

Danski model novog javnog menadžmenta – može li poslužiti kao uzor Hrvatskoj

Romea Manojlović*

UDK 35.07(489:497.5)

Izvorni znanstveni rad (original scientific paper)

Primljeno: 30. 9. 2010.

Prihvaćeno: 1. 12. 2010.

Nakon kratkog prikaza temeljnih teorijskih postavki i razvoja doktrine novog javnog menadžmenta analizira se reforma danske javne uprave počevši od 1983. Tada se Danska nalazila u dubokoj ekonomskoj krizi, a nova vlada je program reforme javnog sektora koncipirala u skladu s postavkama novog javnog menadžmenta. Danas se Danska kao ekonomski stabilna zemlja okrenula doktrini dobre uprave. Detaljnije se analiziraju pojedine mjere novog javnog menadžmenta (ugovori o učinku, privatizacija, contracting-out, deregulacija) u Danskoj te njihovi učinci. Posebno se analiziraju vrijednosti koje karakteriziraju dansku javnu upravu te pitanje je li ih primjena novog javnog menadžmenta promijenila. Identificiraju se temeljne karakteristike danskog modela novog javnog menadžmenta te razlike od najpoznatijeg, britanskog modela. Ističu se lekcije danskog iskustva za Hrvatsku.

Ključne riječi: novi javni menadžment, Danska, ugovori o učinku, privatizacija, contracting-out, deregulacija, vrijednosti

* Romea Manojlović, asistentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb)

1. Uvod

Novi javni menadžment (u daljnjem tekstu: NJM) jedan je od najčešće upotrebljivanih termina u literaturi o suvremenim reformama javne uprave u raznim zemljama. Riječ je o upravnoj doktrini koja propagira reforme javne uprave po modelu privatnog sektora, odnosno kako tehnike i metode funkcioniranja privatnog sektora prenijeti u javni kako bi on postao učinkovitiji i prvenstveno ekonomičniji.

NJM se kao doktrina pojavio 1980-ih i proširio se među anglosaksonskim zemljama. Ubrzo nakon njih NJM su počele primjenjivati i ostale zemlje. Da li zbog činjenice što se u tim zemljama NJM počeo najranije primjenjivati ili zbog njihove ekonomske snage i utjecaja, kada se govori o NJM, prvenstveno se misli na reforme koje su pod utjecajem te doktrine provele anglosaksonske zemlje, u prvom redu Velika Britanija i Novi Zeland. Ipak, i mnoge druge zemlje provele su opsežne reforme svojih javnih uprava, na vlastiti način primjenjujući postavke NJM. Jedna od tih zemalja je i Danska. Danska je mjere NJM počela primjenjivati od početka 1980-ih, kada se nalazila u dubokoj ekonomskoj krizi, te ih je u sljedećih dvadeset godina primijenila gotovo sve. Ipak, učinci mjera NJM u Danskoj bitno se razlikuju od učinaka tih mjera u drugim zemljama.

Dok je primjena NJM u mnogim zemljama imala neželjene posljedice, Danskoj je omogućila da, zaštitivši i očuvavši svoju široku socijalnu državu, poveća efikasnost svoje javne uprave. Iako se danas Danska odmakla od koncepcije NJM te su nove reforme danske javne uprave inspirirane novom doktrinom dobre uprave, zanimljivo je vidjeti na koji su način bile koncipirane reforme čitavog javnog sektora Danske, odnosno kako je Danska uspjela istovremeno primijeniti mjere NJM, koji propagira smanjivanje države i prepuštanje što više djelatnosti privatnom sektoru, prebroditi ekonomsku krizu i u cijelosti očuvati svoju državu blagostanja.

U radu se, nakon kratkog teorijskog objašnjenja temeljnih postavki i razvoja doktrine NJM, analizira tijek reformi danske javne uprave od 1983. do danas. Prikazuje se postupni prijelaz s reformi inspiriranih NJM-om na reformu po doktrini dobre uprave. Objašnjavaju se načini na koji su u Danskoj primijenjene neke mjere NJM te učinci do kojih su one dovele. Zatim se analiziraju karakteristike danskog modela NJM i razlike od najpoznatijeg, britanskog modela. Na kraju se obrazlažu prijedlozi za reformu javne uprave na temelju danskog iskustva.

2. Što je novi javni menadžment

NJM je naziv za niz reformi javnog sektora koje su se u većini zemalja zapadnog svijeta počele provoditi početkom 1980-ih (Perko-Šeparović, 2002: 32). Nakon velike naftne krize, 1970-ih dolazi do krize socijalne države,¹ počinje se govoriti o »neuspjehu države« (Koprić i Marčetić, 2000: 45) i o nužnosti mijenjanja klasične državne uprave, ali i čitavog javnog sektora. U tom okružju nastaje doktrina NJM koja se zalaže za preuzimanje ekonomskih vrijednosti i tehnika privatnog sektora u javni sektor. Smatra se da državu, budući da je podbacila, treba smanjiti te što je više moguće ukloniti razliku između privatnog i javnog sektora jer je to jedini način da javna uprava postane ekonomