e-governmentu čiji je temeljni zadatak usmjeriti sva tijela javne uprave na široko korištenje internetom prilikom svih vrsta komunikacije s građanima. Podaci pokazuju da se 51% građana Njemačke koristi

internetom kako bi komuniciralo s tijelima javne vlasti, što je u prosjeku ostalih država OECD-a (OECD, 2013), i pokazuju da Njemačka ima još prostora za napredak u ovom aspektu djelovanja.

6. Službenički sustav

Prema posljednje dostupnim podacima, na ukupnu populaciju od 82 milijuna stanovnika Njemačka ima ukupno 38 milijuna zaposlenih. Od ukupnog broja zaposlenih 4,5 milijuna zaposleno ih je u javnoj upravi na svim razinama, a od tog broja njih samo 10%, ili 474.500, zaposleno je na saveznoj razini (obuhvaća i državne službenike, ali i sve zaposlene u javnim službama financiranim od savezne vlasti), dok ostalih 90% radi u upravi zemalja i lokalnih jedinica ili u javnim službama koje financiraju zemlje ili lokalne jedinice (BMI, 2009).

Osobe zaposlene u javnoj upravi mogu se podijeliti u dvije glavne kategorije:

- (1) službenici (*Beamten*) – njihov status uređen je javnim pravom, na svoje radno mjesto imenuju se posebnim aktom, rad u upravi im je karijera, a prava i obveze uređeni su im posebnim zakonom. Oni većinom rade u saveznoj, zemaljskoj ili lokalnoj upravi, velikim dijelom na poslovima klasične državne uprave. U hrvatskim terminima ova kategorija obuhvaća državne i lokalne službenike i neke namještenike;
- (2) zaposlenici (*Tarifbeschäftigte*) – njihov status nije posebno uređen, već se njihova prava i obveze uređuju općim zakonom o radu te zaključuju klasični ugovor o radu. Oni većinom rade u javnim službama (zdravstvo, školstvo, socijalna skrb) (BMI, 2009). U hrvatskim terminima ova kategorija osoba se odnosi na javne službenike.

Uz to, postoji i kategorija radnika koji u javnoj upravi obavljaju neke poslove sukladno općem zakonu o radu, a ne ulaze u prethodne dvije kategorije (UNDP, 2006).

Službenički sustav u ovom tekstu odnosi se samo na prvu kategoriju ljudi koji rade u njemačkoj javnoj upravi, službenike, koji predstavljaju 39% ljudi zaposlenih u njemačkoj javnoj upravi (BMI, 2009).

Kao što je već rečeno, još od 18. stoljeća službenici imaju velik ugled u njemačkom društvu. Oni trebaju biti neovisni, nepristrani i profesionalni stručnjaci koji štite javni interes. Kako bi se osiguralo da to zaista i budu, službenici imaju niz prava, ali i obveza. Glavne obveze službenika su sljedeće:

1. Svoju dužnost moraju ispunjavati nepristrano i pošteno te pritom moraju imati u vidu zaštitu javnog interesa.
2. Ne smiju primati nagrade ili darove.
3. Moraju ispunjavati naredbe nadređenih, no pritom se ne isključuje njihova osobna odgovornost. U slučaju sumnje na nezakonitost ili neprimerenost naredbe, moraju tražiti dodatno pojašnjenje, no ako nadređeni uputu ponovi, moraju je izvršiti, osim kada je riječ o kršenju ljudskih prava ili nezakonitim radnjama.
4. Moraju čuvati ugled službe. Imaju pravo na sudjelovanje u političkim aktivnostima, no to se ni na koji način ne smije odraziti na nepristranost njihova rada.
5. Nemaju pravo na štrajk. Budući da je njihova dužnost osigurati funkcioniranje javne uprave, od čega zavise interesi i prava svih stanovnika, nedopustivo je da se pružanje usluga obustavlja. Isto tako, štrajk bi se smatrao kao neloyalnost prema parlamentu koji uređuje status službenika i koji funkcionira kao poslodavac.

Uz ove glavne obveze, službenici imaju i niz prava:

1. Doživotno imenovanje – jednom kada je službenik primljen u službu i uspješno prošao probni rad, njegovo imenovanje doživotnog je karaktera jer se smatra da se samo tako može osigurati njegova nepristranost i neutralnost.
2. Odgovarajuća plaća – koja će osigurati odgovarajuću materijalnu egzistenciju službenika i omogućiti mu da se posveti svojim dužnostima. Država se mora brinuti

za svoje službenike i njihove obitelji i nakon prestanka službe.

3. Pravo na odgovarajuće radno mjesto – kako bi se osigurala kvaliteta njegova rada, službenik ne može biti zaposlen na niže radno mjesto od svoje formalne kvalifikacije (BMI, 2009).

Službenici se dijele u četiri skupine: niži službenici (*Einfacher Dienst*), niži srednji službenici (*Mittlerer Dienst*), viši srednji službenici (*Gehobener Dienst*) i viši službenici (*Höherer Dienst*). Službenici se razvrstavaju u jednu od skupina ovisno o svom stupnju obrazovanja: npr. za ulazak u skupinu viših službenika traži se fakultetsko obrazovanje. To zapravo znači da Njemačka primjenjuje karijerni klasifikacijski sustav, no budući da su odluke o odabiru, napredovanju i razvoju službenika decentralizirane, tj. svako ministarstvo ima ovlast samostalno odlučivati o svojim službenicima, to ovaj sustav pretvara u sustav odjela (Marčetić, 2007).

Početni odabir službenika vrši se na temelju diploma, a ne natječaja (Marčetić, 2007). Nakon primitka u službi, službenik se zapošljava na određeno vrijeme koje se smatra periodom pripremanja za rad u službi. Za niže službenike period pripremanja ne postoji, dok za niže srednje službenike traje od jedne do dvije godine, za više srednje službenike najčešće tri godine, a za više službenike najmanje 18 mjeseci, a najčešće dvije godine. Završetkom perioda pripremanja službenici polažu ispit nakon kojeg dobivaju trajno radno mjesto u službi (BMI, 2009).

Od 1997. uvedeno je obvezno ocjenjivanje službenika koje se obavlja minimalno svake tri godine, a može i po potrebi. Napredovanje službenika regulira se unutar pojedinih upravnih organizacija (Marčetić, 2007). Službenik može napredovati na više radno mjesto ako za njega ima potrebno formalno znanje te ako se oslobodilo odgovarajuće radno mjesto. Nakon što službenik bude imenovan na više radno mjesto, prvo imenovanje uvijek je vezano uz probni rok kako bi se ispitalo posjeduje li službenik potrebna znanja za rad na tom radnom mjestu.

U Njemačkoj ne postoji posebna kategorija vodećeg osoblja, već se ono bira iz redova viših i visokih službeničkih mjesta. Nakon što određena osoba bude izabrana za rad na rukovodećem mjestu, na to se mjesto postavlja uz određeni probni rok za vrijeme kojega mora dokazati svoju sposobnost obavljanja svih zadataka tog radnog mjesta (BMI, 2009).

Prva reforma službeničkog sustava provedena je 1971. kada je savezna razina postala nadležna za regulaciju službeničkog zakonodavstva. Međutim, to je promijenjeno 2006. kada je određeno da je službeničko zakonodavstvo u podijeljenoj nadležnosti savezne vlasti i zemalja. Sada savezna razina donosi samo osnovni zakon koji uređuje status, prava i obveze službenika, no regulacija njihovih plaća i mirovina prepuštena je zemljama (BMI, 2009).

Do 2006. plaće svih službenika u zemlji bile su jednake, no od tada regulacija plaća može biti različita. Ipak, osnovno pravilo koje vrijedi za plaće svih službenika jest da njihova primanja moraju biti odgovarajuća njihovu statusu i dužnostima te im moraju omogućiti da se poslu potpuno posvete. Prema ukupnom iznosu plaća koji sve razine vlasti plaćaju službenicima, vidi se da su prosječne plaće njemačkih službenika veće od plaća u drugim razvijenim zemljama (OECD, 2013). U pogledu mirovina, potrebno je naglasiti da su službenici izuzeti iz redovnog sustava mirovinskog osiguranja, te za njih postoji poseban sustav. Budući da je rad u upravi doživotna karijera, službenici ne izdvajaju za naknadu za nezaposlene (BMI, 2009).

Velika pažnja posvećuje se usavršavanju službenika koji su u službi. U tu svrhu postoji savezna Akademija za javnu upravu koja je središnja institucija za usavršavanje i osposobljavanje službenika. Osim toga, razna ministarstva organiziraju obuke i usavršavanja za vlastite potrebe.

U Njemačkoj postoji i dugačka tradicija obrazovanja za javnu upravu. Do polovine 20. stoljeća njemačka uprava bila je popunjena ponajprije pravnicima, no danas se to mijenja te i osobe drugog obrazovanja dolaze u upravu i na vodeća službenička mjesta. Već od 1960-ih počeli su se izvoditi programi namijenje-

ni obrazovanju upravnih generalista, npr. 1968. uveden je program interdisciplinarnog obrazovanja za javnu upravu na Sveučilištu u Konstanzu, a 1976. Visoka škola za upravnu znanost Speyer (*Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*) pokrenula je mnoge poslijediplomske obrazovne programe za sve osobe koje rade u upravi. Od 1990-ih na mnogim sveučilištima uvode se programi specijalizirani za javnu upravu, javni menadžment i javne politike. Uz dvije spomenute institucije, i Sveučilište u Potsdamu ističe se svojim programima usmjerenim obrazovanju za javnu upravu (Musa et al., 2007).

Iako većina zemalja ima problema s etičkim standardima i njihovim pridržavanjem od strane javnih službenika, čini se da u Njemačkoj nije tako. Bez obzira na to što u Njemačkoj ne postoji etički kodeks javnih službenika, istraživanja pokazuju da su kršenja etičkih standarda rijedak i izoliran problem (Moilanen i Salminen, 2006), a prema podacima Transparency International Njemačka se ubraja među zemlje s najmanjim stupnjem korupcije (2013. bila je 12. između 175 zemalja).

7. Reforme javne uprave

U Njemačkoj posebno značenje ima pojam pravne države (*Rechtsstaat*) i vladavine prava. Dva su glavna razloga za to: prvi – pravna država kao i weberijanski idealtip birokracije prethodili su nastanku demokratske države 1871. te su stoga vladavina prava i javni službenici oduvijek imali istaknuto i važno mjesto, drugi – razdoblje nacizma ostavio je traga na suvremenu Njemačku te se vladavina prava čuva kao temeljna vrijednost (Pusić, 2002). Zbog toga je težište u javnom upravljanju njemačkom upravom uvijek bilo na poštovanju zakona, slijeđenju pravila i pravnim vrijednostima, a nove menadžerske reforme i ekonomske vrijednosti puno su teže nalazile svoje mjesto u reformama njemačke javne uprave.

U grubim crtama programi reforme državne i javne uprave koja je donijela savezna razina vlasti mogu se podijeliti u nekoliko perioda koji jasno pokazuju na kojim je vrijednostima i na kojim doktrinama težište u pojedinom periodu:

- (1) U prvoj fazi, koja je trajala od nastanka moderne Njemačke do 1960-th godina, naglasak je bio na izgradnji institucija i sistematizaciji javnih funkcija. Ideal je predstavljala minimalistička država i njezina minimalna intervencija u gospodarski i socijalni život zemlje.
- (2) Od 1960-ih do početka 1980-ih ideal je postala aktivna država koja svojim intervencijama potiče ekonomski razvoj. To je period države blagostanja i jačanja socijalnih vrijednosti. U ovom periodu poduzimaju se neke mjere reforme državne uprave, npr. 1968. provodi se reforma ministarstava, 1969. financijska reforma, a 1973. reforma službeničkog prava (Pusić, 2002; Pusić, 2007).
- (3) Od 1980-ih ideal postaje »vitka država« (*Schlanker Staat*), te se i u Njemačkoj pojavljuje privatizacija koja je dotakla mnoge resore savezne države. U ovom periodu pokušalo se i s primjenom nekih drugih menadžerskih metoda, npr. donesena je odluka da se ministarstva svedu samo na mjesta na kojima će se donositi odluka, a da se neposredno izvršavanje povjeri većem broju autonomnih agencija. Nastoji se promijeniti način na koji se upravlja državnim upravom te se potiče orijentacija na ciljeve i rezultate rada umjesto upravljanja putem propisa. Uvodi se strateško planiranje, pojavljuje se orijentacija na kvalitetu pruženih usluga i nove metode upravljanja ljudskim potencijalima (Pusić, 2007a). Te mjere reforme pokazuju jasni utjecaj novog javnog menadžmenta (NJM).
- (4) Od kraja 1990-ih Njemačka mijenja smjer reformi te uz tradicionalne i menadžerske elemente nastoji uvesti i obvezno sudjelovanje građana, otvorenost i transparentnost uprave te korištenje novim tehnologijama. Ta promjena u orijentaciji i smjeru reformi se vidi i u službenim nazivima reformskih programa. Tako je 1998. donesen program reforme pod nazivom Moderna država – moderna uprava (*Moderner Staat – modern Verwaltung*), 2006. onaj koji je nazvan Inovativna

javna uprava okrenuta budućnosti (*Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen*), a program reforme javne uprave iz 2010. zove se Umrežena i transparentna javna uprava (*Vernetzte und transparent Verwaltung*) (Hammerschmid et al., 2013). Današnje reforme očito su inspirirane i novim doktrinama, u prvom redu onom dobre uprave i neoweberijanske države.

7.1. Reforme na lokalnoj razini

Već je više puta naglašen velik stupanj decentralizacije njemačke države te da su niže razine vlasti one koje obavljaju većinu javnih poslova. Zbog toga, kada se govori o reformama javne uprave općenito, u prvom se redu misli na reforme na lokalnoj razini te se na toj razini mogu i vidjeti najveće promjene. U njemačkoj lokalnoj samoupravi, mogu se pratiti tri vrste reformi koje su se u njoj dešavale. Riječ je o (1) teritorijalnim reformama koje su usmjerene konstantnom smanjivanju broja lokalnih jedinica, (2) reformama usmjerenim promjeni lokalnog izbornog sustava i mehanizmima neposrednog sudjelovanja građana te (3) reformama u načinu upravljanja lokalnim jedinicama.

- (1) Teritorijalne reforme u Njemačkoj provode se postupno, ali zapravo uvelike mijenjaju teritorijalnu organizaciju zemlje. Godine 1966. Njemačka je imala 24.444 lokalnih jedinica, 425 okruga i 141 grad u statusu okruga. Lokalne jedinice bile su iznimno male, odnosno imale su u prosjeku 2.200 stanovnika (Ivanišević, 2010) što nije odgovaralo potrebama Njemačke kao i općenito decentralizacijskim reformama u to vrijeme u zemljama zapadne Europe. Njemačka je htjela jače i veće lokalne jedinice, koje će biti sposobne i preuzeti više poslova. Kako bi se u tome uspjelo, krenulo se u reformu smanjivanja broja lokalnih jedinica. Reforma je završila 1980., pa je te godine Njemačka imala 8.525 lokalnih jedinica, 236 okruga i 88 grada u statusu okruga. Time je broj stanovnika u općinama pora-

stao sa 2.200 na otprilike 7.000 stanovnika (Ivanišević, 2010).

Nakon ujedinjenja s Istočnom Njemačkom, pojavila se ponovna potreba reforme teritorijalne strukture. Naime, tim ujedinjenjem Njemačka se povećala za još pet saveznih zemalja. Međutim, tih pet zemalja imale su zajedno više od 7.500 općina i gradova, odnosno one same imale su lokalnih jedinica koliko deset zapadnonjemačkih zemalja zajedno. Takvo stanje nije moglo opstati te se krenulo se u novu, dugoročnu reformu koja je još uvijek u tijeku. Tako je do 1998. ukupan broj njemačkih lokalnih jedinica smanjen na 14.197, a 2006. na daljnjih 13.400. U periodu od 2007. do 2011. broj lokalnih jedinica se smanjio daljnjih 7% te ih danas ima 11.553 (CEMR/DEXIA, 2012), što dokazuje da se postupno smanjivanje broja lokalnih jedinica i njihovo posljedično okrupljivanje nastavlja i danas.

- (2) Reforme koje se odnose na promjenu izbornog sustava i mehanizama sudjelovanja građana počele su početkom 1990-ih godina. Tih godina sve su savezne zemlje počele donositi zakone kojima se uvode obvezujući lokalni referendumi koji do tada u načelu nisu postojali u njemačkim zemljama. Razlog njihova uvođenja bio je jačanje demokratičnosti lokalne samouprave, njezine legitimacije pred građanima i omogućavanja građanima da i neposredno sudjeluju i odlučuju o sudbini vlastite lokalne jedinice. Zemlje većinom propisuju da se lokalni referendum može raspisati na inicijativu predstavničkog tijela ili građana koji to podrže potrebnim brojem potpisa, a da bi referendum bio valjan, potrebno je da na njega izađe određeni postotak birača koji se kreće u rasponu 25–30% ukupnog broja birača (Wollmann, 1998). Referendumi mogu biti raspisani u svim poslovima iz lokalnog djelokruga, osim u pitanjima lokalnog proračuna i unutarnje organizacije lokalne uprave (UCLG, 2008).

Daljnja inovacija u ovom periodu jest i uvođenje neposrednog izbora načelnika u velikom broju njemačkih saveznih zemalja. Iako su njemačke savezne zemlje Bavarska i Ba-

den-Württemberg bile prve zemlje u Europi koje su uvele neposredni izbor načelnika, i to još nakon II. svjetskog rata, ipak se taj institut nije proširio sve do 1990-ih godina, kada dolazi do njegove ekspanzije. Zajedno s neposrednim izborom načelnika uvedena je i mogućnost njegova opoziva putem referendum, što predstavlja dodatni mehanizam jačanja pozicije građana i njihova utjecaja na javnu vlast. Zanimljivo je da se u Njemačkoj takvi postupci opoziva načelnika relativno često koriste, pa je primjerice u saveznoj zemlji Brandenburg čak 10% načelnika opozvano (Wollmann, 2003). Istraživanja pokazuju da je uvođenje neposredno izabranog načelnika ojačalo njegovu ulogu u lokalnoj jedinici, dok se utjecaj političkih stranaka značajno smanjio (Bogumil, 2001 prema: UCLG, 2008).

- (3) I napokon, zadnja skupina reformi odnosi se na način upravljanja lokalnim jedinicama. Naime, većina europskih zemalja krenula je 1980-ih s provođenjem reformi inspiriranih doktrinom NJM-a. Međutim, Njemačka je s tim reformama otpočela gotovo s desetogodišnjim zakašnjenjem. Glavni razlog tome bio je nedostatak prethodnog ekonomskog pritiska. Tijekom 1980-ih, kada je NJM polučio najveće učinke i dobio najveći broj država pristaša, Njemačka je bila ekonomski stabilna te iako je s nekim reformama započela, zapravo nije bila prisiljena na velike reforme. Ipak, 1990. i priključenje Istočne Njemačke doveli su do toga da se i dotadašnja Zapadna Njemačka, ali i cijela novonastala država našla pod ekonomskim pritiskom koji je na neki način trebalo smanjiti, pa se i Njemačka otvara prema menadžerskim reformama vlastite uprave. Za razliku od ostalih zemalja Europe, u Njemačkoj su menadžerske reforme pokrenule lokalne jedinice, a tek nakon njihove implementacije na lokalnoj razini uslijedila je njihova postupna primjena na zemaljskoj i saveznoj razini (Kuhlmann et al., 2008).

Glavni pokretač menadžerskih reformi njemačke lokalne samouprave 1990-ih bilo je njemačko udruženje lokalnih jedi-

nica za javni menadžment – KGSt (*Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement*). KGSt je od 1991. počeo objavljivati radove i organizirati savjetovanja na temu NJM i stvarati novu vrstu NJM prilagođenu njemačkim okolnostima i potrebama njemačkih lokalnih jedinica. Ta njemačka inačica NJM nazvana je Novi model upravljanja (*Neues Steuerungsmodell* – NSM). Prilikom formiranja koncepta NSM, KGSt se ugledao na primjer nizozemskog grada Tilburga koji je još polovinom 1980-ih započeo s reformom svoje gradske uprave po načelima NJM, nastojeći funkcioniranje grada što je moguće više približiti djelovanju i funkcioniranju privatnog poduzeća. Dobri rezultati koje je Tilburg ostvario učinile su ga svjetski poznatim modelom reforme lokalne uprave.

Kao prva tri grada koja su »probila led« u primjeni NSM navode se Hannover, Nürberg i Köln. Od 1993. i druge manje općine započele su reforme po uzoru na NSM i može se reći da je u tom trenutku počelo intenzivno širenje NSM kao reformskog modela lokalne samouprave (Reichard, 2003).

Mjere reforme koje NSM predlaže mogu se podijeliti u dvije kategorije (Kuhlmann, 2009):

- (1) *Vanjska dimenzija reforme* – koja se tiče odnosa između lokalne uprave i građana, a zahtijeva novu orijentaciju na korisnike, bolju kvalitetu usluga i stvaranje tržišta javnih usluga kako bi se povećala njihova kvaliteta.
- (2) *Interna dimenzija*, koja se dijeli na dva aspekta:
 - a) *Upravna reorganizacija* – u okviru koje se NSM zalaže za unutarnju decentralizaciju u smislu stvaranja nezavisnih ili kvazinezavisnih upravnih tijela s konkretnim zadacima kvantitativno i kvalitativno izmjerljivim koja odgovaraju za rezultate svoga rada. Također, unutarnja dimenzija zahtijeva uvođenje upravljanja učinkom u obliku stvaranja kataloga proizvoda koje lokalna uprava pruža građanima uz postavljanje indikatora za mjerenje njihove kvantitete i kvalitete. U okviru unutarnje dimenzije NSM se zalaže i za novu vrstu proračuna po rezul-

tatima te nove metode upravljanja ljudskim potencijalima, kao što su primjerice plaće temeljene na radnom izvršenju.

- b) *Odvajanje politike i uprave* – NSM zahtijeva jasnu podjelu poslova između politike, odnosno lokalnih vijeća čiji je zadatak strateško planiranje, te uprave i javnih menadžera, čiji je zadatak provođenje političkih ciljeva uz samostalnost u načinu njihova ostvarivanja, ali i odgovornosti za rezultat.

Početnih je godina NSM jednoglasno prihvaćen kao temeljni model reforme. Ipak, nakon početne euforije novim modelom, postavilo se pitanje koliko se on zaista primjenjuje i koji su njegovi učinci. Istraživanja su pokazala da je čak 92% lokalnih jedinica provelo modernizaciju svojih lokalnih uprava, no svega je 14,9% jedinica primijenilo većinu mjera koje je NSM predlagao (v. Bogumil et al., 2007; Kuhlmann, 2009). To pokazuje da se duboka tradicija njemačke *Rechtsstaat* države postavlja kao prepreka dubokim menadžerskim reformama.

Entuzijizam primjene NSM trajao je otprilike deset godina. No, već početkom novog tisućljeća pokazali su se neki nedostaci, a posebno neki praktični nedostaci u njegovoj primjeni. Npr. javili su se neočekivani troškovi budući da su nove nezavisne organizacije počele naplaćivati svoje usluge od drugih organizacija unutar lokalne jedinice što je povećalo ukupne troškove i opteretilo rad službenika (Kuhlmann, 2009); stvaranje nezavisnih ili kvazinezavisnih upravnih organizacija uz istovremeno decentralizirano upravljanje sredstvima i ukidanje stupnja hijerarhičnosti dovelo je do tzv. menadžerskog vakuuma, odnosno do otežanog upravljanja i donošenja koherentnih i koordiniranih odluka (Kuhlmann i Fedele, 2010).

Kao reakciju na te negativne posljedice lokalne jedinice počele su u reforme svoje uprave dodavati nove elemente te je vrijeme čistog NSM završilo. Danas se vidi intenzivan rad na jačanju pozicije građana, na njihovoj participaciji i što širem korištenju novim informacijskim tehnologijama kao sredstvom približavanja uprave građanima (Reichard, 2003), uz

istovremeno ponovno jačanje uloge lokalnih upravnih tijela kao pružatelja javnih usluga. Dakle, uz elemente modernizacije njemačke lokalne jedinice ponovo jačaju tradicionalne, weberijanske elemente svoje uprave, te se govori i o »reweberijanizaciji« njemačke lokalne samouprave (Kuhlmann i Fedele, 2010).

Tijek dosadašnjih reformi pokazuje da je Njemačka isprobala i provela većinu mjera reformi koje su se u pojedinom trenutku provodile na globalnoj razini, no njihovu je primjenu prilagodila vlastitim okolnostima te niti u jednom trenutku nije odstupila od svoje tradicije weberijanske uprave i socijalne države. Iz niza reformi preuzela je neke elemente kojima danas nadograđuje i poboljšava tradicionalni koncept javne uprave te se stoga Njemačka danas može smatrati stvarnim primjerom države koja svoju upravu temelji na načelima nove doktrine neoweberijanske države.

Literatura

1. Bach, Tobias (2012) Germany. U: Verhoest, Koen, Sandra Can Thiel, Geert Bouckaert, Per Lågreid (eds.) Government agencies – Practices and Lessons form 30 Countries. New York: Palgrave Macmillan
2. BMI – Bundesministerium des Innern (2009) Der öffentliche Dienst des Bundes. http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2009/oed.pdf?__blob=publicationFile, pristupljeno 22.11.2014.
3. Bogumil, Jorg, Stephan Grohs, Sabine Kuhlmann, Anna K. Ohm (2007) Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell – Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin: Edition Sigma
4. Bogumil, Jorg, Werner Jann (2009) Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
5. Börzel, Tanja A. (1999) Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany in Spain. Journal of Common Market Studies 37(4): 573–596
6. Ceep (2010) Public Services in the European Union & in the 27 Member States – »Mapping of the Public Services«. <http://www.epsu.org/IMG/pdf/MappinReportDefEN.pdf>, pristupljeno 22.11.2014.

7. CEMR/DEXIA (2012) EU Subnational Government – 2010 Key Figures, http://www.dexia.com/EN/news/in_short/Pages/2010-2011_edition_of_key_figures_on_local_and_regional_europe.aspx, pristupljeno 22.11.2014.
8. CEMR/DEXIA (2012) Subnational public finance in the European Union.
9. http://www.ccre.org/docs/Note_CCCE_Dexia_EN.pdf, pristupljeno 22.11.2014.
10. Hammerschmid, Gerhard, Anja Görnitz, Anca Oprisor, Vid Štimac (2013) Public Sector Reform in Germany: Views and Experiences from Senior Executives. Country Report as part of the COCOPS Research Project, http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/06/Germany_WP3-Country-Report.pdf, pristupljeno 22.11.2014.
11. Hustedt, Thurid, Jan Tiessen (2006) Central Government Coordination in Denmark, Germany and Sweden – An Institutional Policy Perspective. Potsdam: Univeristätsverlag Potsdam
12. Horbec, Ivana (2010) »Učiti administraciju«: školovanje javnih službenika u 18. stoljeću. Hrvatska i komparativna javna uprava 9(4): 1011–1055
13. Ivanišević, Stjepan (2010) Teritorijalna organizacija lokalne samouprave u europskim zemljama i njihove teritorijalne promjene. U: Barbić, Jakša (ur.) Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti
14. Kuhlmann, Sabine (2009) Reforming Local Government in Germany: Institutional Changes and Performance Impacts. German Politics 18(2): 226–245
15. Kuhlmann, Sabine, Jörg Bogumil, Stephan Grohs (2008) Evaluating Administrative Modernization in German Local Governments: Success of Failure of the »New Steering Model«. Public Administration Review, September/October 2008:851–863
16. Kuhlmann, Sabine, Paolo Fedele (2010) New Public Management in Continental Europe: Local Government Modernization in Germany, France and Italy from a Comparative Perspective. In Wollmann, Hellmut; Marcou, Gerard (2010) Public service provision in Europe – Between state, local government and market. Cheltenham i Northampton: Edward Elgar Publishing
17. Marčetić, Gordana (2007) Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi. Zagreb: Suвременa javna uprava
18. Marčetić, Gordana, Teo Giljević (2010) Lokalna samouprava u Njemačkoj i Francuskoj. Hrvatska javna uprava 10(1): 67–79
19. Moilanen, Timo, Ari Salminen (2006) Comparative Study on the Public Service Ethics of the EU Member States. A report from the Human Resources Working Group, EUPAN

20. Musa, Anamarija, Vedran Đulabić, Tijana Vukojičić, Mihovil Škarica (2007) *Obrazovanje za javnu upravu: pregled diplomskih programa javne uprave u zapadnoeuropskim zemljama*. Hrvatska javna uprava 7(2): 289–317
21. OECD (2011) *Government at Glance 2011. Country note: Germany*. <http://www.oecd.org/germany/48213695.pdf>, pristupljeno 22.11.2014.
22. OECD (2013) *Government at a Glance 2013 – Germany*. http://www.oecd.org/gov/GAAG2013_CFS_DEU.pdf, pristupljeno 22.11.2014.
23. Puljiz, Vlado (1995) *Bismarckove socijalne reforme*. Revija za socijalnu politiku 2(3): 243–247
24. Pusić, Eugen (2002) *Upravljanje u suvremenoj državi*. Zagreb: Suvremena javna uprava
25. Pusić, Eugen (2007) *Javna uprava i društvena teorija*. Zagreb: Suvremena javna uprava
26. Pusić, Eugen (2007a) *Država i državna uprava*. Zagreb: Suvremena javna uprava
27. Reichard, Christoph (2003) *Local Public Management Reforms in Germany*. *Public Administration* 81(2): 345–363
28. Smerdel, Branko, Smiljenko Sokol (2009) *Ustavno pravo*. Zagreb: Narodne novine
29. Töller, Annette (2006) *How European Integration Impacts on National Legislatures: The Europeanization of The German Bundestag*. Centre for European Studies, Program for the Study of Germany and Europe, Working Paper Series 06.2, <http://aei.pitt.edu/9283/1/toller.pdf>, pristupljeno 22.11.2014.
30. UCLG (2008) *Country profiles – Germany*, http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/country_profile/Germany.pdf, pristupljeno 22.11.2014.
31. UNDP (2006) *Federal Republic of Germany – Public Administration Country Profile*. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023309.pdf>, pristupljeno 22.11.2014.
32. Wollmann, Hellmut (1998) *Kommunalpolitik – zu neuen (direkt)demokratischen Ufern?* U: Hellmut Wollmann, Roland Roth (Hrsg.) *Kommunalpolitik-Politisches Handeln in den Gemeinden*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung
33. Wollmann, Helmut (2002) *Suvremene upravne reforme u Njemačkoj*. Hrvatska javna uprava 4 (3–4): 695–715
34. Wollmann, Hellmut (2003) *German local government under the double impact of democratic and administrative reforms*. U: Norbert Kersting, Angelika Vetter (eds.) *Reforming Local Government in Europe – Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske + Budrich

35. Wollmann, Hellmut (2004) Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organisations. *Local Government Studies* 10(4): 639–665
36. Wollmann, Hellmut (2011) Provision of Public Services in European Countries: From Public/Municipal to Private and Reverse? *Hrvatska i komparativna javna uprava – Croatian and Comparative Public Administration* 11(4): 889–910

Pravni izvori

1. Temeljni zakon Savezne Republike Njemačke – Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 11. Juli 2012 (BGBl. I S. 1478) – www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg/245216, pristupljeno 22.11.2014.
2. Zakon o zaštiti podataka – Bundesdatenschutzgesetz vom 20.12.1990 (BGBl. I S. 2954), neugefasst durch Bek. v. 14.01.2003 (BGBl. I S. 66), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29.07.2009 (BGBl. I S. 2254), durch Artikel 5 des Gesetzes vom 29.07.2009 (BGBl. I S. 2355 [2384]) und durch Gesetz vom 14.08.2009 (BGBl. I S. 2814) – www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Publikationen/GesetzeVerordnungen/BDSG.pdf?__blob=publicationFile, pristupljeno 22.11.2014.

Web izvori

- 115.de – http://www.115.de/DE/Startseite/startseite_node.html
- Bundestag – <http://www.bundestag.de/>
- Europa.eu – http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_member_state/germany/index_en.htm#maincontentSec1
- Europski ombudsman – <http://www.ombudsman.europa.eu/de/atyourservice/regionalombudsmen.faces>
- MMF – <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/01/weodata/download.aspx>
- Privatization barometer – <http://www.privatizationbarometer.net/atlas.php?id=7&mn=PM>
- Savezna vlada (*Bundesregierung*) – <http://www.bundesregierung.de>
- Transparency International – <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>

JAVNA UPRAVA I POLITIČKI SUSTAV U ESTONIJI: U POTRAZI ZA RAVNOTEŽOM IZMEĐU MENADŽERSKIH REFORMI I DOBROG UPRAVLJANJA*

1. Povijesni razvoj države i uprave

Povijest Estonije obilježena je stalnom borbom susjednih zemalja za prevlast nad njezinim teritorijem, pa je stoga teško govoriti o jakoj povijesnoj tradiciji državnosti i razvoju modernih oblika vlasti u toj zemlji (Randma, 1999). Općenito, razvoj estonske države i uprave može se pratiti kroz nekoliko razdoblja: 1) do proglašenja prve republike 1918., 2) za vrijeme prve samostalnosti od 1918. do 1940., 3) za vrijeme sovjetske okupacije od 1940. do 1991. te 4) od ponovnog proglašenja samostalnosti 1991. do danas.

Početak 13. stoljeća političku vlast na području današnje Estonije stječu njemački križari i Kraljevina Danska. Tijekom prve polovine 16. stoljeća vlast je podijeljena između Danske, Švedske, Rusije i Poljske. U razdoblju od 1558. do 1710. Estonija je pod vlašću Švedske, a zatim postaje dio Ruskog Carstva. Utjecaj tih zemalja odrazio se i na državnu upravu. Za vrijeme Carstva službenički sustav formira se na temelju lojalnosti vladaru, a privilegirane položaje i dalje zauzima njemačko plemstvo koje kontinentalnu germansku upravnu kulturu prenosi u Rusiju (Sootla i Lääne, 2013). Proces »rusifikacije«

* Dr. sc. Jasmina Džinić, viša asistentica na Katedri za upravnu znanost, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Rad je izrađen u okviru znanstvenoistraživačkog projekta *Hrvatski pravni sustav* Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

Estonije izazvao je otpor i buđenje nacionalne svijesti Estonaca, ali im je omogućio i da na temelju poznavanja ruskog jezika steknu vještine potrebne za rad u upravnim i vojnim organizacijama Carstva. Time je stvoren temelj profesionalizmu i stvaranju vlastite državnosti (Sootla i Lääne, 2013).

Nakon Oktobarske revolucije i propasti Carstva Estonija 24. veljače 1918. postaje samostalna republika s parlamentarnim sustavom vlasti. Propisi Ruskog Carstva su dugo vremena bili su dio estonskog pravnog sustava te postupno stavljeni izvan snage. Tako su, primjerice, akti kojima je regulirana lokalna samouprava ostali na snazi do 1937. Za razliku od korumpiranih političkih elita, službenici su uživali visok stupanj prestiža i profesionalizma (Sootla i Lääne, 2013).

Usprkos proglašenju neutralnog položaja u 2. svjetskom ratu, Estonija 1939. dolazi pod sovjetsku kontrolu, što je bio uvod u sovjetsku okupaciju 1940. Nakon kratke njemačke okupacije (1941.–1944.), postaje jedna od republika u sastavu Sovjetskog Saveza. Prije uspostavljene državne institucije prilagođene su potrebama komunističke ideologije i sovjetske birokracije.

Ponovnu neovisnost Estonija stječe 20. kolovoza 1991. U razdoblju koje je uslijedilo bilo je potrebno iznova uspostaviti državu i njezine pravne, političke i ekonomske institucije (Randma, 1999). U tom je smislu sredinom 1992. usvojen Ustav na temelju kojeg su u jesen iste godine održani prvi demokratski parlamentarni i predsjednički izbori (UN, 2004). Punopravnom članicom EU Estonija je postala u svibnju 2004.

2. Političko-ustavno uređenje i utjecaj na organizaciju i djelovanje javne uprave

Republika Estonija je neovisna, suverena i jedinstvena demokratska republika u kojoj je državna vlast organizirana na temelju načela diobe i ravnoteže vlasti između Parlamenta, predsjednika Republike, Vlade i sudova. Na površini od 45.227 km² živi 1.32 milijuna stanovnika.

2.1. Zakonodavna vlast i njezine ovlasti prema upravi

Prema Ustavu, vrhovna politička vlast u Estoniji pripada narodu koji je obnaša putem zakonodavnog tijela, *Riigikogua*. Članovi Parlamenta, njih 101, biraju se, u pravilu, svake četiri godine na temelju općeg i jednakog biračkog prava na neposrednim izborima tajnim glasovanjem.

Riigikogu donosi zakone i druge akte, ratificira značajnije međunarodne ugovore kojima se nameću vojne ili imovinske obveze, donosi proračun i odobrava izvješće o izvršenju proračuna, nadzire izvršnu vlast te utvrđuje nacionalne nagrade, vojne i diplomatske položaje. Pored toga, Parlament odlučuje o tome hoće li Vladi odobriti zaduživanje i preuzimanje drugih financijskih obveza. Ovlasti Parlamenta obuhvaćaju i određivanje kandidata za premijera, davanje ovlasti odabranom kandidatu da formira Vladu, biranje predsjednika Republike i imenovanje drugih visokih dužnosnika.

Postavljanjem zastupničkih pitanja Vladi i pojedinim njezinim članovima *Riigikogu* provodi nadzor nad radom i utjecaj na rad upravnih organizacija. Uprava putem Vlade odgovara Parlamentu koji na prijedlog ovlaštenih predlagatelja Vladi, premijeru ili pojedinom ministru može izglasati nepovjerenje (v. ovdje poglavlje 2.6.).

Politički sustav Estonije ne slijedi strogo parlamentarni model vlasti. Iako *Riigikogu* uživa široke ovlasti, one su u odnosu na ovlasti određene Ustavom iz 1920. znatno ograničene i njihovo je obnašanje podijeljeno s drugim političkim institucijama u zemlji.

2.2. Ovlasti predsjednika Republike prema upravi

Iako prema Ustavu predsjednik Republike nije nositelj izvršne vlasti, njegove ovlasti i dužnosti su značajne. Prema upravi, predsjednik obnaša nekoliko važnih funkcija: predstavlja Estoniju u njezinim međunarodnim odnosima; na prijedlog Vlade imenuje i opoziva diplomatske predstavnike

te prima vjerodajnice inozemnih diplomatskih predstavnika; kada *Riigikogu* ne može zasjedati, donosi predsjedničke uredbе sa zakonskom snagom, uz supotpise predsjednika Parlamenta i premijera; određuje kandidata za premijera; imenuje i razrješava članove Vlade; potvrđuje nacionalne nagrade te vojne i diplomatske položaje; vrhovni je zapovjednik oružanih snaga Estonije; Parlamentu predlaže objavu ratnog stanja, naredbu mobilizacije i demobilizacije te objavu izvanrednog stanja; u slučaju agresije na Estoniju, objavljuje ratno stanje i naređuje mobilizaciju bez prethodne odluke Parlamenta.

Predsjednika Republike bira *Riigikogu* na vrijeme od pet godina, samostalno ili zajedno s predstavnicima lokalne uprave u okviru šireg izbornog tijela. Naime, ako nijedan predsjednički kandidat ne dobije dvotrećinsku većinu glasova parlamentarnih zastupnika niti nakon trećeg kruga glasovanja, formira se i izbore provodi posebno izorno tijelo sastavljeno od 374 člana, zastupnika Parlamenta i predstavnika lokalnih vijeća. Uloga lokalnih vijeća u odlučivanju o tom važnom pitanju nije zanemariva uzme li se u obzir da je do sada izorno tijelo predsjednika biralo tri puta: 1996., 2001. i 2006. (Mäeltsemees, 2012).

2.3. Izvršna vlast i njezine ovlasti prema upravi

Izvršnu vlast u Estoniji obnaša Vlada Republike Estonije (Vlada). Kandidata za premijera, u pravilu, određuje predsjednik Republike. Kandidat je najprije dužan izvijestiti Parlament o načelima na temelju kojih namjerava formirati Vladu, nakon čega *Riigikogu* odlučuje hoće li ga na to ovlastiti. Kandidat koji dobije tu ovlast dužan je listu članova Vlade predstaviti predsjedniku Republike, koji potom imenuje Vladu. Ako se Vlada ne uspije formirati na opisani način, predsjednik Republike imenuje novog mandatara za sastav Vlade. Ne dobije li nijedan kandidat kojeg odredi predsjednik ovlast Parlamenta da formira Vladu ili ne učini li to u zadanim rokovima, pravo

određivanja kandidata za premijera pripada Parlamentu. Ako kandidat kojeg je odredio *Riigikogu* ne predstavi listu članova Vlade predsjedniku Republike, predsjednik raspisuje izvanredne parlamentarne izbore.

Vlada provodi državnu domaću i inozemnu politiku, usmje-rava i usklađuje rad vladinih agencija, nadzire provedbu zakona i odluka Parlamenta te akata predsjednika Republike, predlaže zakone te podnosi međunarodne ugovore na ratifikaciju Parlamentu, nadzire provedbu državnog proračuna i podnosi izvješće o njegovoj provedbi, donosi uredbе na temelju zakona i za izvršenje zakona, održava odnose s drugim državama, u slučaju prirodnih nepogoda ili radi sprječavanja infekcijskih bolesti proglašava izvanredno stanje te obavlja druge dužnosti na temelju Ustava i zakona.

Ministri upravljaju radom ministarstva, odlučuju o pitanjima iz svojeg djelokruga, donose akte na temelju zakona i za provedbu zakona te obavljaju druge dodijeljene im dužnosti.

2.4. Organizacija centra Vlade

Centar Vlade u Estoniji čine ponajprije *Državno tajništvo* i *Ured premijera* koji se osnivaju radi pružanja potpore Vladi i premijeru u pripremanju i provedbi javnih politika. Radom Državnog tajništva upravlja državni tajnik kojeg imenuje i razrješava premijer. Državni tajnik sudjeluje na sjednicama Vlade te u obnašanju svoje dužnosti ima ovlasti i dužnosti ministra. Akti Vlade su valjani ako pored potpisa premijera i resornog ministra sadržavaju i potpis državnog tajnika.

Značajnu koordinacijsku ulogu u estonskom upravnom sustavu imaju i *ministarstva* budući da su sve upravne organizacije u manjoj ili većoj mjeri izravno podređene svojem resornom ministarstvu koje predstavlja posrednika u njihovoj komunikaciji s Vladom (Sarapuu, 2011). Posebni mehanizmi horizontalne koordinacije pripadaju *Ministarstvu financija* odgovornom za budžetiranje.

Funkciju centra Vlade obnašaju i *ministri bez portfelja* koje na prijedlog premijera imenuje predsjednik Republike. Zakon o Vladi također predviđa mogućnost imenovanja *ministra na čelu dva ministarstva* te osnivanje posebnih *vladinih odbora* za različita pitanja (npr. za odnose s javnošću).

Guverner okruga koordinira suradnju lokalnih ekspozitura ministarstava i drugih organizacija izvršne vlasti i lokalnih jedinica u okrugu te vodi i koordinira aktivnosti državnih organizacija kojima upravlja okružna uprava.

Unutar pojedinog ministarstva koordinacijsku funkciju, pak, obavljaju *pomoćnik ministra*, *glavni tajnik ministarstva*, *savjetnici ministra* te *savjetodavni odbori* i *vijeća*.

2.5. Odnos s EU i stupanj europeiziranosti

Estonija je postala članica EU 1. svibnja 2004. u okviru najvećeg, petog proširenja te zajednice, zajedno s još 9 europskih država. Nakon pristupanja EU, dio zakonodavnih ovlasti prenesen je s Parlamenta na europske institucije te je ojačana izvršna grana vlasti. Kako bi se zakonodavna vlast uključila u donošenje odluka na razini EU i koordinaciju europskih politika te tako uspostavila ravnoteža ovlasti zakonodavne i izvršne vlasti, u okviru *Riigikogua* osnovan je poseban odbor za europske poslove. Odbor je nadležan za ostvarivanje suradnje s vladama drugih europskih zemalja te davanje mišljenja o prijedlozima legislative EU i drugim važnim pitanjima vezanim za EU.

Prijenos europskih direktiva u nacionalni pravni sustav provodi se putem zakona ili uredbi koje Vlada ili pojedini ministar donose na temelju posebne ovlasti parlamenta. Državno tajništvo vodi centralnu bazu podataka (radni plan Vlade u elektroničkom obliku) o direktivama na snazi i aktima potrebnim za njihovu transpoziciju te priprema redovna izvješća o poteškoćama i mogućim slučajevima povrede postupka transpozicije. Iako Vlada odgovara za koordinaciju cjelokupnog procesa transpozicije i implementacije europske pravne steče-

vine, pojedina ministarstva nadležna su za ta pitanja u okviru svojeg područja rada.

Upravo se slab kapacitet provedbe procjene učinaka propisa u ministarstvima navodi kao jedna od značajnijih teškoća u procesu transpozicije europskih direktiva. Unatoč tome, Estonija je treća država članica (nakon Latvije i Litve) s najmanjim brojem pokrenutih postupaka zbog povrede postupka transpozicije europskih direktiva u 2011.

2.6. *Politička odgovornost i politički nadzor uprave*

Političko-demokratska odgovornost uprave ostvaruje se na temelju različitih mehanizama posredne i neposredne demokracije.

Predstavničko tijelo na temelju Ustava raspoložuje nizom instrumenata prethodnog i naknadnog nadzora i utjecaja na rad upravnih organizacija uobičajenim za države s parlamentarnim sustavom vlasti (v. Koprić et al., 2014). Osniva upravne organizacije, postavlja njihove čelnike, određuje im djelokrug i ovlasti te financijska sredstva potrebna za rad. Radi naknadnog nadzora koriste se mehanizmi davanja suglasnosti na odluke koje donose upravne organizacije, prihvaćanja izvještaja o radu, postavljanja zastupničkih pitanja članovima Vlade, imenovanja i osnivanja neovisnih povjerenika i tijela za provedbu kontrole nad radom upravnih organizacija (v. ovdje poglavlje 5.6.).

Najvažniji oblik političkog nadzora uprave ostvaruje se putem političke odgovornosti Vlade Parlamentu. *Riigikogu* može na temelju odluke većine članova izglasati nepovjerenje Vladi u cjelini, premijeru ili pojedinom ministru. Postupak odlučivanja o povjerenju može pokrenuti najmanje jedna petina članova Parlamenta. U slučaju izglasavanja nepovjerenja Vladi ili premijeru, predsjednik Republike može, na vladin prijedlog, raspisati izvanredne parlamentarne izbore. Kada *Riigikogu* izglasa nepovjerenje pojedinom ministru, predsjednik Parlamenta o tome obavještava predsjednika Republike koji potom

ministra razrješava dužnosti (čl. 97. Ustava). Vlada može zahtijevati da glasovanje o prijedlogu zakona koji je podnijela Parlamentu bude povezano s pitanjem povjerenja Parlamenta izvršnoj vlasti. U tom slučaju, neprihvatanje prijedloga zakona od Parlamenta razlog je za ostavku Vlade (čl. 98. Ustava).

Neposredni utjecaj građana na upravu u Estoniji nešto je teže ostvariti. Naime, odluku o tome hoće li se provesti državni referendum donosi predstavničko tijelo bez obzira na broj prikupljenih potpisa građana. Pravom pokretanja inicijative za donošenje, izmjenu ili ukidanje odluke lokalnog vijeća građani rijetko se koriste, a rijetko se održavaju i istraživanja javnog mnijenja lokalnog stanovništva o specifičnim pitanjima (Mäeltsees, 2012). Dosad su pokrenute tek dvije takve inicijative u Tallinnu – prva se odnosila na izgradnju ceste, a druga na privatizaciju glavne tržnice. U tom gradu je do 2011. provedeno samo pet istraživanja javnog mnijenja, i to o pitanjima izgradnje Harju ulice uništene u 2. svjetskom ratu, ograničenja prodaje alkoholnih pića tijekom noći, lokacije spomenika slobode, izgradnje socijalnih stanova za mlade obitelji te reforme uprave u Tallinnu i susjednom okrugu (Mäeltsees, 2012). Mišljenje građana obvezuje lokalno predstavničko tijelo samo u slučaju promjene teritorijalnih granica.

Ograničena mogućnost provedbe referenduma i građanske inicijative opravdava se nastojanjem da se spriječi donošenje populističkih odluka. Od 2003. na malim naseljenim otocima najmanje jednom godišnje održava se opća skupština na kojoj pravo sudjelovanja i glasovanja imaju svi građani s prebivalištem na otoku stariji od 15 godina (čl. 2. Zakona o trajno nastanjenim malim otocima).

Civilno društvo koje bi omogućilo veći utjecaj građana na upravu također nije dovoljno razvijeno. Iako je Vlada Estonije 2000. uspostavila elektronički forum pod nazivom *Danas ja odlučujem* radi šireg uključivanja građana u procese odlučivanja, prijedlozi i ideje građana nisu usmjereni na reformu javnog upravljanja. Ističe se da slaboj uključenosti građana pridonosi nedovoljna zainteresiranost medija te apatija, nedo-

statak vremena i stručnosti interesnih grupa koje se bave tim pitanjima (Randma-Liiv i Tõnnisson, 2006).

3. Politička, upravna i financijska decentralizacija

3.1. Pravni okvir

Temelji političkoj, upravnoj i fiskalnoj decentralizaciji postavljeni su estonskim Ustavom koji određuje nadležnost lokalnih vlasti u uređivanju i upravljanju svim lokalnim poslovima i predviđa samostalnost lokalnih vlasti u utvrđivanju i ubiranju poreza te nametanju tereta. Lokalna samouprava u Estoniji temelji se na podjeli državnog teritorija na upravne jedinice te se ostvaruje putem demokratski uspostavljenih predstavničkih i izvršnih tijela, javnog izražavanja mišljenja te javne inicijative. Estonija je 1994. u cijelosti i bez rezervi ratificirala Europsku povelju o lokalnoj samoupravi čime je potvrdila orijentaciju prema načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti te davanje prednosti lokalnim vlastima u obavljanju javnih poslova. Međutim, posljednjih godina središnja se vlast u većoj mjeri koristi neizravnim instrumentima utjecaja na lokalne javne politike kao što je smanjenje široke uključenosti lokalnih vlasti u *policy* procese na državnoj razini (Sootla i Lääne, 2013).

Teritorijalna podjela zemlje, poslovi, odgovornosti i organizacija lokalne samouprave, odnosi lokalnih vlasti i središnje države te druga pitanja koja se odnose na strukturu i djelovanje lokalne samouprave detaljnije su uređeni Zakonom o organizaciji lokalne samouprave, Zakonom o teritorijalnoj podjeli Estonije, Zakonom o trajno naseljenim malim otocima, Zakonom o izborima vijeća lokalne samouprave i drugima.

3.2. Teritorijalna podjela i organizacija

Estonija je jedinstvena država čiji je teritorij trenutačno podijeljen na 230 upravnih jedinica: 15 okruga, 185 općina i 30 gradova.

Okruzi su (*maakonnad*) za upravne jedinice središnje državne vlasti na regionalnoj razini koje nadziru djelovanje jedinica lokalne samouprave i koordiniraju rad lokalnih ekspozitura tijela državne uprave. Na čelu svakog okruga je guverner (*maavanem*) kojeg na vrijeme od pet godina imenuje Vlada na prijedlog ministra regionalnih poslova. Guverner okruga nadzire zakonitost upravnih akata lokalnih jedinica, zakonitost i svrhovitost korištenja državnom imovinom u jedinicama lokalne samouprave i izvršavanje državnih poslova prenesenih na lokalnu jedinicu zakonom ili upravnim ugovorom. Pored toga, guverner može pravobranitelju podnijeti zahtjev za ocjenu suglasnosti općih akata lokalne jedinice s Ustavom i zakonom. S obzirom na to da su službenici okruga državni službenici koji izvršavaju odluke donesene na državnoj razini, a one donesene u okviru samoupravnog djelokruga lokalnih jedinica ne mogu ni izvršavati, stupanj decentralizacije na regionalnom stupnju u Estoniji je vrlo nizak (AER, 2010).

Pravo građana na lokalnu samoupravu ostvaruje se u okviru jednostupanjske lokalne vlasti koja obuhvaća dva tipa temeljnih lokalnih jedinica. Općine (*vallad*) tako se osnivaju za pretežno ruralna, a gradovi (*linnad*) za pretežno urbana područja. Razlike u njihovu pravnom statusu su male, a sastoje se u specifičnosti lokalnih izbora u Tallinnu i održavanju opće skupštine svih stanovnika trajno naseljenih malih otoka. Unatoč dvadesetogodišnjim nastojanjima da se položaj i ovlasti glavnog grada uredi na poseban način, iniciranim radi potrebe rješavanja pitanja naknade troškova nacionalnih događaja koji se uglavnom financiraju iz lokalnog proračuna te pitanja nadzora pravnih akata koje donosi gradsko vijeće (Mäeltsemees, 2012), svi takvi prijedlozi upućeni Vladi ili parlamentu bili su neuspješni.

Lokalne jedinice podijeljene su na naselske jedinice koje se osnivaju u obliku naselja i urbanih regija. Općina se dijeli na naselja tipa sela, malih gradova, srednjih gradova i gradova bez statusa upravne jedinice. Granice grada koji ima status

jedinice lokalne samouprave ujedno su i granice njegova naselja. Takvi se gradovi mogu dijeliti na urbane regije.

3.3. Submunicipalna razina

Na submunicipalnoj razini općine odnosno gradovi mogu osnivati općinske (*osavald*) odnosno gradske (*linnaosa*) distrikte i na njih prenijeti obavljanje svojih poslova. Inicijativu za osnivanje distrikta može pokrenuti četvrtina članova lokalnog vijeća, općinski načelnik odnosno gradonačelnik te najmanje 1% građana, ali ne manje od pet građana s prebivalištem na području općine ili grada i pravom glasa. Građani inicijativu pokreću na temelju prijedloga koji za lokalno vijeće nije obvezujući. U većim lokalnim jedinicama s više gravitacijskih centara distrikti se osnivaju radi boljeg predstavljanja interesa građana u udaljenim područjima (UN, 2004).

Čelnik distrikta može donositi pojedinačne naredbe i akte kojima uređuje interna pitanja izvršnog tijela, ali ni on ni vlada distrikta nemaju pravo opće regulacije. Poslovi distrikta određuju se statutom općine odnosno grada koji ga osniva (Mäeltsemees, 2012).

3.4. Tijela jedinica lokalne samouprave

Prema Ustavu, dva su tijela lokalne samouprave u općinama i gradovima: vijeće (*volikogu*) i vlada (*valitsus*). Pored vijeća i vlade, jedinicu lokalne samouprave predstavljaju i predsjednik vijeća te načelnik odnosno osobe koje on na to ovlasti.

Članove vijeća na razdoblje od četiri godine biraju građani s prebivalištem na području lokalne jedinice na temelju općeg i jednakog biračkog prava na slobodnim izborima tajnim glasanjem. Broj članova budućeg vijeća određuje sadašnje vijeće u zakonskim granicama koje propisuju najmanji broj članova vijeća prema broju stanovnika lokalne jedinice. Najveća vijeća jesu ona u gradovima Tallinnu (79 članova) i Tartuu (49

članova). Na izborima održanim 2005. uvedena je mogućnost elektroničkog glasovanja što je, pretpostavlja se, utjecalo na značajno povećanje odaziva birača. Na lokalnim izborima održanim 2009. mogućnost e-glasovanja iskoristilo je 15,8% glasača (Mäeltseemes, 2012).

Vijeće na isto razdoblje bira općinskog načelnika (*vallavanem*) odnosno gradonačelnika (*linnapea*) koji potom formira izvršno tijelo, vladu. Lokalna vlada sastavljena od načelnika i 2–6 članova stupa na snagu kada njezino imenovanje potvrdi lokalno vijeće. Načelnik je na čelu općinske odnosno gradske uprave koju čine ured gradonačelnika i ostali odjeli. Poseban položaj u lokalnoj upravi ima tajništvo lokalne jedinice koje priprema materijal za sjednice lokalnih tijela te provjerava zakonitost donesenih akata.

3.5. Djelokrug lokalne samouprave

Samoupravni djelokrug lokalnih jedinica obuhvaća socijalnu skrb, skrb za starije, skrb za mlade, brigu za stanovanje i komunalne službe, opskrbu vodom i kanalizaciju, pružanje javnih službi, upravljanje otpadom, prostorno planiranje, lokalni javni prijevoz i održavanje lokalnih cesta, osim kada su ti poslovi zakonom dodijeljeni na obavljanje drugim tijelima.

Lokalne jedinice u svom samoupravnom djelokrugu organiziraju i održavanje predškolskih institucija, osnovnog školstva, srednjeg školstva, škola za izvanredne aktivnosti, knjižnica, lokalnih centara, muzeja, sportskih objekata, skloništa, domova, institucija za zdravstvenu njegu i drugih lokalnih organizacija u vlasništvu lokalne jedinice.

Pored toga, lokalne vlasti rješavaju i organiziraju lokalna pitanja koja su im dodijeljena posebnim zakonima te ona koja nisu dodijeljena drugim tijelima na obavljanje.

Ustav predviđa i mogućnost prenošenja poslova državne vlasti na lokalnu razinu na temelju zakona ili sporazuma, uz

obvezu naknade troškova izvršavanja zakonom nametnutih obveza iz državnog proračuna. Tako je, primjerice, Tallinn s okrugom Harju sklopio upravne ugovore o preuzimanju poslova u području zaštite okoliša, socijalne skrbi, hitne pomoći i registracije rođenja, sklapanja braka i smrti, a s organizacijom koja se bavi civilnom zaštitom ugovore u području vatrogastva (Mäeltseemes, 2012).

3.6. *Financiranje lokalnih jedinica*

Za financiranje lokalnih troškova općine i gradovi mogu se koristiti državnim porezima, subvencijama i dotacijama iz državnog proračuna, lokalnim porezima, prihodima koji proizlaze iz ekonomske aktivnosti, uključujući raspolaganja imovinom, te zajmovima (Mäeltseemes, 2012).

Općine i gradovi imaju neovisne proračune, a njihova vijeća pravo određivati poreze i druge terete u skladu sa zakonom. Međutim, glavni izvori prihoda lokalnih jedinica proizlaze iz državnih poreza i potpora, zajmova i prodaje imovine (Mäeltseemes, 2012). Gotovo polovinu ukupnih lokalnih prihoda u zemlji čine prihodi od poreza na dohodak, dok prihodi od lokalnih poreza ne dosežu niti 1% ukupnih prihoda lokalnih jedinica (Mäeltseemes, 2012). U općinama velik dio prihoda čine prihodi od zemljišta. Pored toga, jedinice bogate prirodnim izvorima uljnog škriljca naplaćuju naknadu za njegovu eksploataciju. Ta tri državna izvora prihoda općina i gradova temelj su za određivanje iznosa općih subvencija koje iz državnog proračuna prima čak više od 80% lokalnih jedinica. Naime, formula za određivanje iznosa subvencija i fiskalno izravnanje uzima u obzir iznos ukupnih državnih prihoda, broj stanovnika i demografsku strukturu općine ili grada. Uz sredstva za fiskalno izravnanje, predviđene su i državne subvencije za specifične svrhe, kao što su učiteljske plaće, socijalne naknade i slično.

Lokalnim jedinicama Ustavom se jamči i pravo na međusobnu suradnju i osnivanje zajedničkih organizacija radi za-

jedničkog obavljanja službi i predstavljanja interesa lokalne vlasti na razini okruga i države. Mnoge male općine i gradovi ugovaraju naplatno pružanje javnih službi sa susjednim gradovima. Riječ je pretežno o službama iz područja općeg obrazovanja (Mäeltseemes, 2012).

Najveću stavku u lokalnim troškovima čine izdaci za obrazovanje s obzirom na to da su općine i gradovi osnivači osnovnih i srednjih škola te snose cjelokupne troškove upravljanja tim službama. Financiranje poslova socijalne skrbi podijeljeno je između državne i lokalne vlasti. Iz državnog proračuna financiraju se mirovine i naknade za nesposobne za rad. Lokalna vlast pruža socijalnu skrb starijima i nemoćnima te osigurava naknadu za osobe slabijeg imovinskog stanja (Mäeltseemes, 2012).

4. Javne službe

Pružanje negospodarskih javnih službi na državnoj razini odvija se u okviru agencijskog tipa organizacija i podijeljeno je između državnih agencija, javnih institucija i zaklada (v. ovdje poglavlje 5.2.). Dok su državne agencije organizacije bez pravne osobnosti, javne institucije i zaklade uživaju veći stupanj autonomije i pravnu osobnost. Međutim, u svim slučajevima riječ je o organizacijama koje se osnivaju radi obavljanja djelatnosti u javnom interesu. Radnopravni status zaposlenika pružatelja javnih službi reguliran je općim radnim zakonodavstvom.

Estonska agencija za privatizaciju tijekom 1990-ih i početkom 2000-ih provela je sustavnu i temeljitu privatizaciju državnih poduzeća. Privatizacija strateških poduzeća poput onih iz područja telekomunikacijskih usluga, zračnog i željezničkog prometa te službi opskrbe energijom izvršena je na temelju posebne odluke Parlamenta. U Estoniji je provedena i privatizacija vode, što je prouzročilo porast cijene opskrbe vodom i prebacivanja troškova održavanja vodne infrastrukture na potrošače.

Obavljanje javnih službi iz svog djelokruga lokalne jedinice mogu organizirati na nekoliko načina: 1) osnivanjem lokalnih organizacija bez pravne osobnosti (*hallatav asutus*) pod svojom upravom, 2) stjecanjem partnerstva ili udjela u trgovačkom društvu, osnivanjem zaklada i članstvom u neprofitnoj organizaciji te 3) privatizacijom službi.

Lokalne organizacije bez pravne osobnosti obavljaju veći dio lokalnih društvenih službi utvrđenih Zakonom o organizaciji lokalne samouprave. Iznimka je zdravstvo kojim se od 2001. upravlja u obliku javnog trgovačkog društva ili zaklade.

Za obavljanje većeg dijela poslova lokalnih jedinica iz prve skupine (stanovanje i komunalne službe, opskrba vodom i dr.) osnovana su javna trgovačka društva s isključivim ili djelomičnim udjelom općine odnosno grada. Ipak, dio gospodarskih javnih službi prepušten je na upravljanje privatnim trgovačkim društvima. Tako je, primjerice, u Tallinnu opskrba toplinskom energijom prepuštena privatnicima na razdoblje od 49 godina, 51% udjela u trgovačkom društvu koje drži monopol u opskrbi energijom i odvodnji otpadnih voda prodano je britanskoj kompaniji, a sva trgovačka društva koja se bave održavanjem u području stanovanja su privatizirana (Mäeltsemees, 2012).

5. Državna uprava

5.1. Struktura državne uprave

Prema Zakonu o Vladi, temeljne vrste organizacija izvršne vlasti su *vladine institucije* i *državne agencije kojima upravljaju vladine institucije* (v. tablicu 1). Vladine institucije su tijela koja se financiraju iz državnog proračuna i čija je glavna funkcija izvršavanje javnih ovlasti. Državne agencije kojima upravljaju vladine institucije (državne agencije) pružaju usluge vladinim institucijama ili obavljaju druge državne funkcije u kulturnom, obrazovnom, socijalnom i drugom području (v.

ovdje poglavlje 5.2.). Vladine institucije jesu *ministarstva, vladine organizacije (izvršne agencije i inspektorati), okružne vlade i druge vladine institucije*.

U Estoniji je trenutačno 11 ministarstava, ali je broj članova Vlade nešto veći. Naime, poput premijera i ministra bez portfelja, ministar regionalnih poslova ne upravlja ministarstvom, nego unutarnjim ustrojstvenim jedinicama Ministarstva unutarnjih poslova nadležnim za specifična pitanja (razvoj lokalne samouprave, planiranje i koordinacija regionalne uprave i regionalnog razvoja, nacionalna organizacija i nadzor nad djelatnostima prostornog planiranja, pitanja vitalne statistike te crkvena i kongregacijska pitanja). U svakom slučaju, Vlada ne smije imati ukupno više od 15 članova.

Izvršne agencije i inspektorati vladine su organizacije koje djeluju u okviru upravnog područja ministarstva. Iako je riječ o organizacijama agencijskog tipa, njihova je autonomija u odnosu prema ostalim agencijama mnogo ograničenija. One pripadaju vladinim institucijama te je njihovo djelovanje usko vezano za resorno ministarstvo. Naime, ministarstva su nadređena vladinim organizacijama u granicama svog resora, a čelnike (ravnatelje) izvršnih agencija i inspektorata imenuje i razrješava resorni ministar na prijedlog glavnog tajništva ministarstva. Zakonom o Vladi predviđeno je 26 izvršnih agencija i četiri inspektorata te je propisano kojem je ministarstvu svako od tih tijela podređeno. Izvršne agencije i inspektorati mogu imati lokalna tijela koje osniva i čije funkcije određuje resorni ministar.

Tijela državne uprave na regionalnoj razini jesu okružne uprave koje obuhvaćaju više ureda i odjela. Sukladno broju uspostavljenih okruga, osnovano je 15 okružnih uprava.

Ostale vladine institucije jesu Državno tajništvo, Ured državnog odvjetnika, Državni arhiv, Estonske oružane snage i zatvori.

Nijedna od navedenih upravnih organizacija nema pravnu osobnost, a status službenika koji u njima rade reguliran je posebnim službeničkim zakonodavstvom.

Tablica 1. Struktura državne uprave u Estoniji

Tip organizacije		Broj	Regulacija statusa zaposlenika	Popis/primjeri
vladine institucije	ministarstva	11	službeničko zakonodavstvo	Ministarstvo obrazovanja i istraživanja Ministarstvo pravosuđa Ministarstvo obrane Ministarstvo okoliša Ministarstvo kulture Ministarstvo ekonomskih poslova i komunikacija Ministarstvo poljoprivrede Ministarstvo financija Ministarstvo unutarnjih poslova Ministarstvo socijalnog rada Ministarstvo vanjskih poslova
	vladine organizacije (izvršne agencije i inspektorati)	30	službeničko zakonodavstvo	Inspektorat zaštite podataka Ured za patente Uprava za okoliš Uprava za zaštitu potrošača Uprava za poreze i carine Inspektorat rada Uprava za socijalno osiguranje
	okružne uprave	15	službeničko zakonodavstvo	Harju, Hiiu, Ida-Viru, Jõgeva, Järva, Lääne, Lääne-Viru, Põlva, Pärnu, Rapla, Saare, Tartu, Valga, Viljandi, Võru
	druge vladine institucije	9	službeničko zakonodavstvo	Državno tajništvo Ured državnog odvjetnika Državni arhiv Estonske oružane snage i zatvori (pet jedinica)
državne agencije		150	radno zakonodavstvo	Estonski centar za dječju književnost Pärnumaa centar za strukovno obrazovanje Veterinarski i prehrambeni laboratorij Haapsalu dom za nezbrinutu djecu

Izvor: Prilagodeno prema: Sarapuu, 2011.

5.2. Agencijski model uprave

Agencije imaju važnu ulogu u estonskoj javnoj upravi. U njima radi većina zaposlenika javnog sektora (oko 54%) te se troši najveći dio proračunskih sredstava (Sarapuu, 2011). Razlikuju se četiri tipa agencija: 1) vladine organizacije (izvršne agencije i inspektorati), 2) državne agencije, 3) javne institucije i 4) zaklade. Vladine organizacije i državne agencije poluautonomna su tijela bez pravne osobnosti, javne institucije imaju pravnu osobnost i menadžersku autonomiju te spadaju pod režim javnog prava, dok su zaklade neprofitne organizacije koje osniva Vlada, ali im je status reguliran privatnim pravom (Van Thiel i CRIPO team, prema Sarapuu, 2011).

Vladine organizacije (v. ovdje poglavlje 5.1.) poseban su tip agencija koje s nadređenim im ministarstvima čine srž javne uprave u Estoniji. Veličine pojedinih izvršnih agencija i inspektorata međusobno se znatno razlikuju i kreću od 17 do 1,800 službenika, s iznimkom Policijske uprave koja ima 7.000 zaposlenih (Sarapuu, 2011).

Državne agencije također se financiraju iz državnog proračuna i nemaju pravnu osobnost, ali se od vladinih institucija (uključujući vladine organizacije) razlikuju po funkcijama koje obavljaju i statusu zaposlenika koji je reguliran općim radnim zakonodavstvom. Većina državnih agencija pod nadzorom je resornih ministarstava. Iznimku čini nekoliko organizacija u području socijalne skrbi (uglavnom domovi za nezbrinutu djecu) nad kojima nadzor provode okružne uprave (Sarapuu, 2011). Državne agencije najbrojnije su organizacije agencijskog tipa u Estoniji (v. tablicu 1), s time da više od polovine državnih agencija odnosno trećinu ukupnog broja agencija čini 90-ak državnih škola (Sarapuu, 2011).

Javne institucije pravne su osobe osnovane zakonom radi ostvarivanja javnog interesa. Opća regulacija funkcija koje obavljaju, financiranja i djelovanja ne postoji, nego se ta pi-

tanja uređuju od slučaja do slučaja. Riječ je o organizacijama koje tradicionalno imaju visok stupanj autonomije (npr. javna sveučilišta), pravo na samoregulaciju (profesionalne organizacije – komore) te nekoliko organizacija nadležnih za upravljanje imovinom za posebne svrhe (npr. Fond za zdravstveno osiguranje, Fond za osiguranje od nezaposlenosti). U Estoniji je 2010. postojala 21 javna institucija (Sarapuu, 2011).

Zaklade su neprofitne organizacije privatnog prava čija je svrha upravljanje i korištenje imovinom radi postizanja utvrđenih ciljeva. Pored nekoliko kazališta, manjih istraživačkih instituta i zdravstvenih institucija, u obliku zaklada osnovan je niz tijela putem kojih država ostvaruje strukturnu potporu EU u području ekomonije, infrastrukture, zaštite okoliša i visokog obrazovanja. Upravljačka struktura propisana je zakonom i obuhvaća nadzorni odbor i direktora odnosno upravni odbor. Većina (45 od ukupno 66) zaklada djeluje pod nadzorom posebnih ministarstava, a u odnosu na upravljanje državnom imovinom sve podliježu godišnjem nadzoru Ministarstva financija (Sarapuu, 2011.).

5.3. Razdioba poslova organizacija izvršne vlasti

Funkcije vladinih institucija određuju se zakonom ili ih na temelju zakona određuje osnivač. Djelokrug pojedinih ministarstava određen je Zakonom o Vladi, a on propisuje i da izvršne agencije i inspektorati provode državni nadzor i izvršavaju javne ovlasti na temelju i u opsegu određenom zakonom.

U pravilu, ministarstva kreiraju javne politike, a organizacije agencijskog tipa, poput izvršnih agencija i inspektorata, neposredno provode. Međutim, razdvajanje *policy* od izvršnih poslova nije strogo provedeno. U određenim slučajevima ministarstva su izravno uključena u provedbu javnih politika, a izvršne agencije i inspektorati imaju određenu savjetodavnu ulogu u *policy* procesu te sudjeluju u ekonomskoj i društvenoj

regulaciji. Pritom je uloga inspektorata ograničena na regulaciju i izvršenje zakona, dok izvršne agencije sudjeluju i u elaboraciji javnih politika (Sarapuu, 2011). U novije vrijeme u mnogim područjima dolazi do pripajanja izvršnih agencija ministarstvima. Primjerice, nekada samostalan Ured za javnu nabavu 2010. pripojen je Ministarstvu financija. S druge strane, funkcije određenih unutarnjih ustrojstvenih jedinica tog ministarstva dodijeljene su posebnom tijelu koje je zatim pripojeno Estonskoj središnjoj banci.

Okružne uprave obavljaju pomoćne poslove za guvernera, pripremaju nacрте naredbi i drugih dokumenata guvernera, upravljaju i nadziru izvršavanje njegovih naredbi, koordiniraju pripremu nacрта proračuna državnih institucija kojima upravlja okružna uprava i nadziru izvršenje proračuna, upravljaju odnosima guvernera s vladinim institucijama, lokalnim tijelima i drugim fizičkim i pravnim osobama te obavljaju druge poslove.

Za razliku od vladinih institucija, funkcioniranje državnih agencija ne temelji se primarno na primjeni državne vlasti, nego se sastoji u provedbi javnih politika i pružanju potpore vladinim institucijama u području kulture, obrazovanja, istraživanja i drugima. Riječ je o muzejima, obrazovnim institucijama (srednjim školama, strukovnim školama, institucijama za učenike s poteškoćama u razvoju i sl.), istraživačkim institutima i agencijama koje obavljaju pomoćne poslove za ministarstva (IT, računovodstvo) (Sarapuu, 2011). Za obavljanje javnih poslova država može osnovati odnosno steći udio i u tri tipa organizacija privatnog prava: trgovačkim društvima, zakladama i neprofitnim organizacijama. Tako je Estonija pored malobrojnih neprivatiziranih državnih trgovačkih društava (npr. Estonska energija) osnovala desetke novih poduzeća, između ostalog, u području informacijske tehnologije i zdravstva.

5.4. Suradnja upravnih tijela

Temelji i postupak za pružanje stručne pomoći među upravnim tijelima utvrđeni su Zakonom o upravnoj suradnji.

Upravno tijelo će donijeti akt ili poduzeti određenu mjeru na zahtjev i trošak drugog upravnog tijela kako bi mu pomoglo u izvršavanju njegovih dužnosti (stručna pomoć). Međutim, odredbe o stručnoj pomoći ne primjenjuju se kad između upravnih tijela postoji odnos podređenosti te kada je obveza pružanja pomoći predviđena zakonom (čl. 17.).

Upravno tijelo može zatražiti pružanje stručne pomoći u sljedećim slučajevima:

- 1) kada donošenje upravnog akta ili poduzimanje mjere potrebno za izvršavanje određene dužnosti nije u njegovoj nadležnosti;
- 2) kada su za izvršenje određene dužnosti potrebne informacije koje upravno tijelo nema ili ne može provjeriti;
- 3) kada su za izvršenje određene dužnosti potrebni dokumenti ili drugi dokazi u posjedu drugog upravnog tijela;
- 4) kada upravno tijelo iz drugih razloga ne može donijeti upravni akt ili poduzeti potrebnu mjeru;
- 5) kada je korištenje stručnom pomoći ekonomski značajno isplativije od njezina nekorištenja.

Upravno tijelo će odbiti pružanje stručne pomoći:

- 1) ako nema pravo donijeti akt ili poduzeti mjeru potrebnu za pružanje stručne pomoći;
- 2) ako je svrha zahtjeva za pružanje stručne pomoći nezakonita;
- 3) ako bi za pružanje stručne pomoći potrebne informacije mogle biti pribavljene od osoba koje ih nisu ovlaštene prenositi.

Upravno tijelo može odbiti pružanje stručne pomoći:

- 1) ako bi značajno niži troškovi proizašli iz aktivnosti drugog upravnog tijela;
- 2) ako bi pružanje stručne pomoći pretjerano ometalo postizanje vlastitih ciljeva upravnog tijela (čl. 18.).

5.5. Koordinacija tijela državne uprave

Jasna vertikalna i horizontalna specijalizacija i decentralizacija estonskog upravnog sustava koja je omogućila razvoj *policy* kapaciteta pojedinih organizacija nije popraćena odgovarajućim koordinacijskim mehanizmima na makrorazini (Sarapuu, 2011).

Relativno mala ministarstva s 200 ili manje zaposlenih u svakodnevnom se radu oslanjaju na ekspertizu koncentriranu u podređenim im upravnim organizacijama te je njihov kapacitet nadzora prilično ograničen. Vertikalna koordinacija temelji se na mehanizmima prethodne (*ex ante*) kontrole, dok se naknadna (*ex post*) kontrola često provodi tek kao reakcija na specifične probleme. U tom smislu, posljednjih se godina provode reforme usmjerene na jačanje vertikalne koordinacije spajanjem organizacija, mjerama standardizacije i centralizacijom (Uudelepp et al., 2013).

Tijela nadležna za osiguranje horizontalne koordinacije (Državno tajništvo, Ured premijera i Ministarstvo financija) također imaju ograničene koordinacijske ovlasti te slabe financijske, kadrovske i stručne kapacitete. Ipak, nekada gotovo isključiva tehnička uloga Državnog tajništva proširena je formiranjem unutarnjih jedinica za koordinaciju europskih pitanja, strateško planiranje i razvoj kapaciteta rukovodećih državnih službenika. Mehanizmi horizontalne koordinacije ugrađeni u sustav, kao što su konzultacije oko nacrtu prijedloga propisa i upravljanje europskim poslovima, temelje se na neformalnoj mrežnoj suradnji i dominaciji pojedinih ministarstava kada je riječ o javnim politikama koje pripadaju njihovom resoru (Uudelepp et al., 2013).

Takva situacija potaknula je niz inicijativa usmjerenih jačanju horizontalne integracije pojedinih *policy* sektora i popularnog *whole-of-government* pristupa često popraćenih otporom pojedinih organizacija. Na preporuku OECD-a, Vlada je donijela akcijski plan u kojemu je predvidjela nastavak procesa centralizacije pomoćnih službi (uglavnom računovodstva i vo-

đenje službeničkog registra), jačanje suradnje glavnih tajnika ministarstava i njihovih zamjenika, potporu daljnjoj razmjeni službenika među organizacijama radi osposobljavanja i usavršavanja te provjeravanje strateških ciljeva vladinih organizacija (Uudelepp et al., 2013).

5.6. Nadzor tijela državne uprave

Središnju ulogu u provedbi upravnog nadzora nad vladinim institucijama i državnim agencijama imaju ministarstva. Međutim, slabi financijski, kadrovski i stručni kapaciteti kojima raspolažu ograničavaju svakodnevno praćenje i kontrolu rada podređenih im upravnih organizacija. Naglasak je stoga stavljen na prethodnu kontrolu koja se sastoji u odobravanju i praćenju izvršavanja proračunskih sredstava vladinih institucija i državnih agencija te koordinaciji njihovih strateških planova. Na razini pojedinih okruga ovlast odobravanja i kontrole proračuna državnih agencija kojima upravlja okružna uprava ima guverner.

U svakom slučaju, Zakon o Vladi predviđa i nekoliko mehanizama naknadne kontrole unutar upravnog sustava. Riječ je o internom sustavu kontrole, internoj reviziji te upravnom nadzoru.

Interni sustav kontrole obuhvaća skup mjera koje se poduzimaju radi osiguranja zakonitosti i svrhovitosti, zaštite imovine od štete prouzročene rasipništvom, nesvrhovitom upotrebom, nestručnim upravljanjem i sličnim te prikupljanja, čuvanja i objave istinitih, ažuriranih i vjerodostojnih informacija. Za uspostavljanje i efikasnost internog sustava kontrole odgovorni su čelnici organizacija izvršne vlasti, a koordinaciju provodi Ministarstvo financija.

Organizacije izvršne vlasti dužne su formirati i funkciju ili unutarnju ustrojstvenu jedinicu koja će se baviti poslovima *interne revizije* na temelju pravila postupanja koja donosi Vlada.

Upravni nadzor provodi se radi osiguranja zakonitosti i svrhovitosti djelovanja vladinih institucija i državnih agen-

cija. Vlada provodi upravni nadzor nad ministarstvima i Državnim tajništvom, ministarstva nad svojim ustrojstvenim jedinicama, vladinim institucijama i državnim agencijama u okviru svog resora, ravnatelji izvršnih agencija i inspektorata nad svojim lokalnim ekspoziturama, državni tajnik nad službenicima Državnog tajništva, a guverner nad službenicima okružne uprave i državnih agencija pod nadzorom okružne uprave. Osoba koja provodi upravni nadzor ovlaštena je: 1) izdati naredbu za uklanjanje nedostataka pravnog instrumenta ili akta, 2) opozvati izvršenje akta ili valjanost pravnog instrumenta te 3) poništiti pravni instrument. Izvršenje akta može biti opozvano na najviše sedam dana u okviru kontrole zakonitosti i svrhovitosti ili radi prikupljanja dodatnih informacija prije izvršenja. Pravni instrument ili akt može se uz obvezno obrazloženje poništiti zbog nesvrhovitosti kada očito nije u skladu s državnom politikom, kada uzrokuje neracionalno trošenje državne imovine ili proračunskih sredstava ili na neki drugi način šteti nacionalnim interesima. Upravnom nadzoru ne podliježu akti državnog nadzora koji provode izvršne agencije i inspektorati (v. ovdje poglavlje 5.3.), kao ni odluke donesene u primjeni državne prisile, predsudske nagodbe donesene povodom pritužbe na pravni instrument ili akt organizacije izvršne vlasti te pravni instrumenti ili akti čija je zakonitost potvrđena sudskom odlukom. Osoba koja provodi nadzor može odbiti opoziv i poništenje pravnog instrumenta ako bi to prouzročilo povredu prava i sloboda drugih osoba, ako je upravnom sudu podnesena tužba protiv tog pravnog instrumenta te ako je od njegova donošenja prošlo više od dvije godine.

Osim navedenih mehanizama predviđena je i posebna kontrola upravnih organizacija koju provode tijela izvan političko-upravnog sustava.

Zakonitost djelovanja uprave nadziru *upravni sudovi* kojima se može obratiti svatko tko smatra da mu je aktom upravnog tijela povrijeđeno pravo. Sud je čak dužan ispitati ustavnost zakona na temelju kojeg je upravno tijelo donijelo akt

koji se osporava te poništiti akt upravnog tijela ako se pokaže da je zakon na temelju kojeg je donesen neustavan. U Estoniji djeluju dva upravna suda prvog stupnja (u Tallinnu i Tartuu), dok u upravnim stvarima u drugom stupnju odlučuje Vrhovni sud.

Državna revizija neovisno je javno tijelo koje provodi reviziju korištenja javnih sredstava. Pored klasičnog ispitivanja zakonitosti trošenja financijskih sredstava, kontrola ekonomskog poslovanja izvršne vlasti uključuje i nadzor ekonomičnosti, efikasnosti i učinkovitosti ostvarivanja postavljenih ciljeva. Na čelu Državne revizije je glavni revizor kojeg na razdoblje od pet godina i prijedlog predsjednika Republike imenuje *Riigikogu*.

Institucija *pravobranitelja* u Estoniji jedinstvena je u svijetu zato što povezuje funkciju ombudsmana za pritužbe protiv aktivnosti tijela javne vlasti kojima se krše ljudska ustavna prava i slobode, zakoni i drugi propisi, s jedne strane, i funkciju čuvara ustavnosti i zakonitosti, s druge. Obnaša je dužnost kojeg na mandat od sedam godina imenuje *Riigikogu* na prijedlog predsjednika Republike.

5.7. Regulacijske ovlasti državne uprave

Regulacijske ovlasti pripadaju pojedincima koji su na čelu pojedinih upravnih organizacija.

Ministar (s iznimkom ministra bez portfelja koji nije na to ovlašten) donosi uredbe i direktive na temelju zakona i radi njihove provedbe. Uredbe ministra imaju karakter propisa i objavljuju se u službenom glasilu. Supotpisuju ih ministar i glavni tajnik ministarstva. Za razliku od uredbi, direktive se donose u pojedinačnim slučajevima te nemaju karakter propisa.

Direktive također donose državni tajnik, ravnatelji izvršnih agencija i inspektorata i glavni tajnici ministarstava, ovi posljednji radi koordinacije i organizacije aktivnosti državnih

agencija, zapošljavanja i otpuštanja radnika ministarstva te upravljanja i koordinacije rada ustrojstvenih jedinica.

Guverner okruga izdaje naredbe na temelju zakona ili uredba Vlade i radi njihove provedbe, a osobe kojima je naredba upućena u pravilu se odmah o tome obavještavaju.

Uredbe ministra i naredbe guvernera stupaju na snagu danom potpisivanja, osim ako tim aktima nije određen kasniji datum stupanja na snagu.

5.8. Odnos tijela državne uprave s građanima

Postupanje javnih službenika prema građanima regulirano je ponajprije *Zakonom o upravnom postupku* koji utvrđuje opće zahtjeve provedbe upravnog postupka poput načela zakonitosti, proporcionalnosti, ekspeditivnosti, efikasnosti i javnosti. Posebno je naglašena važnost djelovanja u skladu s načelima dobre uprave u najširem smislu. Prema njima, službenici nemaju samo obvezu zakonitog postupanja, nego su dužni biti pristojni, ljubazni i poštteni odnosno ne smiju neopravdano odugovlačiti upravni postupak, diskriminirati građane po bilo kojoj osnovi ili zloupotrebjavati svoj položaj.

Etički kodeks službenika također sadržava nekoliko odredbi koje se odnose na način postupanja javnih službenika prema građanima i javnosti općenito. Prije svega, službenikom se smatra građanin koji je u službi naroda. Od osobe koja izvršava javne ovlasti očekuje se da će nastojati ostvariti što širu participaciju građana u obavljanju svoje dužnosti i da će donositi odluke utemeljene na općerazumljivim kriterijima. Nadalje, službenik je dužan izbjegavati situacije koje bi mogle izazvati sumnju u njegovu nepristranosti ili objektivnost, biti pristojan, na usluzi javnosti, čestit, ugledan, odgovoran i savjestan te poštovati javnost i suradnike.

Estonski upravni sustav temelji se na politici otvorenosti i transparentnosti koja se velikim dijelom provodi uz pomoć moderne informacijske tehnologije. Zakon o javnim informacijama donesen 2000. jamči pravo na pristup svim dokumentima

iz javne domene pod uvjetom da nije riječ o državnoj tajni ili povredi nečijeg privatnog života. Radi olakšavanja komunikacije između javne uprave i korisnika uspostavljen je institucionalni mehanizam u središtu kojeg je *Centar za registre i informacijski sustav*. Riječ je o jednoj od najvećih vladinih IT organizacija u Estoniji, nadležnoj za upravljanje i vođenje oko 50 registara i informacijskih službi, kao što su e-Pravo, e-Poslovni registar, e-Katastar, e-Javni bilježnik, e-Konzultacije i drugi. Poslovima koordinacije razvoja i uprave državnim informacijskim sustavom te organizacijom aktivnosti vezanih za informacijsku sigurnost bavi se, pak, Organizacija za estonski informacijski sustav osnovana u okviru Ministarstva ekonomskih poslova i komunikacija.

6. Službenički sustav

6.1. Status zaposlenika u javnoj upravi

Prema širem konceptu, većina zaposlenika koji rade u javnom sektoru smatraju se javnim službenicima (npr. savjetnici u ministarstvu, učitelji, liječnici). Međutim, u Estoniji se javnom službom smatra samo rad u organizacijama državne uprave i lokalne samouprave. Zaposlenici koji rade u tim organizacijama dijele se na dvije temeljne kategorije (službenici i namještenici) koje se međusobno razlikuju po ovlastima i dužnostima te statusu. Službenici su nositelji javnih ovlasti te je njihov status reguliran posebnim službeničkim zakonodavstvom. S druge strane, namještenici u obavljanju svojih poslova koji su pomoćnog karaktera ne raspolažu javnim ovlastima te su pitanja njihovog statusa uređena općim radnim zakonodavstvom. Propisi koji se odnose na namještenike i zaposlenike u privatnom sektoru primjenjuju se i na medicinsko i akademsko osoblje te učitelje. Službeničko zakonodavstvo u načelu ne primjenjuje se niti na pripadnike diplomacije, vojske, policije i pravosuđa, nego je za njih predviđena posebna regulacija.

Unutar kategorije službenika postoje rukovodeći službenici čiji je status također drugačije reguliran od statusa ostalih službenika. Riječ je o ukupno 80–90 osoba koje obnašaju funkcije glavnog tajnika ministarstva, zamjenika glavnog tajnika ministarstva, ravnatelja ureda vlade, glavnih ravnatelja izvršnih agencija i inspektorata te čelnika vladinih organizacija (Uudelepp et al., 2013).

Općenito, službenički sustav u Estoniji je decentraliziran. Naime, pojedine organizacije u okvirima postavljenim zakonom i drugim propisima provode postupak zapošljavanja, usavršavanja, ocjenjivanja i plaćanja službenika.

U Estoniji je 2011. ukupno radilo 27.369 službenika, od čega 22.286 (81,42%) u državnoj upravi te 5.003 (18,28%) u lokalnoj samoupravi (Ministarstvo financija). Cjelokupni javni sektor u isto je vrijeme obuhvaćao oko 141.200 zaposlenika (Mäeltsemees, 2012).

6.2. Ulazak u službu

U javnoj se službi, sukladno zakonu i drugim propisima, može zaposliti državljanin Estonije i državljanin druge zemlje članice EU koji je završio barem srednjoškolsko obrazovanje, ima poslovnu sposobnost i izvrsno poznavanje estonskog jezika. Međutim, osobe koje nisu estonski državljani ne mogu biti imenovane na funkcije koje uključuju upravljanje upravnim organizacijama, provođenje državnog nadzora i narodne obrane, obnašanje pravosudne vlasti, obradu tajnih informacija, predstavljanje države i ograničavanje temeljnih prava i sloboda.

Zapošljavanje u estonskoj javnoj službi temelji se na *merit* sustavu i provedbi javnog natječaja za gotovo sve, pa i najviše položaje. Riječ je o načelno otvorenom, na radnim mjestima utemeljenom sustavu primanja u službu. Međutim, državni tajnik, glavni tajnik u ministarstvu, ravnatelj ureda predsjednika Republike i savjetnik predsjednika Republike mogu se zaposliti bez provođenja javnog natječaja. Pored toga, zakon

predviđa i mogućnost internog zapošljavanja kada postoji opravdan razlog vjerovati da je razumno popuniti radno mjesto internim natječajem ili premještajem.

6.3. Platni sustav

Plaća službenika sastoji se od fiksnog dijela, varijabilnog dijela i dodatne naknade za rad na poziv, prekovremeni rad, noćni rad, rad na blagdane i povećani opseg rada zbog odsutnosti drugog službenika.

Pri određivanju iznosa plaće dominiraju elementi sustava radnih mjesta, pa se tako osnovna plaća utvrđuje na temelju složenosti radnog mjesta, ali se u obzir uzimaju i znanja, vještine i iskustvo službenika potrebni za izvršavanje zadataka na određenom radnom mjestu. Varijabilni dio plaće može se isplatiti na osnovi učinka, izvršenja dodatnih zadataka ili kao bonus za izvanredna postignuća u službi. U usporedbi s ostalim zemljama OECD-a, Estonija se većoj mjeri koristi plaćanjem prema učinku (*performance-related pay*) (OECD, 2012).

Pretežno decentralizirani platni sustav doveo je do velikih razlika u iznosu plaća među različitim upravnim organizacijama (Osila i Masso, 2013). Novim zakonom te su se razlike nastojale ublažiti postavljanjem ograničenja prema kojem se varijabilni dio ograničava na 20% iznosa osnovnog dijela plaće. Osim toga, propisana je i obveza objavljivanja iznosa plaća na web stranicama upravnih organizacija, čime je sustav plaća u javnoj službi učinjen mnogo transparentnijim.

6.4. Sustav napredovanja

Napredovanje u službi također je u nadležnosti pojedinih upravnih organizacija. Obrazovne kvalifikacije i ocjene učinka relevantni su faktori za napredovanje za sve razine osoblja, iako učinak nije kriterij napredovanja za namještenike. Međutim, i za službenike ocjenjivanje ima veću važnost za ostanak u službi nego za napredovanje i plaću. Razina obrazovanja se,

pak, može pokazati kao neformalna prepreka napredovanju pored ostalih uvjeta koji se traže za obavljanje poslova na višem radnom mjestu (OECD, 2012).

6.5. *Obrazovanje i usavršavanje u službi*

Planiranje i provedba obrazovanja i usavršavanja u službi u nadležnosti je pojedinih organizacija te u velikoj mjeri ovisi o ponudi programa na privatnom tržištu s obzirom na to da posebna institucija na državnoj razini koja bi se bavila tim pitanjima nije formirana (Udelepp et al., 2013). Iako je od 2010. Ministarstvo financija nadležno za upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi, njegove su aktivnosti pretežno tehničke prirode bez strateškog pristupa razvoju kadrovske politike. Osim toga, za odabir, zapošljavanje i razvoj visokopozicioniranih službenika nadležno je državno tajništvo. U Estoniji trenutačno ne postoji horizontalna strategija niti vertikalno upravljanje razvojem javne službe (Udelepp et al., 2013).

Za osobe koje prvi put ulaze u službu predviđen je opći program osposobljavanja te određeni specifični programi. S obzirom na to da sudjelovanje nije obvezatno, vrlo se mali broj zaposlenika odlučuje na osposobljavanje. Tako je 2009. tek 5,8% novozaposlenih pohađalo opći program osposobljavanja koji je trajao tri dana za državne službenike i dva dana za lokalne službenike. U prosjeku službenici na osposobljavanju godišnje provedu 3–5 dana (OECD, 2012).

Međutim, novi zakon kojim se uređuje službenički sustav predviđa institut intervjuja koji neposredno nadređeni službenik najmanje jedanput godišnje provodi s podređenim službenikom. Svrha je intervjuja ocijeniti učinak, profesionalni razvoj i potrebu za osposobljavanjem i usavršavanjem službenika te raspraviti o ciljevima koje treba ostvariti u narednom razdoblju. S druge strane, službenik ima priliku dati povratnu informaciju nadređenome u pogledu upravljanja organizacijom u kojoj radi. Predviđena je i mogućnost rotacije službenika po

upravnim organizacijama radi poboljšanja njihovih vještina i motivacije te suradnje među različitim institucijama (Osila i Masso, 2013).

6.6. Etika u javnoj službi

Estonija se, kao i ostale tranzicijske zemlje srednje i istočne Europe, nakon osamostaljenja suočila s posljedicama komunističkog režima i u pogledu službeničkog sustava. Za razliku od relativno jednostavne promjene pravnog okvira organizacije i djelovanja javne uprave, promjena duboko ukorijenjenih stajališta i kulture javnih službenika nije nimalo lagan zadatak. Pored prihvaćanja etičkih standarda u formalnom zakonodavstvu, Estonija je Kodeks javnoslužbeničke etike usvojila još 1999. i tako postala predvodnica u primjeni *soft law* mehanizama regulacije službeničkog ponašanja u baltičkoj regiji (Palidauskaite, 2006).

Etički kodeks, koji je dodatak Zakonu o državnoj službi, sadržava dvadeset općih načela i vrijednosti bez naznake svrhe koja se kodeksom nastoji postići. Riječ je o kratkom i jednostavnom dokumentu koji zahtijeva dodatni mehanizam tumačenja pojedinih odredbi. U tu je svrhu 2005. pri državnom tajništvu osnovana institucija etičkog savjetnika te je započela posebna edukacija službenika u području javnoslužbeničke etike koja im omogućuje podizanje svijesti o načelima iz etičkog kodeksa i razvoj sposobnosti analize etički problematičnih situacija na temelju tih načela (OECD, 2013).

Novi Zakon o državnoj službi predviđa osnivanje posebnog vijeća za službeničku etiku čije članove imenuje Vlada na razdoblje od tri godine i koje će biti nadležno za pružanje objašnjenja i savjeta u vezi s primjenom etičkih načela u javnoj službi, davanje mišljenja u pogledu etičnosti postupanja u konkretnim situacijama, analizu provedbe Kodeksa, sudjelovanje u pripremi nacрта prijedloga dokumenata u području javnoslužbeničke etike i sl.

Iako je stajalište i vrijednosti ljudi teško promijeniti preko noći, određena poboljšanja u podizanju svijesti o etičnosti postupanja u radu primjetna su kod službenika koji su završili programe edukacije te se uvođenjem novih instituta, poput vijeća za službeničku etiku nastoji postići daljnji napredak u tom pogledu (OECD, 2013).

7. Upravne reforme

Ključni događaji koji su, između ostalog, utjecali na reforme javne uprave u Estoniji mogu se podijeliti na tri razdoblja: 1) stjecanje neovisnosti 1991. i tranzicija, 2) razdoblje priprema za ulazak u EU i 3) razdoblje nakon pristupanja EU.

7.1. Stjecanje neovisnosti i rana tranzicija (1991.–1996.)

Nakon stjecanja neovisnosti od Sovjetskog Saveza Estonija se okrenula brzim i radikalnim reformama pravnog, političkog, ekonomskog i društvenog uređenja. Neoliberalne vlade potaknute popularnošću novog javnog menadžmenta u zapadnoeuropskim zemljama provodile su tržišne reforme usmjerene na smanjenje do tada iznimno snažne uloge države (Savi i Metsma, 2013). Funkcioniranje javnog sektora nastojalo se unaprijediti privatizacijom i ukidanjem monopola u pružanju javnih usluga. Tako su tijekom 1990-ih prodana neka strateška državna trgovačka društva (npr. željeznica) te je pružanje dijela javnih usluga (npr. hitna medicinska pomoć) prepušteno privatnicima (Savi i Metsma, 2013).

Također se nastojala ojačati autonomija i financijska samostalnost lokalnih jedinica te provesti optimalna razdioba poslova između središnje i lokalne vlasti. U tom nastojanju, međutim, teritorijalna podjela i organizacija od samih početaka kamen su spoticanja. Od stjecanja neovisnosti kontinuirano se ističe potreba za reformom upravno-teritorijalnog ustroja zemlje, ali se do danas u tome nisu postigli značajni koraci.

Estonija je iz prethodnog sustava preuzela dvostupanjsku organizaciju lokalne vlasti s općinama i gradovima na prvom te okruzima i velikim gradovima na drugom stupnju. Pritom je pet najvećih gradova dobilo status grada i okruga te je bilo izdvojeno iz dvostupanjske strukture. Novi, jednostupanjski sustav lokalne vlasti uspostavljen je 1994., uz zadržavanje blage varijante politipskog modela lokalne samouprave (Ivanišević, 2010). Od tada teritorijalnu organizaciju Estonije obilježava velik broj malih lokalnih jedinica slabog upravnog kapaciteta zbog čega su reformska nastojanja često usmjerena prema okrupnjivanju državnog teritorija. Tako je broj lokalnih jedinica od 1995. do danas smanjen za 39 te je povećana njihova prosječna veličina i broj stanovnika (Mäeltsees, 2012). Ipak, problem slabih financijskih kapaciteta i dalje je ostao. Naime, samo gradovi i općine u okruženju glavnog grada i one koje raspolazu prirodnim bogatstvima mogu izvršavati svoje funkcije bez državnih potpora. S druge strane, ističe se da smanjenje broja lokalnih jedinica neće omogućiti veće uštede kroz smanjenje broja osoblja budući da većina lokalnih službenika radi u velikim gradovima (Mäeltsees, 2012.).

Značajnu ulogu u provedbi upravnih reformi imali su javni službenici koji su, međutim, i sami smatrani dijelom problema. Modernizacija službeničkog sustava je stoga predstavljala jednu od većih reforma u tom razdoblju (Tönnisson i Randma-Liiv 2008). Pritom nije bilo dovoljno uspostaviti novi pravni okvir, nego raditi i na prihvaćanju i razvoju novih vrijednosti, kreiranju profesionalnog identiteta i svijesti o etičkom i neetičkom ponašanju (Lagerspetz i Rikmann, 2009).

7.2. Priprema za ulazak u EU (1996.–2004.)

U drugoj polovini 1990-ih započinje novo reformsko razdoblje i priprema Estonije za ulazak u EU. Stoga su reforme tog razdoblja bile pod snažnim utjecajem europske politike kondicionalnosti i potrebe da se ispune kriteriji za pristupanje Uniji.

Estonska vlada je 1999. i 2001. donijela strateške planove za provedbu upravne reforme. Prvi je bio usmjeren na stvaranje efikasne i odzivne javne uprave, ali je taj plan nakon promjene vlasti napušten. Središnji dio drugog reformskog plana činilo je pet ključnih područja: razvoj lokalne i regionalne uprave, optimizacija podjele poslova i suradnja javnih institucija, jačanje financijskog upravljanja, unutarnje kontrole i revizije, razvoj odzivne javne uprave i razvoj službeničkog sustava (Savi i Metsma, 2013).

Općenito, u ovom razdoblju naglasak je stavljen na kvalitetu i pristupačnost javnih službi građanima, transparentnost, odgovornost i nadzor, smanjivanje troškova javne uprave i s tim u vezi veličinu javne uprave. Uvode se standardi javnih službi, građane i interesne grupe nastoji se uključiti u procese odlučivanja, provode se mjere depolitizacije i borbe protiv korupcije (Tõnnisson i Randma-Liiv 2008). Započeo je i razvoj informacijskog društva i e-uprave u čemu je Estonija postala predvodnicom među europskim zemljama.

Nastavlja se i s menadžerskim reformama inspiriranim novim javnim menadžmentom, pa se tako provodi ugovaranje obavljanja poslova s vanjskim subjektima (*contracting out*), mjeri učinkovitost rada i ostvarivanje postavljenih standarda, primjenjuju različiti oblici javno-privatnog partnerstva i slično.

Međutim, zbog nepostojanja središnje institucije koja bi se bavila koordinacijom planiranih reformskih procesa postignuto je vrlo malo usklađenih rezultata (Drechsler, 2004). Najuspješnije promjene osmišljene su u pojedinim organizacijama, a to je rezultiralo raznolikošću rješenja i uspjeha u njihovoj provedbi među različitim dijelovima javne uprave (Tõnnisson i Randma-Liiv, 2008).

7.3. Razdoblje nakon pristupanja EU (2004.–)

Nedostatak usklađenosti provedbe upravnih reformi nastao se i u razdoblju nakon ulaska Estonije u EU. Politički su-

kobi, česte promjene vlasti i nemogućnost postizanja konsenzusa o ključnim pitanjima rezultirali su stalnim promjenama reformskih programa i nedosljednosti prilikom njihove provedbe (Tönnilsson i Randma-Liiv, 2008).

Važan dio reformi odnosi se na organizacijsko restrukturiranje ministarstava i vladinih agencija koje poprma obilježja deagencifikacije i konsolidacije. Tako je u razdoblju od 2008. do 2011. ukinuto više od 20 vladinih organizacija te osnovano sedam novih multifunkcionalnih agencija (Savi i Metsma, 2013).

Značajnija reforma u ovom razdoblju provedena je u području službeničkog sustava. Naime, *Riigikogu* je nakon 12 godina reformskih pokušaja u lipnju 2012. usvojio novi Zakon o državnoj službi kojim se estonski službenički sustav nastojao modernizirati i uskladiti s međunarodno priznatim načelima javne službe (Osila i Kõöp, 2013). Glavne promjene odnose se na ograničavanje službeničkog statusa na uži krug zaposlenika, proširenje prava na štrajk na namještenike te gubitak niza različitih beneficija koje su javni službenici prije imali.

Do stupanja na snagu novog Zakona, pri određivanju službeničkog statusa primjenjivala se organizacijska definicija službenika. Službenicima su se smatrali svi zaposlenici u državnoj upravi i lokalnoj samoupravi, neovisno o vrsti posla koji obavljaju. Novi Zakon napravio je podjelu tako da je u kategoriju službenika čiji je status uređen javnim pravom svrstao zaposlenike koji imaju javne ovlasti, a u kategoriju namještenika zaposlenike koji nemaju javne ovlasti, nego obavljaju poslove potpore radu službenika (npr. računovodstvo, uredsko poslovanje, upravljanje ljudskim potencijalima, IT i dr.). Status namještenika reguliran je općim radnim zakonodavstvom, što je rezultiralo smanjenjem ukupnog broja službenika 25% te smanjenjem broja zaposlenika koji nemaju pravo na štrajk (Osila i Kõöp, 2013). Službenici čiji je status reguliran službeničkim zakonodavstvom i dalje nemaju to pravo.

Reforma službeničkog zakonodavstva imala je cilj radne uvjete službenika u što je moguće većoj mjeri približiti onima

u privatnom sektoru. Ukinuti su dodaci na plaću za radni staž, akademski stupanj i poznavanje stranih jezika, dodatni dani godišnjeg odmora određeni dužinom radnog staža, regres, naknada za slučaj smrti ili nesposobnosti te stjecanje prava na mirovinu prema dužini radnog staža.

Navedene promjene izazvale su kritiku sindikata, akademske zajednice, ali i poslodavaca u privatnom sektoru. Dok prvi ističu da službenici nisu u istom položaju kao zaposlenici na koje se primjenjuje opće radno zakonodavstvo jer nemaju pravo na štrajk, posljednji smatraju da reforme nisu dovoljno provedene kako bi se status službenika izjednačio sa statusom zaposlenika u privatnom sektoru. Akademska zajednica, pak, ističe da smanjenje prijašnjih službeničkih beneficija može državnu službu učiniti manje atraktivnim mjestom zaposlenja (Osila i Kööp, 2013).

Trenutačne reforme javne uprave svedene su na usavršavanje postojećeg sustava bez provođenja širih sistemskih promjena. Pristup reformama i dalje je decentraliziran, pojedine organizacije provode *ad hoc* mjere, a nedostatak koordinacije predstavlja najveća je prepreka ujednačenom razvoju pojedinih dijelova javne uprave u Estoniji (Savi i Metsma, 2013).

Literatura

1. AER (2010) Estonia 2010. Report prepared by the Assembly of European Regions. http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/MainIssues/Regional_Democracy/AER_Regionalism_Report/Report_by_country/ESTONIA_2010.pdf, pristupljeno 12.8.2014.
2. Directorate General Internal Policies of the Union (2007) *Comparative study on the transposition of EC law in the Member States*, PE 378.294
3. Drechsler, Wolfgang (2004) *Enhancing the Capacities to Govern: Challenges Facing the CEE Countries*. Selected Papers from the 11th NIS-PAcee Annual Conference, Bucharest, Romania, 2003
4. European Commission (2013) *The 2012 performance of EU Member States in applying EU law*, IP/13/984, 22/10/13
5. Ivanišević, Stjepan (2010) *Teritorijalna organizacija lokalne samouprave u europskim zemljama i njihove teritorijalne reforme*. U: J.

- Barbić (ur.) Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava. Zagreb: HAZU, 39–84
6. Lagerspetz, Mikko, Erle Rikmann (2009) Ethics and Public Good in a Transforming State: A study of Estonian Civil Servants, *Scandinavian Political Studies*, 32:4, 402–421
 7. Mäeltsemees, Sulev (2012) *Local Government in Estonia*. U: A.-M. Moreno (ur.) Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective. INAP: Španjolska, 157–183
 8. OECD (2012) *Human Resources Management Country Profiles: Estonia*. <http://www.oecd.org/employment/pem/hrpractices.htm>, pristupljeno 12.8.2014.
 9. Osila, Liina, Greg Kööp (2013) *New Civil Service Act reduces civil servants by 25%*, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2013/08/articles/ee1308019i.htm>, pristupljeno 30.7.2014.
 10. Osila, Liina, Märt Masso (2013) *Estonia: Working conditions in central public administration*. <http://www.eurofound.europa.eu/ewco/studies/tn1303013s/ee1303019q.htm>, pristupljeno 31.7.2014.
 11. Palidauskaite, Jolanda (2006) Codes of Conduct for Public Servants in Eastern and Central European Countries: Comparative Perspectives, *Public Integrity*, 8, 35–48
 12. Randma, Tiina (1999) *Public Administration Education in Estonia*. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN006431.pdf>, pristupljeno 23.7.2014.
 13. Randma-Liiv, Tiina, Kristiina Tönnisson (2006) *Country Public Management Profile: Estonia*. Rad prezentiran na godišnjoj konferenciji NISPAcee održanoj u Ljubljani od 11. do 13. svibnja 2006.
 14. Sarapuu, Külli (2011) Post-communist development of administrative structure in Estonia: from fragmentation to segmentation, *Transylvanian Review of Administrative Sciences, Special Issue*, 54–73
 15. Savi, Riin, Merlilin Metsma (2013) *Public Sector Reform in Estonia: Views and Experiences from Senior Executives*. Country Report as part of the COCOPS Research Project
 16. Sootla, Georg i Sulev Lääne (2013) *Public Administration Developments and Practices in Estonia*. U: S. Liebert, S. E. Condrey, D. Goncharov (eds.) Public Administration in Post-Communist Countries: Former Soviet Union, Central and Eastern Europe, and Mongolia. CRC Press: Taylor & Francis Group, 161–189
 17. Tönnisson, Kristiina, Tiina Randma-Liiv (2008) *Public Management Reforms: Estonia*. U: G. Bouckaert, J. Nemeč, V. Nakrosis, G. Hajnal, K. Tönnisson (eds.) Public Management Reforms in Central and Eastern Europe. Bratislava: NISPA

18. UN (2004) *Republic of Estonia. Public administration country profile*. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023213.pdf>, pristupljeno 23.7.2014.
19. Uudelepp, Annika, Tiina Randma-Liiv, Külli Sarapuu (2013) *Coordination practice: development of the Estonian top civil service*
20. http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/06/Estonia_CGov_Top-Civil-Servants.pdf, pristupljeno 31.7.2014.

Pravni izvori

1. Ustav Republike Estonije (Riigi Teataja 1992, 26, 349; 2003, 29, 174; 2003, 64, 429; 2007, 33, 210; 27.4.2011, 1)
2. Zakon o državnoj službi (Riigi Teataja 6.7.2012, 1; 20.12.2012, 3; 26.03.2013, 1; 26.3.2013, 2; 26.3.2013, 3; 18.2.2014, 1)
3. Zakon o organizaciji lokalne samouprave (Riigi Teataja 1993, 37, 558; 1994, 12, 200; 1994, 19, 340; 1994, 72, 1263; 1994, 84, 1475; 1995, 16, 228; 1995, 17, 237; 1995, 26, 355; 1995, 23, 334; 1995, 59, 1006; 1995, 97, 1664; 1996, 36, 738; 1996, 37, 739; 1996, 40, 773; 1996, 48, 942; 1996, 89, 1591; 1997, 13, 210; 1997, 29, 449; 1997, 29, 450; 1997, 69, 1113; 1998, 28, 356; 1998, 61, 984; 1998, 59, 941; 1999, 10, 155; 1999, 27, 392; 1999, 29, 401; 1999, 75, 705; 1999, 82, 755; 2000, 51, 322; 2001, 82, 489; 2001, 100, 642; 2002, 29, 174; 2002, 36, 220; 2002, 50, 313; 2002, 53, 336; 2002, 58, 362; 2002, 61, 375; 2002, 64, 390; 2002, 64, 393; 2002, 68, 407; 2002, 63, 387; 2002, 82, 480; 2002, 96, 565; 2002, 99, 579; 2003, 1, 1; 2003, 4, 22; 2003, 23, 141; 2003, 88, 588; 2004, 41, 277; 2004, 56, 399; 2004, 81, 542; 2004, 89, 610; 2005, 31, 230; 2005, 32, 235; 2006, 29, 218; 2006, 32, 244; 2007, 4, 19; 2007, 44, 316; 2008, 53, 293; 2009, 5, 35; 2009, 28, 170; 2009, 30, 177; 2009, 62, 405; 2010, 19, 101; 2010, 22, 108; 2010, 72, 543; 16.11.2010, 2; 5.1.2011, 10; 18.3.2011, 1; 29.12.2011, 1; 29.6.2012, 1; 6.07.2012, 1; 10.7.2012, 2; 28.12.2012, 3; 19.3.2013, 1; 26.3.2013, 1; 22.11.2013, 1; 13.3.2014, 4)
4. Zakon o trajno naseljenim malim otocima (Riigi Teataja 2003, 23, 141; 2007, 25, 133; 2010, 29, 151)
5. Zakon o upravnoj suradnji (Riigi Teataja 2003, 20, 117; 2003, 82, 552; 2004, 53, 367; 2004, 89, 603; 2005, 54, 430; 2005, 70, 540; 2006, 29, 223; 2006, 59, 440; 2007, 15, 76; 2008, 3, 22; 2008, 20, 139; 2008, 23, 150; 2008, 24, 156; 2008, 33, 202; 2008, 34, 208; 2008, 58, 329; 2009, 23, 143; 2009, 30, 179; 2009, 56, 375; 2009, 62, 405; 2010, 31, 158; 2010, 37, 222; 3.2.2011, 1; 10.3.2011, 1; 17.11.2011, 1; 30.5.2012, 1; 27.6.2012, 2; 10.7.2012, 2; 10.7.2013, 1; 11.12.2013, 1; 13.3.2014, 4)
6. Zakon o upravnom postupku (Riigi Teataja 2001, 58, 354; 2002, 53, 336; 2002, 61, 375; 2003, 20, 117; 2003, 78, 527; 2005, 39, 308;

2007, 15, 76; 2007, 16, 77; 2007, 24, 127; 2009, 1, 3; 2009, 27, 164; 23.2.2011, 3)

7. Zakon o Vladi Republike Estonije (Riigi Teataja 1995, 94, 1628; 1996, 49, 953; 1996, 88, 1560; 1997, 29, 447; 1997, 40, 622; 1997, 52, 833; 1997, 73, 1200; 1997, 81, 1361; 1997, 81, 1362; 1997, 87, 1468; 1998, 28, 356; 1998, 36, 552; 1998, 40, 614; 1998, 107, 1762; 1998, 111, 1833; 1999, 10, 155; 1999, 16, 271; 1999, 16, 274; 1999, 27, 391; 1999, 29, 398; 1999, 29, 401; 1999, 58, 608; 1999, 95, 843; 1999, 95, 845; 2000, 49, 302; 2000, 51, 319; 2000, 51, 320; 2000, 54, 352; 2000, 58, 378; 2000, 95, 613; 2000, 102, 677; 2001, 7, 16; 2001, 53, 305; 2001, 59, 358; 2001, 94, 578; 2001, 100, 646; 2001, 102, 677; 2002, 57, 354; 2002, 87, 505; 2002, 90, 520; 2002, 96, 563; 2003, 4, 22; 2003, 21, 122; 2003, 51, 349; 2003, 81, 542; 2003, 88, 590; 2004, 22, 148; 2005, 15, 84; 2005, 33, 244; 2005, 64, 482; 2005, 73, 565; 2006, 14, 111; 2007, 4, 18; 2007, 11, 53; 2007, 16, 77; 2007, 44, 314; 2007, 44, 316; 2007, 66, 408; 2007, 66, 408; 2008, 35, 212; 2008, 56, 315; 2009, 3, 14; 2009, 3, 15; 2009, 11, 67; 2009, 11, 67; 2009, 25, 150; 2009, 27, 165; 2009, 34, 224; 2009, 49, 330; 2009, 49, 331; 2010, 1, 2; 2010, 17, 96; 2010, 19, 101; 2010, 20, 102; 12.11.2010; 28.12.2010; 23.2.2011; 15.3.2011; 21.3.2011; 28.12.2011; 29.12.2011; 29.6.2012; 6.7.2012; 29.12.2012; 11.6.2013; 27.12.2013)

Mrežni izvori

Državna revizija u Estoniji – www.riigikontroll.ee

Državna služba u Estoniji – www.avalikteenistus.ee

Estonica/Enciklopedija o Estoniji – www.estonica.org

Europska unija – www.europa.eu

Gateway to eEstonia – www.eesti.ee

Ministarstvo financija Republike Estonije – www.fin.ee

Ombudsman – www.oiguskantsler.ee

Organizacija za estonski informacijski sustav – www.ria.ee

Riigikogu/Parlament Republike Estonije – www.riigikogu.ee

Riigi Teataja/Službeno glasilo Republike Estonije – www.legaltext.ee

Riigikantsleli/Državno tajništvo Republike Estonije – www.riigikantsleli.ee

Riigikohus/Vrhovni sud Republike Estonije – www.riigikohus.ee

JAVNA UPRAVA I POLITIČKI SUSTAV U ALBANIJI: UPRAVNE REFORME U NESTABILNOM POLITIČKOM OKRUŽENJU*

1. Povijesni razvoj države i uprave

Još od antike današnje je albansko područje bilo dijelom Bizantskog Carstva ili u njegovoj interesnoj sferi. U ranom srednjem vijeku današnja je Albanija bivala dijelom Bizantskog, Bugarskog i Srpskog Carstva, a neko je vrijeme bila i pod kontrolom križarskih vojski. Počeci albanske državnosti mogu se nazrijeti u osamostaljenju Kneževine Arber (1190.) te kasnijom uspostavom Albanskog Kraljevstva pod dinastijom Anžuvina (1272.) koje se nakon samo nekoliko desetljeća podijelilo na nekoliko poluautonomnih kneževina koje su postupno padale pod nadiruću tursku vlast. Dva su kasnija povijesna razdoblja ponajviše utjecala na oblikovanje današnjih političko-upravnih institucija u Albaniji te na dominantne karakteristike današnje političko-pravne kulture. To su razdoblja osmanlijske vlasti i komunističke diktature. Preko 400 godina (1481.–1912.) Albanija je bila integralni dio Osmanlijskog Carstva te je baštinila sve značajke orijentalne državne tradicije: patrimonijalnu, autoritarnu i personalnu vladavinu, klijentelizam i korupciju. Društveni i kulturni procesi koji su se u novom vijeku širili cijelim europskim kontinentom poput prosvjetiteljstva, demokracije, ideja vladavine prava i građanskih prava Albaniju su uglavnom zaobišli. U njoj je, slično kao u Bosni, velik dio stanovništva prešao na islam. Na taj su na-

* Dr. sc. Mihovil Škarica, viši asistent na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

čin mnogi Albanci ušli u strukture vlasti Turskog Carstva. Takav je razvoj vjerojatno bio zametak i danas prevladavajućeg klijentelističkog shvaćanja države da pripadanje pobjedničkoj strani legitimira dobivanje koristi od države (Vickers, 1999).

Povijesna prilika za albansku neovisnost ukazala se tijekom balkanskih ratova u kojima je Turska poražena te je doživjela velike teritorijalne gubitke na Balkanu. Albanija je neovisnost proglasila 1912., a 1914. ustrojena je kao principat. Kao žrtva interesnih sukoba između svjetskih sila i teritorijalnih pretenzija svojih susjeda, ponajviše Srbije i Grčke, Albanija je svoju državnost nakon Prvog svjetskog rata obnovila tek 1922. kada je uspostavljena kao republika. Autoritaran stil vladanja premijera, a kasnije i predsjednika Ahmeta Zogua, utjecao je na izrastanje republike u kraljevstvo koje je albanski parlament proglasio 1928. s kraljem Zoguom na čelu (Bogdani i Loughlin, 2007). Kratko razdoblje parlamentarne demokracije, bilo kroz republiku ili kraljevinu i zametak liberalno-građanskih društvenih institucija, te modernizacija zemlje karakteristike su kratkog međuratnog perioda u Albaniji do formiranja talijanskog protektorata nad Albanijom te kasnije okupacije (1939.).

Poslije Drugog svjetskog rata, pod pokroviteljstvom Sovjetskog Saveza, Kominterne, a ponajprije jugoslavenske Komunističke partije, u Albaniji je ustrojen komunistički režim pod vodstvom Radničke partije Envera Hoxhe. Narodna Republika Albanija (od 1976. Narodna Socijalistička Republika Albanija) predstavljala je ekstreman oblik socijalizma te je po autoritarnosti režima i nepostojanju većine političkih građanskih prava izrasla u najrigidniji i najrepresivniji komunistički režim u Europi te je nazvana i »najstaljinističkim« zemljom Europe (Bogdani i Loughlin, 2007). Taj period obilježavaju smaknuća i zatvaranja ideoloških protivnika, ponajprije predratne ekonomske i intelektualne elite. Šezdesetih godina je započeo progon svih religijskih skupina te je većina vjerskih objekata oduzeta i prenamijenjena, a Albanija je i službeno proglašena prvom ateističkom državom u svijetu. Početkom 1970-ih započela je politika izolacije i autarkije. Velikoj većini stanovništva bilo je zabranjeno putovati u inozemstvo,

a prekinuta je i većina ekonomskih veza s drugim državama. Bilo je zabranjeno primati bilo kakav oblik novčane pomoći iz inozemstva, bilo kroz kredite ili investicije. Postupno su prekinute veze i s prethodno prijateljskim i savezničkim državama komunističkog bloka čime je izgubljeno inozemno tržište za albanske proizvode: Jugoslavijom 1948., Sovjetskim Savezom 1961. i Kinom 1978. Cijela država bila je podvrgnuta sustavu nomenklature te su na taj način svi društveni procesi bili pod neposrednom kontrolom vladajuće partije. Tek smrću Envera Hohxe (1985.) otpočinju postupne reforme i liberalizacija režima. Slom komunizma i tranzicijsko razdoblje Albanija je dočekala kao najsiromašnija država Europe, »bez ekonomije i s nešto infrastrukture« (Tafili, 2008; Elbasani, 2009). Za razliku od drugih socijalističkih zemalja, albanski prijelaz u višestranačku demokraciju i tržišno gospodarstvo nije obilježen donošenjem novog ustava, nego je Ustav iz 1976. dopunjen amandmanima. Tek je na drugim općim parlamentarnim izborima (1992., prvi su održani 1991.) pobijedila dotadašnja demokratska opozicija. Iako je ustavnim promjenama bila uređena kao parlamentarna republika, u Albaniji se tijekom 1990-ih pretežita politička moć koncentrirala u rukama predsjednika Sali Berishe, koji je ujedno bio i vođa vladajuće Demokratske stranke. Autoritaran stil vladanja, naslijeđen iz prošlih razdoblja, zanemarivanje političkih, ekonomskih i upravnih reformi te opće siromaštvo, Albaniju su 1997. doveli na rub građanskog rata. Te je godine na izborima pobijedila dotadašnja oporba predvođena Socijalističkom strankom, a u studenom 1998. referendumom je usvojen novi Ustav kojim je zapravo započela tranzicija te reforme i europeizacija institucija albanske države koje traju i danas (Bogdani i Loughlin, 2007; Vickers, 1999).

2. Političko-ustavno uređenje

Albanija je, prema Ustavu iz 1998. unitarna i nedjeljiva parlamentarna republika u kojoj vlast pripada narodu, koji je ostvaruje preko izabranih predstavnika ili izravno. Predsjednik Republike je nominalni šef države, no sa slabim izvršnim

ovlastima. Njega bira Skupština, s većinom od 3/5 glasova svih svojih članova na razdoblje od pet godina. Za predsjednika može biti izabran kandidat koji je od rođenja albanski državljanin te koji je, najmanje deset godina prije izbora prebivao u Albaniji, a mora imati najmanje 40 godina života. Predsjednika može predložiti najmanje 20 skupštinskih zastupnika te se o njegovu izboru tajno glasuje bez prethodne debate. Ako nijedan kandidat ne postigne potrebnu većinu, glasovanje se može ponoviti do pet puta, što se dogodilo 2012. prilikom izbora predsjednika Bujara Nishanija. Ako se predsjednik ne izabere ni nakon petog glasovanja, Skupština se raspušta te se u roku od 60 dana moraju održati novi parlamentarni izbori. Procedura izbora može se u cijelosti ponoviti, no ako se Skupština raspusti, novi saziv skupštine izabire predsjednika natpolovičnom većinom glasova svih zastupnika. Predsjednik proglašava zakone u roku od 20 dana od njihova donošenja, a može i uskratiti potpis, no takvu uskratu poništava izglasavanje zakona od strane apsolutne većine zastupnika. Predsjedničke ovlasti su iscrpno enumerirane Ustavom: a) upućuje poruke Skupštini, b) podjeljuje oprost u skladu sa zakonom, c) podjeljuje državljanstvo, d) podjeljuje priznanja i vojne činove, e) na prijedlog premijera imenuje i opoziva veleposlanike, f) prihvaća vjerodajnice veleposlanika drugih država i međunarodnih organizacija u Albaniji, g) potpisuje međunarodne sporazume i ugovore, h) na prijedlog premijera imenuje čelnike državnih sigurnosnih službi, i) imenuje predsjednika Akademije znanosti i sveučilišne rektore, j) raspisuje parlamentarne i lokalne izbore te referendume (čl. 86.–94. Ustava).

Zakonodavna vlast pripada Republičkoj skupštini (*Kuvendi*), a izvršna Vijeću ministara (*Kryeministria*). Ponajviše zbog opisanog naslijeđa, albanski politički sustav obilježava snažna politizacija, nestabilnost političkih institucija te polarizacija i antagonizam dvaju suprotstavljenih političkih tabora grupiranih oko Demokratske i Socijalističke stranke. Takva je politička klima uvjetovala snažno nepovjerenje između svakodobne vlasti i opozicije koje, obično nakon provedenih izbora, često rezultira paralizom glavnih državnih političkih institucija. Iz-

borne manipulacije česta su pojava te se izborni rezultati nakon svakih izbora dovode u pitanje, zbog čega je otežano i usporeno konstituiranje skupštine, sastavljanje Vlade, a često i izbor predsjednika Republike (Bogdani i Loughlin, 2007; Tafili, 2008; Hoffmann, 2006). Politička primanja i otpuštanja službenika ostaju albanska realnost, unatoč naporima stranih partnera da dokinu takvu praksu. Zbog svega, promjenom se vladajuće koalicije u većini *policy* područja prekida kontinuitet te se s većinom reformi započinje iznova. Svaka promjena vlasti popraćena je širokim personalnim promjenama na čelnim pozicijama državne uprave, ali odlaskom velikog broja profesionalnih službenika te dolaskom novih, politički podobnih (Sigma, 2008; 2010; 2012).

2.1. Zakonodavna vlast

Skupštinu čini 140 zastupnika koji se biraju razmjernim sustavom u 12 izbornih jedinica koje se teritorijalno preklapaju s regijama, odnosno prefekturama. Izborni prag je 3% za stranačke liste, a 5% za koalicijske. Zastupnički mandat traje četiri godine i predstavničkog je karaktera. Albanski Ustav sadržava specifičnu odredbu po kojoj se za izglasavanje organiskih zakona traži većinu od 3/5 svih zastupnika u Skupštini (čl. 81.). Odredba je u Ustav unesena kako bi najvažniji zakoni bili usvojeni stabilnom većinom, a glavni reformski zahvati zaštićeni od periodičkih smjena vladajućih garnitura, no u praksi je, zbog podjednake brojčane zastupljenosti dviju glavnih političkih opcija u Skupštini, dovela do sporog i konfliktnog zakonodavnog procesa te je mnoge reforme odgodila ili blokirala. Takva se odredba odnosi na zakone o: organizaciji i funkcioniranju javnih institucija reguliranih Ustavom, državljanstvu, parlamentarnim i lokalnim izborima, referendumu, izvanrednim situacijama, statusu javnih službenika i dužnosnika, amnestiji i administrativnoj organizaciji države. Ostali se zakoni izglasavaju običnom većinom, ako je na sjednici prisutna većina svih zastupnika. Zakone, prema Ustavu, mogu predlagati: Vijeće ministara, svaki član Skupštine te 20.000

birača. Ustavnost zakona nadzire Ustavni sud koji sačinjava devet sudaca. Njih, uz suglasnost skupštinske većine, imenuje predsjednik Republike. Ustavni sud također ispituje suglasnost zakona s međunarodnim ugovorima, ustavnost potpisanih međunarodnih ugovora, kao i ustavnost općih akata koje donose tijela državne uprave i tijela jedinica lokalne samouprave.

2.2. Izvršna vlast

Izvršnu vlast obavlja Vijeće ministara (dalje: Vlada). Vladi je samim Ustavom povjerena opća nadležnost: ovlaštena je obavljati svaku funkciju koja izričito nije dana drugim državnim organima ili lokalnoj samoupravi. Predsjednika Vlade, na prijedlog stranke ili koalicije koja ima skupštinsku većinu, imenuje predsjednik Republike, a njegov izbor potvrđuje Skupština većinom glasova svih zastupnika. Ako imenovani premijer ne dobije skupštinsku potvrdu, imenovanje se može ponoviti još dva puta, nakon kojih predsjednik raspušta Skupštinu te raspisuje nove parlamentarne izbore. Ministre također imenuje predsjednik Republike na prijedlog predsjednika Vlade, a nakon toga ih potvrđuje Skupština. Položaj predsjednika Vlade izrazito je jak te su njegove ovlasti uređene samim ustavnim tekstom. On: a) predstavlja Vijeće ministara te predsjedava njegovim sjednicama, b) određuje i prezentira osnovne smjernice državne politike i za njih je odgovoran, c) osigurava implementaciju zakona i općih akata usvojenih od Vijeća ministara, d) koordinira i nadzire rad ministara i drugih institucija središnje državne uprave, razrješava sukobe među ministrima, e) u obavljanju svojih dužnosti i ovlasti izdaje naredbe te obavlja i druge dužnosti propisane Ustavom i zakonima. Ustavne ovlasti Vijeća ministara kao kolegijalnog organa, naprotiv, uređene su samo jednom rudimentarnom odredbom po kojoj ono »određuje glavne smjernice državne politike« (čl. 100.), a detaljnije nisu uređene ni Zakonom o Vijeću ministara.

Sjednice Vlade su, prema čl. 100. Ustava, zatvorene za javnost. Na njima se o svim pitanjima odlučuje natpolovičnom većinom svih članova. Vlada, prema Zakonu o Vijeću ministra-

ra (čl. 28.) može donositi sljedeće vrste općih akata: a) *uredbe sa zakonskom snagom*; b) *odluke* za izvršenje zakona kada je zakon na to izričito ovlašćuje; c) *upute* kojima, u slučajevima predviđenima zakonima, potanje razrađuje odredbe zakona radi njihove lakše primjene te d) *naredbe*, kojima postavlja opća pravila rada i ponašanja u organizacijama čijim djelovanjem upravlja, a koje imaju isključivo interni učinak. Odluke mogu imati i narav pojedinačnog akta kada se njima uređuju konkretni odnosi među pojedinim subjektima.

2.3. Organizacija centra Vlade

S obzirom na snažan položaj premijera i centar je Vlade, kao temeljna koordinacijska institucija na središnjoj razini, organiziran u njegovu uredu. Osim *Ureda Predsjednika Vlade*, ulogu središnjih koordinacijskih organizacija čine *Ministarstvo financija*, *Ministarstvo europskih integracija* i *Ministarstvo pravosuđa* koji pripremaju, koordiniraju i nadziru financijske, europske i pravne aspekte vladinih odluka. Važnost navedenih ministarstava i njihova svojevrsna nadređenost ostalima očituje se u tome što su u razdoblju 2013.–2015. *Ministarstvo pravosuđa* i *Ministarstvo financija* bili predlagači ukupno 51% usvojenih zakona (Sigma, 2014). Ured premijera u načelu obavlja isključivo tehničke funkcije centra Vlade; on nema formalnu nadležnost, a često ni kapacitet da koordinira sadržaje politika koje Vlada usvaja. Ipak, jedno od temeljnih zaduženja Ureda jest postavljati pravila za izradu sektorskih strateških planova pojedinih ministarstava te ih koordinirati međusobno kao i s vladinim programom te *Nacionalnom strategijom za razvoj i integraciju 2014.–2020.* Zbog toga, a i snagom autoriteta samog premijera u odnosu na ministre, centar Vlade može neformalno snažno utjecati na sadržaj sektorskih politika i strategija. Ured premijera je pravna osoba, a objedinjava cijeli vladin upravni aparat te uključuje i kabinete premijera, njegova zamjenika te ministara bez portfelja, kao i glavnog tajnika Vlade. Kapacitet Ureda premijera za obavljanje svih koordinacijskih funkcija za koje je nadležan značajno

je ojačan od 2013. kada je broj službenika povećan sa 122 na 161, a ustrojene su i nove organizacijske jedinice za zakonodavstvo, za nadzor i praćenje implementacije vladinih prioriteta te za razvoj javnih politika i strateško planiranje (Sigma, 2014). Kao nova točka koordinacije zakonodavnog procesa između izvršne i zakonodavne vlasti figurira ministar za odnose s Skupštinom, kao jedan od ministara bez portfelja, odnosno »državnih« ministara. Suradnja različitih organizacija centra Vlade institucionalizirana je osnivanjem *Međuministarskog strateškog planskog vijeća* koje čine čelnici organizacija centra Vlade. Glavni tajnik Vlade najviša je službenička pozicija u njezinu upravnom aparatu, a po funkciji je na čelu budžetskog odjela Ureda premijera. Njegove se dužnosti uglavnom odnose na tehničku pripremu vladinih sjednica, no prema *Zakonu o Vijeću ministara*, također priprema kratkoročne i srednjoročne planove aktivnosti Vijeća ministara te osigurava usklađenost zakonskih prijedloga s proklamiranim ciljevima vladinih politika čime može utjecati i na politički sadržaj rada Vlade (čl. 9.).

2.4. Politička odgovornost i politički nadzor uprave

U svojoj nadzornoj ulozi prema izvršnoj vlasti, Skupština je ovlaštena osnivati stalne i povremene odbore za bilo koja pitanja, a premijer i ministri dužni su na pitanja zastupnika odgovoriti u roku od tri tjedna. Mogućnost izglasavanja nepovjerenja prema Ustavu odnosi se isključivo na predsjednika Vlade te se nepovjerenje ne može izglasati ni pojedinom ministru ni Vladi u cjelini, što mehanizam političke odgovornosti izvršne vlasti zakonodavnoj čini personaliziranim, a time i ograničenim. Politička odgovornost Vlade, a preko nje i državne uprave, stoga se ostvaruje isključivo kroz individualnu odgovornost njenog predsjednika, koji zauzvrat ima snažne ovlasti upravljanja radom i odlučivanjem Vijeća ministara. Postupak izglasavanja nepovjerenja može inicirati sam predsjednik Vlade te 1/5 članova Skupštine. Ako se u roku od 15 dana ne ime- nuje i potvrdi novi predsjednik Vlade, predsjednik Republike

će raspustiti Skupštinu te raspisati nove parlamentarne izbore. U ustavno-političkoj praksi Albanije egzekutiva dominira zakonodavnom granom vlasti, čemu doprinosi centralistička organizacija političkih stranaka i monokratska koncentracija moći kod njihovih vođa (Sigma, 2012, EC, 2014). Ustav štiti o organizaciji državne uprave, što velike ovlasti za organizaciju upravnih organizacija na središnjoj razini daje Vijeću ministara i njegovu predsjedniku osobno.

Odlučivanje na referendumu Ustavom je priznato, no na restriktivan način, čime mu je, kao najvažnijem sredstvu *ex ante* nadzora nad državnim tijelima i upravom smanjeno značenje. Na referendumu se ne može odlučivati o temeljnim pravima i slobodama čovjeka, proračunu, porezima i financijskim obvezama države, objavi i prestanku izvanrednog stanja, objavi rata i mira te amnestijama (čl. 151.). Referendum u pravilu raspisuje Skupština, na prijedlog petine svojih članova ili Vijeća ministara. Referendum može raspisati i predsjednik Republike, kada to od njega zatraži 50.000 birača o nekom »važnom pitanju«. Isti broj birača potreban je za raspisivanje referendumu o poništenju nekog zakona (čl. 150. Ustava). Ministri su za svoj rad odgovorni Vijeću ministara i Skupštini, i to za sveukupan rad kako svojih ministarstava tako i za rad njima subordiniranih organizacija te autonomnih agencija koje u njihovu djelokrugu postoje.

2.5. Odnos s Europskom unijom i stupanj europeiziranosti

Albanija je 2006. potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju s Europskom unijom, koji je stupio na snagu 2009., a iste je godine podnijela i zahtjev za članstvom. Središnje mjesto u pogledu koordinacije »europskih« poslova pripada *Ministarstvu europskih integracija* koje je osnovano 2004., a čija je uloga značajno proširena i konsolidirana 2013. Ono je odgovorno za planiranje i nadzor svih aktivnosti vezanih uz europske integracije, koordinaciju pretpristupnih fondova Europske unije, koordinaciju procesa usvajanja europske pravne

stečevine i usklađivanja albanskog pravnog sustava s onim EU te je centralna točka komunikacije s Europskom komisijom i drugim europskim akterima (Sigma, 2014). Interministrske radne skupine za transpoziciju *acquisa* Europske unije organizirane su po pojedinim pregovaračkim poglavljima, a na čelu svake je zamjenik resornog ministra. Svako ministarstvo ima zasebnu organizacijsku jedinicu za europske poslove, a u svakoj radi od pet do 15 službenika. Odnos EU i Albanije karakterizira izrazita ovisnost albanskih državnih institucija o europskoj financijskoj i stručnoj pomoći te predstavlja eklatantan primjer europske politike kondicionalnosti kojom se financijska pomoć iz pretpristupnih programa uvjetuje izradom određenih strateških dokumenata i usvajanjem propisa (v. Hoffmann, 2005; Elbasani, 2009). Sve aktivnosti albanskih institucija vezane za proces pridruživanja EU provode se u okviru Nacionalnog plana za europske integracije koji je za razdoblje 2014.–2020. usvojilo Vijeće ministara. U formalnoj prilagodbi svoga zakonodavstva i institucija europskoj pravnoj stečevini i kriterijima za priključenje EU Albanija je daleko odmakla, posebno od stupanja na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Međutim, implementacija proklamiranih pravila, kao i poštovanje preuzetih obveza u praksi obično nailazi na poteškoće zbog inercije institucija, političke nestabilnosti te nedostatka adekvatno obučenog osoblja. Albanija je pod intenzivnim nadzorom Europske komisije i SIGMA-e koje svake godine ocjenjuju institucionalni napredak koji je reformama postignut. U svim izvješćima, posebno onima kasnijega datuma, prevladavaju navedene ocjene: »politička nestabilnost koči upravne reforme« (Sigma, 2012), »izvršna vlast dominira zakonodavnom«, »nužno je da reformski proces bude popraćen konstruktivnim i održivim političkim dijalogom između vlasti i oporbe« (EC, 2014).

3. Politička, upravna i financijska decentralizacija

Za razliku od većine drugih socijalističkih zemalja, izgradnja albanskih lokalnih institucija za vrijeme komunizma nije bila inspirirana anarho-marksističkom koncepcijom komune

te je formalni i stvarni položaj lokalnih jedinica u tom periodu bio vrlo slab – bivajući i *de iure* teritorijalne jedinice državne vlasti (bez pravne osobnosti)”, imale su jako skučen djelokrug te bile pod izravnim nadzorom ministarstva unutrašnjih poslova (Cepiku i Mititelu, 2010; Hoxha, 2001).

Lokalna je samouprava prvi put na demokratski način ustrojena 1992. usvajanjem *Zakona o organizaciji i funkcioniranju lokalne samouprave*. Opća politička klima u državi, koja se ponajviše očitovala kroz centralizaciju moći u rukama vladajuće stranke te predsjednika države, uvjetovala je izrazitu subordiniranost lokalne samouprave državnoj politici i državnim organima. Politička polarizacija sa državne razine odrazila se i na sastav lokalnih predstavničkih tijela – tijekom 1990-ih 95% vijećničkih mjesta i 85% (grado)načelničkih mandata osvojile su dvije najjače političke stranke. U istom su periodu financijski kapacitet i financijska autonomija lokalnih jedinica bili među najnižima u Europi: lokalni su rashodi činili tek 1,5% BDP-a te 4% svih javnih rashoda, a samo je 3–4% lokalnih proračuna punjeno izvornim lokalnim prihodima, dok su ostatak činile diskrecijske i uglavnom namjenske državne dotacije (Hoxha i Gurraj, 2001).

Početak procesa decentralizacije, čije su glavne komponente bile jasnija, i konceptu političke decentralizacije primjerenija regulacija lokalnog djelokruga te jačanje njihova financijskog kapaciteta i fiskalne autonomije, označen je donošenjem novog Ustava 1998. te cjelovitom ratifikacijom Europske povelje o lokalnoj samoupravi 1999. Ustav Republike Albanije postavio je temelje modernoj lokalnoj samoupravi u šestom odjeljku trećeg dijela (čl. 108.–115.). Već čl. 13. Ustava proklamira da se »lokalna samouprava temelji na načelu decentralizacije i u skladu s načelom autonomije lokalne samouprave«. Nedugo nakon toga (2000.) Vijeće ministara usvojilo je Nacionalnu strategiju za decentralizaciju i lokalnu autonomiju na izradi koje su mahom sudjelovali strani eksperti. Iste je godine, kao prvi korak njezine implementacije, donesen novi *Zakon o organizaciji i funkcioniranju lokalne samouprave*. Decentralizacijski paket stimulirao je političku,

upravnu i političku decentralizaciju. U idućim su godinama, tempom mijenjanja sektorskog zakonodavstva, na lokalne jedinice preneseni poslovi vodoopskrbe, gospodarenja komunalnim otpadom, izdavanja građevinskih dozvola, predškolskog odgoja, zaštite okoliša i zaštite javnog zdravstva, a udio lokalnih rashoda u ukupnim javnim rashodima se povećavao: 10,2% u 2005. te 12,5% u 2009. U istom se periodu udio vlastitih prihoda u lokalnim proračunima značajno povećao te se stabilizirao na oko 50%. Ipak, izdašniji porezi poput poreza na dohodak ili poreza na dobit nisu decentralizirani te se vlastiti prihodi uglavnom pune manje važnim lokalnim porezima i naknadama. Unatoč proklamiranim načelima i implementiranim decentralizacijskim mjerama, Albanija je još uvijek jedna od najcentraliziranijih država Europe.

3.1. Teritorijalna organizacija lokalne samouprave

Donedavno je struktura lokalne samouprave u Albaniji je bila politipska s prosječno srednje velikim lokalnim jedinicama (oko 8.000 stanovnika), a razlikovale su se urbane općine (*bashki*), kojih je bilo 65, od uglavnom ruralnih komuna (*komuna*), kojih je bilo 309. Takva je teritorijalna podjela naslijeđena iz socijalističkog razdoblja te je bila predmet ekspertne i međunarodne kritike posljednja dva desetljeća. Unatoč razlikama u veličini i urbaniziranosti, one su imale jednak djelokrug poslova te jednak unutrašnji ustroj pa se može reći da je politipsko ustrojstvo bilo samo nominalno. Korjenita teritorijalna reforma provedena je tijekom 2014. kada je broj osnovnih lokalnih jedinica smanjen s 373 na 61. Reforma je provedena uglavnom pripajanjem komuna postojećim urbanim općinama. Time su svojom prosječnom veličinom (49.000 stanovnika) albanske općine (sada monotipski ustrojene) postale među najvećima u Europi, iako se novi teritorijalni sustav još uhodava. Na drugom stupnju Albanija je podijeljena na 12 regija. Regije su administrativno-teritorijalne jedinice koje su sastavljene od nekoliko lokalnih jedinica povezanih zemljopisnim, tradicionalnim, gospodarskim i društvenim vezama te

zajedničkim interesima. U zakonodavstvu, unatoč eksplicitno navedenim regijama, ne postoji pojam regionalne samouprave, stoga se regije prvenstveno doživljavaju kao lokalne jedinice drugoga stupnja. Regije su podijeljene na distrikte, kojih je 36, no oni nemaju samoupravni status te su isključivo teritorijalni okvir dekoncentriranim državnim i regionalnim službama i institucijama. Distrikti su do 2002. bili drugostupanjske samoupravne jedinice, no ustrojavanjem regija gube taj status te zadržavaju samo administrativnu ulogu. O ustrojstvu submunicipalne razine odlučuju predstavnička tijela lokalnih jedinica. U urbanim se jedinicama mogu osnivati četvrti (*lagje*), a komune su podijeljene na sela. Međutim, zakonski se položaj submunicipalnih jedinica razlikuje. Dok su u gradskim općinama četvrti isključivo administrativno dekoncentrirane jedinice gradskih tijela s načelnikom imenovanim od gradonačelnika, sela imaju svoja samoupravna, politička tijela koja biraju građani – seoski odbor i njegova predsjednika kojeg odbor bira iz reda svojih članova. Submunicipalnih oblika (samo)uprave ima oko 3.000 (Dafflon, 2011). Tirana je Ustavom određena kao glavni grad Albanije, a 2000. je zakonom dobila i poseban status. On se ponajviše očituje u specifičnom sustavu submunicipalne samouprave: Tirana je podijeljena na 11 gradskih općina čiji su načelnici izabrani izravno od građana. Imaju pravnu osobnost, no razina njihove autonomije i širine njihova djelokruga ovisi o gradskom vijeću Tirane, a pod nadzorom su gradonačelnika (Hoxha, 2001: 49).

3.2. Tijela jedinica lokalne samouprave

Ustrojstvo političkih tijela u albanskim jedinicama lokalne samouprave je jednoobrazno. Predstavnička tijela su *općinska vijeća* koja biraju građani sukladno proporcionalnom izbornom sustavu na mandat od četiri godine. Broj vijećnika varira od 13 u jedinicama s manje od 5.000 stanovnika do 55 u gradskom vijeću Tirane. Gradonačelnike, kao monokratska izvršna tijela, također biraju na neposredan način građani. U predstavničkim tijelima regija – *regionalnim vijećima* – građa-

ni nisu izravno predstavljeni. Ona su sastavljena od delegata općinskih i gradskih vijeća koja su predstavljena proporcionalno broju stanovnika: općine s manje od 5.000 stanovnika delegiraju jednog vijećnika, a one između 50 i 100 tisuća delegiraju pet vijećnika, što u konačnici rezultira značajnom podzastupljenošću većih općina i gradova. Gradonačelnici lokalnih jedinica s područja regije po samoj su dužnosti članovi regionalnih vijeća. Izvršnu funkciju u regijama obavlja kolegijalno tijelo: sastoji se od predsjednika regionalnog vijeća i njegova zamjenika kojeg poimence biraju vijećnici te 5–9 članova koji se biraju s kandidacijskih lista. Na području svake regije Vijeće ministara imenuje prefekta koji je predstavnik središnje državne vlasti na području regije.

3.3. Djelokrug jedinica lokalne samouprave

Pri određivanju poslova jedinica lokalne samouprave vrijedi opća klauzula – one su ovlaštene pokrenuti bilo kakvu inicijativu od javnog interesa ako time ne zadiru u ovlasti drugih javnih tijela. Zakon o lokalnoj samoupravi razlikuje tri skupine funkcija lokalnih jedinica: *vlastite* (isključive), *podijeljene* (zajedničke) i *delegirane*. U isključive se funkcije ubrajaju četiri grupe djelatnosti: a) *komunalno-infrastrukturne* (vodoopskrba i odvodnja, održavanje lokalnih cesta i javnih prostora, javna rasvjeta, javni prijevoz itd.); b) *službe društvenog, kulturnog i sportskog karaktera* (zaštita kulturnog i povijesnog naslijeđa, upravljanje ustanovama poput sirotišta, skloništa, domova za starije, upravljanje sportskim manifestacijama i ustanovama, itd.); c) *lokalni ekonomski razvoj* (izrada i provedba strateških razvojnih planova, upravljanje javnim tržnicama, poticanje malog poduzetništva, organiziranje sajмова, zaštita i održavanje prirodnih bogatstava); d) *javni red i civilna zaštita*. Zajedničke funkcije obuhvaćaju one djelatnosti u kojima su ovlasti i odgovornosti za njihovo obavljanje podijeljene između više teritorijalnih razina, a uključuju: zdravstvo, osnovno i srednje obrazovanje, socijalnu zaštitu te ostale službe određene kao zajedničke posebnim zakonima. Delegirane funkcije i ovlasti

mogu biti obligatorne i fakultativne, a razlikuju se prema aktu kojim se prenose lokalnim jedinicama: obligatorne se prenose isključivo zakonom, a fakultativne sporazumima između države i pojedinih (ili svih) lokalnih jedinica. Delegiranje državnih poslova događa se rijetko, a obično se radi o općim upravnim poslovima poput vođenja evidencija vojnih obveznika, birača itd.

Regije imaju zakonom fiksiran djelokrug te za njih ne vrijedi opća klauzula. Njihova se uloga, prema zakonu, sastoji u oblikovanju regionalnih razvojnih politika te njihovu koordiniranju s državnim politikama te u obavljanju onih funkcija koje su im prenesene od države ili lokalnih jedinica s njihova područja. S obzirom na to, a i način izbora regionalnih vijeća, regije uglavnom funkcioniraju kao asocijacije lokalnih jedinica na svom području bez jasno određene uloge i svrhe. Takav problem zapaža i Europska komisija u svojim izvještajima u kojima nastoji potaknuti ustrojavanje prave regionalne teritorijalne razine s vlastitim političkim legitimitetom i vlastitim krugom javnih poslova kako bi snažnije funkcionirale u sustavu regionalne politike Europske unije (EC, 2014). Mnoge svoje poslove lokalne jedinice, zbog slabih kapaciteta, obavljaju u suradnji. To se posebice odnosi na funkcije vodoopskrbe i gospodarenja otpadom u kojim postoji 55 zajedničkih komunalnih društava. Vodoopskrba je liberalizirana te se često koncesionira privatnim subjektima, što je slučaj i u Tirani.

4. Nacionalna uprava

Tijekom dva desetljeća izgradnje demokratskih institucija organizaciju javne uprave u Albaniji obilježila je snažna fragmentacija te subordinacija političkim tijelima, odnosno volji trenutačne političke većine. Nedostatak okvirnog zakona o ustrojstvu i temeljnim funkcijama državne uprave omogućio je Vijeću ministara da svojim odlukama (ili prijedlozima pojedinih sektorskih zakona) brzo i bitno mijenja organizacijsku arhitekturu albanske javne uprave te da paralelno s restrukturiranjima mijenja i personalni kadar u upravnim organizaci-

jama. Prvi je put na jednoobrazan i sustavan način ustrojstvo državne uprave regulirano tek usvajanjem *Zakona o organizaciji i funkcioniranju državne uprave* (dalje: ZDU) 2012. On državnu upravu ustrojava na načelima služenja javnom interesu, nepristranosti, jedinstva i hijerarhije, odgovornosti, dekoncentracije, jasnoće dodjeljivanja i razgraničenja nadležnosti, ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti te na načelu suradnje među upravnim organizacijama državne uprave (čl. 3.). Iako je njime državna uprava donekle stabilizirana i sistematizirana, mali broj njegovih odredbi (svega 32 članka) ostavlja mjesta diskreciji Vijeća ministara i pojedinih ministara da mnoge aspekte organizacije, funkcioniranja i nadzora državnih upravnih tijela samostalno uredi podzakonskim aktima.

4.1. Ustrojstvo državne uprave

Specifičnost je ustrojstva državne uprave u Albaniji je da svako tijelo državne uprave ima pravnu osobnost. Druga specifičnost je široki pojmovni obuhvat državne uprave – državnu upravu čine sve javne organizacije za čije djelovanje krajnju političku odgovornost snosi Vijeće ministara. Ipak, ZDU iz svoga domašaja isključuje visokoobrazovne institucije, diplomatska predstavništva u inozemstvu te vojsku (čl. 1.). Državna se uprava sastoji od sljedećih tipova organizacija: *a) Ureda premijera; b) ministarstava; c) organizacija subordiniranih premijeru ili ministrima; d) organizacija javnih službi; e) autonomnih agencija te f) uprava prefektura.*

Ministarstva su hijerarhijski nadređena svim ostalim tijelima državne uprave, a zajedno sa subordiniranim organizacijama i autonomnim agencijama iz svoga resora čine jedinstvene »ministerijalne sustave« (čl. 5. ZDU). Unutrašnja organizacija ministarstava okvirno je uređena zakonom, dok se detaljno unutrašnje ustrojstvo regulira odlukom Vlade koja se donosi na prijedlog ministra. Svako je ministarstvo, u hijerarhijskom slijedu sastavljeno od sljedećih organizacijskih jedinica: *glavnog tajništva, glavnih ravnateljstava, ravnateljstava i sektora.* Posebnim zakonima se može predvidjeti osnivanje

zasebnih organizacijskih jedinica – *odjela*. Osim u ministarstvima, odjeli se mogu osnivati i u Uredu premijera; takve je naravi *Odjel za javnu upravu*. Odjeli se osnivaju uglavnom za obavljanje *policy* poslova, a obično se ustrojavaju spajanjem nekoliko funkcionalno povezanih ravnateljstava. Na čelu ministarstva je ministar kojeg zamjenjuje zamjenik ministra. Oni su jedini dužnosnici u hijerarhiji ministarstava. Ministri mogu imati vlastiti kabinet, koji čine isključivo politički imenovani dužnosnici kao njegovi savjetnici te ne potpadaju pod odredbe službeničkog zakonodavstva, a mandat im je vezan uz onaj ministra. Glavni tajnik ministarstva najviša je službenička pozicija u državnoj upravi. On osigurava i nadzire implementaciju resornih politika, koordinira radom službenika u ministarstvu te nadzire radne procese, osigurava suradnju s drugim tijelima državne uprave, osigurava efikasno, ekonomično i zakonito upravljanje ljudskim, materijalnim i financijskim resursima ministarstva.

Subordinirane organizacije u pravilu osniva Vlada na prijedlog resornog ministra ili samog premijera. Mogu biti podređene pojedinom ministarstvu ili izravno Uredu premijera. One se osnivaju za obavljanje onih upravnih funkcija koje zahtijevaju viši stupanj upravljačke ili stručne ekspertize, a koje se odnose na neposrednu provedbu zakona, neposredno pružanje javnih usluga, interne upravne funkcije ili stručnu podršku radu ministarstva. Osnivaju se kao ravnateljstva ili glavna ravnateljstva, ovisno o veličini i složenosti poslova za obavljanje kojih se osnivaju. Na čelu im je ravnatelj koji je za svoj rad odgovoran ministru i koji je politički dužnosnik. Takve su organizacije primjerice: Ured za registraciju nekretnina, Uprava za zatvorski sustav, Uprava za ceste, Državni inspektorat rada itd.

Organizacije javnih službi osnivaju se, u pravilu, odlukom resornog ministra u skladu s posebnim zakonima uz prethodno konzultiranje predstavnika korisnika, zainteresiranih građana, jedinica lokalne samouprave i ostalih relevantnih subjekata. Takvim se organizacijama upravlja neposredno iz ministarstva ili putem njihovih teritorijalnih jedinica. U pravilu se radi o

negospodarskim javnim službama, dok se one komercijalnog karaktera obavljaju putem javnih trgovačkih društava, koncesija ili javno-privatnih partnerstava. Bivajući *de iure* tijela državne uprave, javne su službe pod intenzivnim nadzorom te čvrsto stegnute u političko-upravnu piramidu. Autonomija funkcionalnih upravnih sustava time je smanjena, što može ugroziti poštovanje stručnih pravila u pojedinim profesijama.

Upravna tijela u prefekturama obavljaju one poslove koji su prefektima, kao državnim dužnosnicima »na terenu«, izričito stavljeni u djelokrug ili delegirani posebnim zakonima. Prefekta imenuje Vijeće ministara.

Autonomne agencije se, za razliku od drugih tijela državne uprave, osnivaju i ukidaju isključivo zakonom. Stoga ZDU sadržava svega desetak odredbi koje čine opći okvir ustrojavanja agencija. One se osnivaju za obavljanje upravnih funkcija ako su ispunjeni sljedeći kriteriji: nije potreban trajan i neposredan nadzor premijera ili odgovornog ministra; potrebna je visoka stručna specijalizacija; djelomično se ili potpuno financiraju sredstvima koja nisu iz državnog proračuna. Rad agencija nadzire odgovorni ministar, samo iznimno premijer. Agencijama upravlja ravnatelj koji je državni službenik, a za svoj rad je odgovoran resornom ministru ili premijeru putem upravnog odbora agencije. Organizacije ovog oblika osnivaju se uglavnom kao regulacijske u različitim područjima javnih službi i ekonomskih djelatnosti, primjerice: Agencija za telefoniju, Regulacijska agencija za električnu energiju, Agencija za javnu nabavu itd.

Teritorijalne ekspoziture kao dislocirane organizacijske jedinice za područje jedne ili više lokalnih jedinica mogu osnivati ministarstva i njima subordinirane središnje upravne organizacije. One se osnivaju odlukom Vijeća ministara na prijedlog resornog ministra. Racionalizacija prvostupanjskih tijela državne uprave može se postići sporazumom odgovornih ministara i ministra nadležnog za upravu kojim se mogu objedinjavati lokalne jedinice pojedinih ministarstava ili delegirati poslovi pojedinih ministarstava već postojećim ekspoziturama

drugih ministarstava. Takva odredba zakona je dispozitivna i instruktivna te ne priječi fragmentaciju državne uprave na terenu. Teritorijalnim ekspoziturama upravlja pročelnik koji za svoj rad odgovara glavnom tajniku u ministarstvu ili ravnatelju središnje organizacije, ako je riječ o njihovim lokalnim ispostavama.

4.2. Poslovi državne uprave

Kao temeljne funkcije državne uprave Zakon navodi: *provedbu zakona, pružanje javnih usluga te oblikovanje i provedbu vladinih politika* pa ih objedinjuje pojmom »*upravnih funkcija*« (čl. 2.). Razgraničenje djelokruga među ministarstvima uređuje se odlukom Vijeća ministara na prijedlog premijera. Takva odredba čini upitnim načelo zakonitosti rada uprave prema kojem svi poslovi državne uprave moraju biti izričito određeni zakonom (u formalnom smislu). Ministri, ravnatelji središnjih subordiniranih organizacija te ravnatelji autonomnih agencija ovlašteni su donositi dvije vrste podzakonskih općih akata: a) *upute*, kojima, u slučajevima predviđenima zakonima, potanje razrađuju odredbe zakona radi njihove lakše primjene i b) *naredbe*, kojima postavljaju opća pravila rada i ponašanja u svojim organizacijama, koje imaju isključivo interni učinak.

Poslovi državne uprave mogu se delegirati (povjeriti) jedinicama lokalne samouprave ili pravnim osobama, i to kako profitnim tako i neprofitnim. Povjeriti se mogu samo izvršni upravni poslovi ili neposredno pružanje javnih usluga, a odgovornost za njihovo obavljanje uvijek ostaje na tijelima državne uprave. Jedinicama lokalne samouprave poslovi se mogu povjeriti izravno zakonom ili sporazumom utemeljenim na zakonu, dok se povjeravanje drugim pravnim osobama regulira posebnim zakonima. Zakon propisuje nekoliko uvjeta koji moraju biti kumulativno ispunjeni da bi delegiranje upravnih poslova bilo dopušteno: a) obavljanje poslova od trećih osoba mora biti ekonomski opravdano; b) povjeravanje poslova ne smije naštetiti kvaliteti javnih usluga koje se delegiraju;

c) delegiranje ne smije naštetiti javnom interesu i legitimnim pravima i interesima korisnika pojedinih usluga; d) delegacija ne smije ugroziti kontinuiranu i djelotvornu isporuku javnih usluga; e) tijelo koje delegira mora imati dostatan kapacitet za praćenje, nadzor i evaluaciju delegiranih zadaća.

4.3. Koordinacija i suradnja među upravnim tijelima

Pravila za koordinaciju između tijela državne uprave sadržana su u Zakonu o Vijeću ministara, njegovu Poslovniku te Zakonu o organizaciji i funkcioniranju državne uprave. Organizacije državne uprave su instruirane da pružaju podatke i pomoć pri obavljanju svojih zadaća, osnivaju zajedničke radne skupine za izradu prijedloga propisa, politika, strategija i projekata, a mogu osnivati i zajedničke organizacijske jedinice za obavljanje upravnih funkcija, ako narav poslova to zahtijeva. Zajedničke radne skupine i organizacijske jedinice osnivaju se zajedničkom odlukom resornih ministara, ili supsidijarno, naredbom premijera ako među ministrima ne dođe do sporazuma. U radne se skupine obično imenuju viši službenici. Vladin poslovnik predviđa platforme političke koordinacije među ministrima – premijer je ovlašten sazivati interministarske odbore za raspravu prijedloga zakonskih akata koji imaju intersektorsku dimenziju. Najvažniji stalni odbori su Odbor za strateško planiranje i Odbor za gospodarski razvoj. Koordinacija među ministrima je poboljšana uvođenjem specifične elektroničke platforme komunikacije *E-Acts*, no ona je neformalne i supsidijarne naravi (Sigma, 2014). Najvažniju ulogu u koordiniranju tijela državne uprave imaju *Ured premijera i Ministarstvo europskih integracija*. Ured premijera je inicirao redovite sastanke glavnih tajnika ministarstava na kojima se pripremaju sjednice Vlade te rješavaju nespোরазumi i sukobi između ministarstava. Oni se od 2013. održavaju jednom tjedno (Sigma, 2014). Ured premijera postavlja smjernice za izradu sektorskih strategija te usklađuje i nadzire rad ministarstava pri njihovu oblikovanju. Takve strategije čine integralni dio *Nacionalne strategije za razvoj i integraciju*. Intermini-

starske radne skupine za transpoziciju *acquisa* Europske unije organizirane su po pojedinim pregovaračkim poglavljima, a na čelu svake je zamjenik ministra u čiji resor pojedino poglavlje spada.

4.4. Odnos građana i uprave

Temeljni akt koji regulira odnos građana i uprave je *Zakon o upravnom postupku* (dalje: ZUP) iz 1999. Do njegova donošenja pravila za upravno postupanje bila su sadržana u nizu sektorskih materijalnih zakona. Raspršenost procesnih pravila imala je negativan učinak na pravnu sigurnost i predvidivost djelovanja uprave te na jedinstvenost upravnog sustava, a otežavala je i sudski nadzor nad upravom. Takva su pravila uglavnom bila naslijeđena iz komunističkog razdoblja te su, »umjesto zaštite prava građana, kao glavni cilj imala postizanje državnih ciljeva« (Ibrahimi, 2009). Kodificiranje upravnopostupovnih pravila, za razliku od većine drugih sistemskih zakona toga vremena, rezultat je uglavnom rada domaćih eksperata, ponajviše inspiriran europskim neformalnim kodifikacijama upravnih načela i standarda. Zakonom se uređuje postupak donošenja pojedinačnih upravnih akata za provedbu zakona. Po njemu su obvezne postupati sve javne organizacije, upravne i političke prirode, kad primjenjuju opće propise na pojedinačne slučajeve, između ostalih: tijela državne uprave, jedinice lokalne samouprave, profesionalne komore, neovisne državne institucije, oružane snage, trgovačka društva itd. Zakonodavna praksa je uzdrmala temelje pravne sigurnosti uspostavljene kodifikacijom upravnog postupka. Skoro svaki zakon materijalne naravi predvidio je posebna postupovna pravila te na taj način derogirao primjenu ZUP-a u mnogim upravnim područjima. (Sigma, 2010). Posebnim zakonima ustanovljena su dva jedinstvena upravna mjesta (*one stop shop*): 2007. omogućene su jedinstvene upravne usluge za područja poreza, socijalnog i mirovinskog osiguranja te radnopravnih odnosa, a 2008. omogućena je jedinstvena realizacija svih zahtjeva vezanih uz osnivanje tvrtke na jednom mjestu.

Etatizam i autoritarna vladavina stoljećima su bili glavna karakteristika različitih državnih uređenja na teritoriju današnje Albanije. Stoga se odnos građana prema upravi uglavnom nije razvio dalje od paternalističkog i podaničkog. Participacija u političkom i općenito javnom životu bila je osigurana isključivo za članove vladajuće stranke te za one društvene skupine koje su činile ekonomski temelj svakodobnog režima. Uključivanje građana, privatnih subjekata, civilnih udruga i ostalih interesenata u oblikovanje javnih politika i propisa u Albaniji tradicionalno je bilo na niskoj razini. Centralizacija političkih stranaka značila je i manjak komunikacijskih kanala prema javnosti, a subordinacija uprave politici uzrokovala je oprezan i nepovjerljiv odnos službenika prema javnosti. Takvim je razvojem oblikovanje politika i donošenje odluka u javnom životu postalo elitističko i jednostrano, bez uključivanja drugih društvenih aktera (Bogdani i Loughlin, 2007; Sigma, 2014). Obveza savjetovanja sa zainteresiranom javnošću postoji u zakonodavstvu kao instruktivna odredba, ali bez razrađenih procedura i sankcija, iako je u pripremi nacrt zakona o savjetovanju sa zainteresiranom javnošću koji predviđa mnogo detaljniji okvir participacije društvenih aktera u donošenju odluka od javnog interesa. U međuvremenu, Vlada je ustrojila nekoliko stalnih savjetodavnih tijela koji sudjeluju u svim fazama određene javne politike: *Nacionalno gospodarsko vijeće*, koje funkcionira već desetak godina i posjeduje određen utjecaj, te *Vijeće civilnog društva* i *Vijeće za lokalnu samoupravu* koji su osnovani 2014.

4.5. Nadzor nad upravom

Politički nadzor nad upravom prvenstveno je u djelokrugu premijera i ministara koji »upravljaju upravom i nadziru njezin rad« (čl. 4. ZDU).

Unutarupravni nadzor je strogo hijerarhijski te su ministarstva kao najviša tijela državne uprave ovlaštena nadzirati rad svih ostalih tijela. Nadzor je isključiva ovlast ministara i/ili premijera ako je oni ne delegiraju službeniku ili zasebnom

odjelu unutar svog upravnog aparata. Nadzor nad autonomnim agencijama i subordiniranim organizacijama nešto je »mekši« te se približava standardima nadzora zakonitosti i svrsishodnosti rada i postupanja uz određene hijerarhijske elemente. U sklopu takvog nadzora, ovlašteni dužnosnik/službenik nadzire postizanje proklamiranih ili dogovorenih ciljeva javnih politika, zakonitost rada i djelovanja, upravljanje ljudskim potencijalima, izvršavanje proračuna, upravljanje imovinom i financijsko upravljanje. Nadzorno tijelo pritom je ovlašteno zahtijevati redovna i izvanredna izvješća o aktivnostima nadziranog tijela, poduzeti inspekcijski nadzor prostorija i akata, postaviti ciljeve koji se moraju dostići i zadatke koje za njihovo dostizanje treba obaviti, narediti poduzimanje određenih mjera, prethodno odobriti proračun nadziranih organizacija te predložiti izmjene u njihovim proračunima, narediti pokretanje ili obustavu upravnih postupaka, narediti povlačenje ili izmjene upravnih akata. Ako u razumnom vremenu tijelo ne postupi po naredbama nadzornog tijela, ono je ovlašteno poduzeti sve radnje u granicama ovlasti nadziranog tijela (čl. 23. ZDU). S obzirom na navedene odredbe, javna se uprava u Albaniji može ocijeniti kao izrazito etatizirana i centralizirana. Čak i organizacije koje po svojoj naravi i komparativnim trendovima, sve više zadobivaju funkcionalnu autonomiju poput javnih službi i regulacijskih agencija, u albanskom su sustavu čvrsto stegnute u sustav državne uprave, a time su zapravo i u neposrednoj sferi politike.

Financijski nadzor državne uprave provodi se putem unutrašnje i vanjske kontrole (revizije). Sustav unutrašnje kontrole u Albaniji je uspostavljen 2000. kao razmjerno decentralizirana horizontalna funkcija. *Glavno ravnateljstvo za unutrašnju kontrolu* ustrojeno je u Ministarstvu financija, a u svakom su ministarstvu ustrojene zasebne, razmjerno nezavisne organizacijske jedinice za unutrašnju kontrolu. Od 2012. obveza ustrojavanja takvih jedinica proširena je na svako tijelo državne uprave te na trgovačka društva u većinskom javnom vlasništvu te ih je trenutačno 109 (Sigma, 2013). Vanjski financijski nadzor provodi se od 1998. kada je Ustavom ustanovljena Vi-

soka državna revizija kao vrhovna financijska nadzorna institucija. Ustavno utemeljenje daje joj zadovoljavajuće neovisan položaj u odnosu na politička i upravna tijela izvršne vlasti. Izravno odgovara Skupštini, podnoseći joj godišnje izvještaje. Glavnog ravnatelja bira Skupština na prijedlog predsjednika Republike. Vanjskom su nadzoru podložna sva javna tijela (centralna i lokalna), uključujući i trgovačka društva u većinskom javnom vlasništvu te političke stranke ako se (dijelom) financiraju iz državnog proračuna (Sigma, 2013).

Sudski nadzor uprave, Ustavom proklamiran, do prije je nekoliko godina bio povjeren redovnim sudovima. Oni su sudili prema procesnim pravilima sadržanima u *Kodeksu civilnog postupka*, koji je sadržavao svega nekoliko odredaba za specifične upravne sporove, a supsidijarno su se primjenjivala parnična pravila istoga zakona. Prvi put u povijesti, u Albaniji je 2012. ustrojen sustav specijaliziranih upravnih sudova. Osnovano je šest prvostupanjskih i jedan Visoki upravni sud u Tirani, a u okviru Vrhovnog suda, ustrojen je zaseban upravni odjel. Upravni spor je spor pune jurisdikcije. Pristup sudu jamči se svakoj osobi kojoj je aktom ili djelovanjem nekog upravnog tijela povrijeđeno pravo ili legitiman pravni interes, a da je iscrpila sve druge pravne lijekove. Predmet nadzora mogu biti upravni akti, realni akti uprave, normativni akti (osim zakona) te upravni ugovori. Omogućen je dvostupanjski postupak, osim u slučajevima male objektivne vrijednosti spora. Jedna od kritičnih točaka prethodnog sustava sudskog nadzora uprave, provedba i izvršavanje pravomoćnih sudskih odluka, novim je zakonom poboljšana: sud je ovlašten (*ex officio* ili na zahtjev stranke) novčano kazniti tijelo koje odluku ne provede, i to za svaki dan zakašnjenja.

Institucija pučkog pravobranitelja (ombudsmana) u Albaniji ustrojena je 1998. nakon usvajanja Ustava donošenjem *Zakona o pučkom pravobranitelju*. Njega bira Skupština, tročetinskom većinom na mandat od pet godina s mogućnošću reizbora. Obvezan je podnositi Skupštini redovito godišnje izvješće, a na zahtjev Skupštine i posebna izvješća o pojedinim

temama. Broj pritužbi u stalnom je porastu: u 2012. iznosio je oko 7.500, što s jedne strane pokazuje visoku razinu prepoznatosti institucije među građanima, no također indicira i visoku stopu kršenja njihovih prava od strane državnih i drugih javnih institucija. Stopa riješenih pritužbi također raste te je u istoj godini iznosila oko 75%. Godišnji se proračun Ureda pravobranitelja stabilizirao na 80 do 90 tisuća eura. Često se upozorava na marginalizaciju uloge i važnosti pučkog pravobranitelja: izostaje javna rasprava o njegovim godišnjim izvješćima, a tek se oko 50% njegovih preporuka javnim tijelima ispoštuje (Sigma, 2013). Osim ombudsmana, u posljednjih je nekoliko godina ustanovljeno i nekoliko sličnih, specijaliziranih pravobraniteljskih institucija kao što su: povjerenik za zaštitu osobnih podataka (2008.), povjerenik za suzbijanje diskriminacije (2010.), povjerenik za javnu nabavu (2011.), povjerenik za informiranje (2014.) (Cani, 2012).

Nadzor uprave od strane građana omogućuje i sustav pristupa informacijama koje posjeduju javna tijela. Prvi pokušaj reguliranja takvog prava iz 1999. nije polučio uspjeh jer nije bio ustrojen mehanizam sankcija koji bi javna tijela obvezao na pružanje njima dostupnih informacija. Kao jedan od aspekata recentnih europeizacijskih reformi novi je sustav oblikovan *Zakonom o pravu na informacije* koji je usvojen 2014. Prema njemu, svatko ima pravo na pristup javnim informacijama bez obveze obrazlaganja razloga. Javne su informacije podaci pohranjeni prilikom vršenja javnih poslova u bilo kojem obliku, bez obzira na to potječu li od javnih tijela koje s njima raspolaze (čl. 1. i 2.). Svako je javno tijelo dužno, iz redova svojih službenika, imenovati koordinatora za informiranje koji je zadužen za provedbu mjera koje zakon nalaže. Nadzor nad provedbom zakona provodi *povjerenik za slobodu informiranja i zaštitu osobnih podataka* koji je ovlašten provoditi drugostupanjske postupke povodom žalbi građana kojima su tražene informacije nezakonito uskraćene. Mimo toga, dostupnost informacija dodatno je osigurana novčanim kaznama koje su propisane za tijela koja su nezakonito uskratili informacije koje posjeduju, a bile su ih dužne pružiti.

5. Službenički sustav i upravljanje ljudskim potencijalima

5.1. *Pravni okvir službeničkog sustava u tranzicijskom razdoblju*

Ustrojavanje modernog i profesionalnog službeničkog sustava predstavljalo je fokalnu točku svih upravnih reformi u posljednjih dvadeset godina u Albaniji. Sustav nomenklature naslijeđen iz komunističkog razdoblja te reguliranje službeničkog statusa normama radnog prava bile su glavne osi oko kojih se vršila politizacija uprave tijekom 1990-ih. Amandmani radnog zakonodavstva koji su regulirali status službenika dopuštali su da čelnici organizacija diskrecijski odlučuju o otpuštanjima službenika »kada smatraju da je to potrebno zbog provedbe reformi u državnom sektoru«. Zapošljavanje politički podobnih osiguravala je komplementarna odredba istog propisa po kojoj se u »slučajevima nužde« moglo zapošljavati bez pridržavanja pravila o ulasku u službu (Elbasani, 2009). Angažman međunarodne zajednice, posebice Europske unije, išao je ponajviše za tim da se ustroji i uhoda službeničko zakonodavstvo koje bi upravu profesionaliziralo te je utemeljilo na načelima nepristranosti i zakonitosti. Prvi zakon o državnim službenicima izglasan je 1996., no njegova primjena nikada nije zaživjela. Bio je opstruiran od vladajućih tako da se za njegovu primjenu nisu donijeli potrebni podzakonski akti kojima bi se regulirale službeničke plaće, sustav napredovanja i ostali važni aspekti službeničkog prava. To je pogodovalo uhodanoj praksi otpuštanja i zapošljavanja prema političkim kriterijima. Procjenjuje se da je 1997., nakon pobjede oporbe na parlamentarnim izborima, bilo otpušteno 15.000 (oko 20%) zaposlenih u javnoj upravi koji su nadomješteni pristašama pobjedničke, Socijalističke stranke (Elbasani, 2009). Odljev kadrova iz javne uprave nastavljen je i u narednom periodu, a osim političkim razlozima, potaknut je i niskim primanjima. Tako je 2001. javnu upravu napustilo 5,6%, a 2003. 4,5% zaposlenih (Mussari i Cepiku, 2007). Donošenjem *Zakona o*

službenicima 1999. prvi je put u Albaniji ustrojen suvremeni službenički sustav čiji je primarni cilj bio stvoriti profesionalnu jezgru viših službeničkih položaja, a poslije postupno širiti domašaj zakona i na druge zaposlenike javnog sektora. Zakon se primjenjivao na ograničen broj javnih zaposlenika (tek oko 6%), dok službenici u općinama, vladinom upravnom aparatu, organizacijama subordiniranima ministarstvima i autonomnim agencijama nisu potpadali pod njegove odredbe. Prema podacima iz 2012. u tijelima središnje državne uprave zaposleno je 1.700 službenika, u ostalim središnjim upravnim organizacijama 1.830, a u tijelima lokalnih jedinica i regija njih 3.358, dok se ukupan broj zaposlenih u javnom sektoru procjenjuje na oko 90.000 (Sigma, 2014: 7–8). Formalna depolitizacija uprave je izvršena – jedini politički imenovani dužnosnici su ministri i njihovi zamjenici (po jedan u svakom ministarstvu), dok su svi drugi položaji, od glavnih tajnika naniže formalno profesionalizirani. Zakon iz 1999. nije doživio nijednu izmjenу, ne zbog toga što nisu bile potrebne, nego zbog nemogućnosti da se u Skupštini postigne potrebna većina od 3/5 zastupnika. Pravna stabilnost samo je formalna – otežano mijenjanje zakonskih odredbi vodilo je zapravo njihovu ignoriranju od strane političara, tako da je i dalje nastavljeno zapošljavanje po političkom ključu (Sigma, 2012). Iako zakonom zabranjeno, zapošljavanje službenika na određeno vrijeme nastavljeno je i nakon donošenja zakona te je bilo pod učestalom kritikom Europske komisije i Sigma-e.

5.2. Najvažniji aspekti novog službeničkog sustava

Postojeći službenički sustav u Albaniji temelji se na *Zakonu o javnim službenicima* (dalje: ZJS) koji je usvojen u svibnju 2013. Zakon koji je na snazi jedan je od najvažnijih ishoda strategije reforme javne uprave za razdoblje 2008.–2013., a izrađen je uz sudjelovanje eksperata SIGMA-e. Predviđeni provedbeni podzakonski akti doneseni su u ožujku 2014., stoga se novi sustav još uhodava.

5.2.1. Status i klasifikacija javnih službenika

Zakon je proširio svoj domašaj te je pod njegovim režimom sada oko 25.000 javnih zaposlenika – primjenjuje se na službenike u svim tijelima državne uprave i jedinicama lokalne samouprave koji u obavljanju svojih poslova izvršavaju javne ovlasti, osim na izabrane dužnosnike, ministre i njihove zamjenike, dužnosnike imenovane od Skupštine ili Vijeća ministara, suce i javne tužitelje, sudske službenike, zaposlene u vojsci, zaposlenike sigurnosnih službi, zaposlene u javnim službama, političke savjetnike u kabinetima visokih dužnosnika te na administrativno osoblje. Na policijsko se i diplomatsko osoblje odredbe Zakona primjenjuju supsidijarno, ako posebnim zakonima koji uređuju te službe nije drugačije određeno. Klasifikacijski temelj su radna mjesta (Sigma, 2014). Radna se mjesta dijele na četiri osnovne kategorije: visoki menadžment, srednji menadžment, niži menadžment te razina stručnjaka-izvršitelja. U kategoriju visokog menadžmenta ulaze sljedeća radna mjesta: glavni tajnici, ravnatelji odjela te ravnatelji generalnih ravnateljstava. Srednjem menadžmentu pripadaju ravnatelji ravnateljstava, a nižem načelnici sektora. Klasa stručnjaka-izvršitelja dijeli se na kategorije upravnih generalista i upravnih specijalista (čl. 19. ZJS).

5.2.2. Ulazak u službu

Ustav u svom čl. 107. određuje da se javni zaposlenici zapošljavaju na temelju prethodnog testiranja. S obzirom na pravnu osobnost svakog tijela državne uprave, formalni poslodavac je svako pojedino tijelo. Ipak, postupak primanja u službu je centraliziran i izvodi ga Odjel za javnu upravu na temelju planova zapošljavanja. Kandidati se zapošljavaju na temelju javnog natječaja, pri čemu je obvezno njihovo pismeno i usmeno testiranje (čl. 20.). Vanjskim kandidatima dostupni su samo položaji stručnjaka-izvršitelja – viši položaji popunjavaju se internim napredovanjem ili lateralnim transferima službenika, čime se, unatoč klasifikaciji radnih mjesta, zako-

nodavac opredijelio za ustrojavanje karijernog službeničkog sustava. Testiranje i odabir službenika provode *stalni odbori za selekciju*, po jedan za svaku grupu u kategoriji stručnjaka-izvršitelja (generalisti/specijalisti). Za upražnjeno mjesto razine stručnjaka-izvršitelja natječaj se raspisuje tek ako se pozicija nije popunila horizontalnim premještanjem iz drugog upravnog tijela. Zakon predviđa jednogodišnji probni rok za sve koji se prvi put zapošljavaju u državnoj službi, a za to su vrijeme dužni proći program stručnog usavršavanja u albanskoj Školi za javnu upravu. Nakon isteka probnog razdoblja organizacija, na temelju ocjene njegova rada i uspjeha na stručnom usavršavanju, može donijeti jednu od triju odluka: 1. potvrditi imenovanje službenika na neodređeno radno vrijeme; 2. produžiti probni rok za još šest mjeseci te 3. otkazati radni odnos (čl. 24.).

5.2.3. *Platni sustav*

Zakon o javnim službenicima rudimentarno regulira platni sustav u javnoj upravi (čl. 34.) prepuštajući Vladi da podzakonskim aktom ta pitanja uredi detaljnije. Platni sustav u osnovi prati klasifikaciju radnih mjesta na klase i kategorije. Unutar iste klase i kategorije službenika platni se razredi diferenciraju prema sljedećim kriterijima: ocjeni radnog učinka, godinama staža u javnoj službi te uspješnom završetku obveznih programa usavršavanja za svaki platni razred (čl. 34.).

5.2.4. *Sustav napredovanja i horizontalne mobilnosti službenika*

U pravilu, sva se upražnjena službenička mjesta na razinama stručnjaka-izvršitelja, nižeg i srednjeg menadžmenta primarno popunjavaju horizontalnim transferima službenika koji pripadaju istoj klasi u istom ili drugim upravnim tijelima. I takvi transferi podliježu prethodnom testiranju prijavljenih kandidata, pri čemu odbor za selekciju može mjesto ostaviti upražnjenim ako nijedan od kandidata ne zadovolji. Tek ako

radna mjesta u klasama nižeg i srednjeg menadžmenta nisu popunjena na opisani način, pristupa se procesu napredovanja koji je također kompetitivne prirode i na koji smiju pristupiti samo službenici koji pripadaju neposredno nižoj kategoriji od one kojoj pripada mjesto za koje se natječu. Posebna pravila napredovanja odnosno regrutacije vrijede za vodeće državne službenike – one iz kategorije visokog menadžmenta. Zakon ustanovljuje i detaljno regulira (čl. 27.–32.) *Korpus visokih službenika* kojem pripadaju službenici iz kategorije visokog menadžmenta. U korpus visokih službenika mogu ući samo službenici srednje razine menadžmenta koji su prošli posebni i dugotrajni program obuke i usavršavanja u Školi za javnu upravu. Svi koji ispunjavaju navedene pretpostavke prolaze testiranje pred *Nacionalnim odborom za selekciju* na temelju čije procjene Odjel za javnu upravu imenuje kandidate u Korpus visokih službenika. Taj je status strogo osoban te ne ovisi o trenutnom radnom mjestu, tako da eventualno imenovanje na radna mjesta nižih kategorija ili rad izvan javne uprave ne utječe na gubitak statusa.

5.3. Sustav upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi

Prema važećim propisima, upravljanje ljudskim potencijalima u albanskoj javnoj upravi ima pretežite značajke administrativnog modela. S obzirom na to, u suglasju je s osnovnom reformskom orijentacijom javne uprave: utemeljiti stabilnu, na zakonu utemeljenu, profesionalnu i nepristranu javnu upravu prema *weberijanskom* modelu. U praksi, međutim, još su uvijek prisutni ostaci političkog modela upravljanja ljudskim potencijalima koji političku podobnost pretpostavlja profesionalnoj osposobljenosti za položaje u javnoj upravi, a održava se uglavnom putem zapošljavanja na određeno vrijeme te otpuštanja uzrokovanog reorganizacijama upravnih tijela.

Politička je odgovornost za upravljanje ljudskim potencijalima i službenički sustav na ministru za inovacije i javnu upravu, kao ministru bez portfelja. Ured ministra broji tek

tri člana, stoga mu u poslovima upravljanja i nadzora službeničkog sustava pomaže Odjel za javnu upravu. Središnje tijelo za upravljanje ljudskim potencijalima je Odjel za javnu upravu koji djeluje u okviru Ureda predsjednika Vlade. Odjel je osnovan 1994., no tek je 1999. otpočeo sa svojim radom. Tijekom vremena mijenjao je svoje mjesto u formalnoj organizacijskoj strukturi: do 2005. bio je pod izravnim nadzorom premijera, tada je premješten unutar Ministarstva unutrašnjih poslova, a od 2013. opet je postao organizacijska jedinica Ureda premijera no pod političkim nadzorom ministra za inovaciju i javnu upravu. Sačinjavaju ga dvije organizacijske jedinice: *Služba za razvoj, upravljanje ljudskim potencijalima i inovaciju* te *Služba za organizacijski i funkcionalni razvoj plaća, projekata i politika*. Odjel za javnu upravu zapošljava 43 službenika. Sustav upravljanja ljudskim potencijalima ipak je djelomično decentraliziran jer sva središnja upravna tijela imaju zasebne organizacijske jedinice za ljudske potencijale. Ipak, njihov je kapacitet različit te se koriste različitim vrstama alata. Odjel za javnu upravu u svom djelokrugu ima sve važnije funkcije upravljanja ljudskim potencijalima i implementacije službeničkog zakonodavstva te se zbog toga funkcija ULJP-a u Albaniji može označiti kao razmjerno centralizirana. Najveće poteškoće u radu Odjela za javnu upravu javljaju se zbog nedovoljne koordinacije s drugim tijelima nadležnima za službenički sustav, kao što su povjerenik za javnu službu, upravni sudovi i Škola za javnu upravu te zbog nepostojanja jedinstvene elektroničke baze podataka o javnim službenicima u Albaniji, zbog čega je donošenje personalnih odluka otežano i usporeno, kao što je otežano i vođenje cjelovite službeničke politike (Sigma, 2014). Osim *policy* poslova unaprjeđenja ljudskih potencijala, Odjel djeluje i kao inspekcijski organ te je u skladu s tom ulogom ovlašten od svake upravne organizacije zahtijevati informacije i dokumente o provedbi službeničkog zakonodavstva pa s tom svrhom neposredno ispitati svaki dokument i akt (ZJS: čl. 7.).

Povjerenik za javnu službu neovisna je institucija ustanovljena novim službeničkim pravom kojoj je povjeren pravni

nadzor nad sustavom upravljanja ljudskim potencijalima. Dotada je poslove nadzora vršila Komisija za javnu službu kao kolegijalno tijelo. U radu mu pomaže Tajništvo za nadzor javne službe. Povjerenika imenuje Skupština na vrijeme od pet godina s mogućnošću jednog reizbora. U svom radu ima sljedeće ovlasti: provoditi upravne istrage u skladu sa Zakonom o upravnom postupanju; zahtijevati i dobiti bilo koju informaciju potrebnu za obavljanje svoje dužnosti od svih državnih institucija; ispitati svaki akt ili dokument povezan s upravljanjem javnom službom; ispitati i ocijeniti upravljačku praksu svake organizacije koja zapošljava javne službenike; u slučaju pronađenih nezakonitosti i nepravilnosti pisanom odlukom zahtijevati od organizacija poboljšanje prakse i/ili implementaciju konkretnih mjera. U slučaju neizvršavanja odluka, Povjerenik za javnu službu ovlašten je izreći novčanu kaznu odgovornoj osobi u organizaciji u visini do 30% mjesečne plaće, a u slučaju ponavljanja nepravilnosti i do 50% (čl. 14.–15.).

Usavršavanje službenika zakonom je propisano i kao pravo i kao dužnost. Obrazovne programe izvodi albanska Škola za javnu upravu na temelju trogodišnjih procjena. Ona je osnovana novim zakonom o javnim službenicima, a naslijedila je zaposlenike i infrastrukturu dotadašnjeg *Instituta za obrazovanje javnih službenika*. Škola funkcionira kao tijelo državne uprave – organizacija je subordinirana ministru za inovacije i javnu upravu. Unatoč povećanju godišnjeg proračuna Škole, on je u 2014. iznosio tek nešto preko 50.000 eura. Nedovoljno proračunsko financiranje Škola kompenzira intenzivnom suradnjom s međunarodnim pokroviteljima i natjecanjem na europska projektna sredstva (Sigma, 2012). Programi Škole otvoreni su ne samo za javne službenike nego i za sve druge potencijalne polaznike (Malile i Petrela, 2014).

6. Upravne reforme

Može se reći da je albanska javna uprava u kontinuiranom stanju reforme od sloma komunističkog sustava naovamo. Zahvaljujući svom povijesnom naslijeđu, u Albaniji se nikad nije

razvio klasični *weberijanski* model profesionalne, nepristrane i na zakonu utemeljene javne uprave. Za razliku od nekih drugih tranzicijskih zemalja, koje su svoje upravne reforme mogle dijelom temeljiti i na vlastitom povijesnom (ponajprije međuratnom) iskustvu i habsburškom državno-pravnom naslijeđu (Eriksen, 2007), Albanija je svoje upravne institucije uglavnom morala *izgrađivati* od samog početka, ali u mnogo zahtjevnijem i složenijem okruženju. Upravo zbog potrebe za dubinskim zahvatima u javne institucije, kratkoročni i parcijalni pristupi upravnim reformama Albaniji nisu donosili očekivane rezultate. Velika većina reformskih dokumenata i mjera bila je *okolišno* potaknuta, uglavnom od međunarodnih aktera. Njihova dominacija u reformskim procesima često je stvarala pasivan otpor službenika pri implementaciji proklamiranih i usvojenih mjera (Škarica, 2012). Razdoblje od pada komunističkog režima do danas može se podijeliti u tri reformske faze: 1. *prvu fazu*, koja je trajala u periodu 1991.–1998., obilježavaju uglavnom nužne promjene u javnoj upravi, koje su bile formalne, površne i kozmetičke naravi; 2. *druga faza*, 1998.–2009., započinje s donošenjem novog Ustava te snažnijim angažiranjem međunarodne političke i ekspertne zajednice u razvoj albanskih državnih i upravnih institucija; 3. *treća faza*, 2009.–2015., koja se može nazvati fazom *europelizacije*, započinje sa stupanjem na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) i podnošenjem zahtjeva za članstvo u EU.

Kako je rečeno, prve godine tranzicijskog perioda obilježili su zanemarivanje i instrumentalizacija javne uprave, a političke su elite bile fokusirane na političke i ekonomske reforme, kao i na poboljšanje vanjskopolitičkih odnosa. Takav pristup najbolje ilustrira činjenica da nisu doneseni stožerni zakoni o ustrojstvu i djelovanju javne uprave – o javnim službenicima, o organizaciji državne uprave i o upravnom postupanju. Uprava je bila izrazito politizirana, a načela zakonitosti i vladavine prava i dalje su, kao u komunističkom razdoblju, uglavnom bila subordinirana volji vladajuće većine. Bivajući zasjenjena stalnim političkim i ekonomskim krizama, uprava je nastavi-

la funkcionirati po naslijeđenom obrascu koji je uključivao: subordinaciju politici, nedostatak kvalificiranih kadrova i strateškog pristupa, korupciju, izrazitu centralizaciju te zapošljavanje po političkom ključu na svim teritorijalnim razinama (Elbasani, 2009; Meyer-Sahling, 2009). Promjene koje su se u upravi događale uglavnom su bile stihijske te mehaničke naravi – ustrojavanje organizacija te otpuštanje i/ili zapošljavanje službenika, dok je razvoj ljudskih i organizacijskih potencijala uglavnom ostavljen po strani. I potencijalno važne formalne promjene koje su se dogodile nisu adekvatno implementirane: *Odjel za javnu upravu*, iako osnovan 1994., profunkcionirao je tek 1999., a *Zakon o državnim službenicima* iz 1996., usmjeren prvenstveno na depolitizaciju i profesionalizaciju uprave, ostao je mrtvo slovo na papiru te nikad nije implementiran, zbog izostanka potrebnih podzakonskih propisa.

Reformsko je razdoblje nagoviješteno usvajanjem novog Ustava 1998., a reformski je okvir postavljen Strategijom reforme državnih institucija i javne uprave usvojenom od strane Vlade krajem 1997. Za iniciranje reformskog vala ponajviše je zaslužna međunarodna zajednica koja je u stručnom i financijskom pogledu stajala iza svih reformskih strateških dokumenata usvojenih u narednih nekoliko godina. Tako je i navedena strategija oblikovana u suradnji Europske unije, Svjetske banke te Međunarodnog monetarnog fonda (Elbasani, 2009). Tradicionalno velik udio strane pomoći Albaniji (5% BDP-a) tih je godina bio uglavnom (60%) usmjeren u reformu i razvoj javnih institucija. Brojnost međunarodnih aktera uključenih u oblikovanje reformi ponekad je dovodila do neusklađenosti pojedinih zakonskih tekstova te do vrijednosno i doktrinarno suprotstavljenih mjera. Albanija je svojom specifičnošću među tranzicijskim državama postala izazov za različite međunarodne asocijacije i ekspertne skupine, bivajući svojevrсни eksperimentalni poligon za upravne reforme (Mussari i Cepiku, 2007). Stoga je 2005. Vlada ustrojila *Odjel za koordinaciju strategija i inozemne pomoći*. Drugu reformsku fazu posebno je obilježila 1999. Te su godine usvojeni zakoni o javnim službenicima, o upravnom postupku, o pravu na informiranje i pri-

stup službenim dokumentima, o izvanugovornoj odgovornosti državnih upravnih organa, o zaštiti osobnih podataka. Zakonski tekstovi tada usvojeni uglavnom su išli za stvaranjem uprave koja će biti podložna zakonu te u kojoj će se ograničiti politički utjecaj (Cani, 2012). (Neo)weberijanski duh reformi na prijelazu stoljeća trebao je prvi put izgraditi te istodobno ojačati načela vladavine prava, zakonitosti uprave i pravne sigurnosti građana. S obzirom na tako postavljene ciljeve, te su reforme donekle zanemarile modernizaciju uprave te usvajanje suvremenih postavki novog javnog menadžmenta. Tek liberalizacija određenih strateških javnih sektora, poput energetike i vodoprivrede ima donekle ekonomsko-menadžerski predznak. Implementacija paketa zakona s početka ovog razdoblja naišla je na tradicionalne poteškoće pri njihovoj implementaciji te su reforme nakon nekoliko godina usporene. Vijeće ministara je 2005. počelo koristiti dva važna upravljačka alata: *Integrirani sustav planiranja* (ISP) te *Program srednjoročnog budžetiranja* (PSB). ISP predstavlja sustav operativnih načela koji služi kao okvir povezivanja najvažnijih strateških prioriteta njihovim srednjoročnim i dugoročnim financiranjem. Osim promjena na središnjoj razini političko-upravnog sustava, u ovom je razdoblju značajnije reformirana lokalna samouprava – otpočeo je proces političke, upravne i fiskalne decentralizacije, a uvođenjem regija slabije su lokalne jedinice dobile važnog partnera za jačanje kapaciteta te obavljanje lokalnih poslova.

Reforme koje su uslijedile u najrecentnijem razdoblju u najvećoj su mjeri rezultat ispunjavanja obveza koje proistječu iz SSP-a. U ovoj je fazi Europska unija uglavnom istisnula ostale međunarodne aktere te se prometnula u primarnog i najvažnijeg inicijatora upravnih reformi u Albaniji, kao i evaluatora postignutog, provodeći politiku uvjetovanja napretka u pregovorima postignutim reformskim ciljevima (Elbasani, 2009). Najvažniji strateški dokument novijeg datuma je Međusektorska strategija reforme javne uprave koju je Vijeće ministara usvojilo 2008. za razdoblje 2008.–2013. Fokalna točka strategije bila je reforma službeničkog zakonodavstva.

Veliki reformski val započeo je 2012. U kratkom su vremenu usvojeni Zakon o javnim službenicima (2013.), Zakon o funkcioniranju i organizaciji državne uprave (2012.), Zakon o organizaciji i funkcioniranju upravnih sudova (2012.), Zakon o javnoj nabavi (2012.) te Zakon o koncesijama i javno-privatnom partnerstvu (2013.). Kao središnje tijelo nadležno za upravljanje sustavom javnih nabava osnovana je *Agencija za javnu nabavu*, koja djeluje pod izravnim nadzorom premijera i njegova ureda. Ona je zadužena i za upravljanje sustavom koncesija i javno-privatnih partnerstava, no u tim je poslovima subordinirana resornim ministarstvima za pojedine slučajeve koncesija ili drugih vrsta javno-privatnog partnerstva. Najveći broj koncesija izdaje se za izgradnju i održavanje hidroenergetskih postrojenja. Nadzor zakonitosti javnih nabava vrši Komisija za javne nabave kao žalbena instancija u postupcima. Također je pod nadzorom Ureda premijera (Sigma, 2013, Sigma, 2014).

Jedna od važnih institucionalnih inovacija jest ustanovljenje *ministra za inovacije i javnu upravu*, kao člana Vlade bez portfelja kojemu su u djelokrug dane sljedeće odgovornosti: a) informacijska tehnologija i infrastruktura za elektroničku komunikaciju; b) geoprostorni informacijski sustavi; c) poštanska služba; d) reforma audiovizualne tehnologije; e) modernizacija javne uprave (Sigma, 2014).

Nastavlja se smanjenje broja javnih službenika; program trenutčne Vlade proklamira reduciranje broja zaposlenika u središnjim tijelima državne uprave (vladinom upravnom aparatu i ministarstvima) za 30%. U skladu s tim, broj službenika je u 2014. smanjen s 1.517 na 1.394 (Sigma, 2014).

U posljednjem reformskom valu usvojeni su značajni zakonski tekstovi koji su javnu upravu u Albaniji, barem što se pravne regulacije tiče, približili europskim standardima. Time su mehaničke, formalne reformske mjere provedene. U buduću, promjene u javnoj upravi trebaju se orijentirati na kvalitetnu implementaciju zakonskih odredbi te se temeljiti na »mekšim« mjerama: graditi drugačiju organizacijsku kulturu

u upravnim organizacijama, inzistirati na etici javne službe, a upravljanje ljudskim potencijalima temeljiti na *merit* sustavu (Marčetić, 2005). Na tom tragu jesu i osnovni ciljevi Strategije reforme javne uprave (2015.–2020.) čiji je nacrt objavljen, no koju još nije usvojilo Vijeće ministara. Nacrt ističe pet temeljnih ciljeva razvoja javne uprave u naznačenom periodu: održivost i depolitizaciju javne uprave; strogu implementaciju službeničkog zakonodavstva, posebice podizanje transparentnosti natječaja; borbu protiv korupcije; jačanje kvalitete javnih usluga korištenjem informacijske tehnologije; jačanje odgovornosti javnih službenika u obavljanju svojih dužnosti (PAR, 2015).

Literatura

1. Bogdani, Mirela, John Loughlin (2007) *Albania and the European Union: The Tumultuous Journey towards Integration and Accession*. London, New York : I. B. Tauris
2. Cani, Eralda (2012) *Administrative Law in Albania*. Trieste: Quaderni giuridici
3. Cepiku, Denita, Cristina Mititelu (2010) *Public Administration Reforms in Transition*
4. Countries: Albania and Romania Between the Weberian model and The New Public Management. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, vol. 30E: 55–78
5. Dafflon, Bernard (2011) *Conceptual Problems in the Assignment of Functions in SEE: The Case of Albania*. U: Martinez-Vazquez, J., F. Vaillancourt (eds.) *Decentralization in Developing Countries*, www.elgaronline.com
6. Elbasani, Arolda (2009) *EU administrative conditionality and domestic downloading. The Limits of Europeanization in Challenging Contexts*. KFG working papers nr. 2., http://www.polsoz.fu-berlin.de/en/v/trans-formeurope/publications/working_paper/wp/wp2/
7. Eriksen, Svein (2007) *Institution Building in Central and Eastern Europe: Foreign Influences and Domestic Responses*. *Review of Central and East European Law* 32(3): 333–369
8. EC (2014) *European Commission – Albania Progress Report*, www.sigmaweb.org

9. Hoxha, Artan (2001) *Local Government in Albania*. U: Kandeve, Emilia (ed.): *Stabilization of Local Governments*. Budapest: LGI, 41–89
10. Hoxha, Artan, Alma Gurraj (2001) *Local self-government and decentralization: Case of Albania. History, reforms and challenges*. U: *Local self-government and decentralization in South-East Europe*. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung, 194–224
11. Hoffmann, Judith (2005) *Integrating Albania: the Role of the European Union in the Democratization Process*. *Albanian Journal of Politics* 1(1): 55–74
12. Ibrahim, Gent (2009) *Administrative procedures in Albania: Main features and drawbacks*. <http://www.oecd.org/dataoecd/58/53/35936539.pdf>
13. Malile, Merita, Iris Petrela (2014) *Legal and Institutional Framework on Training of Civil Servants in Albania – Development over the Years*. *Journal of Educational and Social Research*, 2(2014): 208–214
14. Marčetić, Gordana (2005) *Javni službenici i tranzicija*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu i Konrad Adenauer Stiftung
15. Meyer-Sahling, Jan-Hinrik (2009) *Varieties of legacies: a critical review of legacy explanations of public administration reform in East Central Europe*. *International Review of Administrative Sciences* 75(3): 509–528
16. Mussari, Riccardo, Denita, Cepiku (2007) *Public administration reform in transition: Reflections from the Albanian experience*. *Public Management Review* 9(3): 353–375
17. PAR (2015) *Public administration reform strategy (draft)* http://www.dap.gov.al/attachments/article/399/ENG_Draft_PAR_Strategy.pdf
18. SIGMA (2008) *Sigma Assessment Albania* www.sigmaweb.org
19. SIGMA (2010) *Sigma Assessment Albania (2010)* www.sigmaweb.org
20. SIGMA (2011) *Sigma Assessment Albania (2011)* www.sigmaweb.org
21. SIGMA (2012) *Sigma Assessment Albania (2012)* www.sigmaweb.org
22. SIGMA (2013) *Sigma Assessment Albania (2013)* www.sigmaweb.org
23. SIGMA (2014) *Sigma Assessment Albania (2014)* www.sigmaweb.org
24. Škarica, Mihovil (2012) *Public Administration Reforms in a Fragile Institutional Framework: The Case of Albania*. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 12(2): 361–389
25. Tafili, Najada (2008) *Consolidation of Democracy: The Albanian Case*. *Journal of Political Inquiry*, Spring 2008
26. Vickers, Miranda (1999) *The Albanians: A Modern History*. London–New York: I. B. Tauris

Pravni izvori

1. U radu su korišteni službeni engleski prijevodi citiranih pravnih propisa. Autor zahvaljuje gđi Eraldi (Methasani) Cani, posebnoj savjetnici ministrice za inovacije i javnu upravu Republike Albanije, što ih je autoru stavila na raspolaganje.
2. Law No. 8485/1999 The Code of The Administrative procedures of the Republic of Albania
3. Law No. 7570/2000 on the Organization and Functioning of Local Self-Government Law No. 9000/2003 on the Organization and Functioning of The Council of Ministers
4. Law No. 49/2012 on the Organization and Functioning of Administrative Courts and the Adjudication of Administrative Disputes
5. Law No. 90/2012 on the Organization and Functioning of State Administration
6. Law No. 152/2013 on Civil Servants
7. Law No. 119/2014 on the Right to Information
8. Law 115/2014 on Administrative-Territorial Division of Local Government Units in the Republic of Albania

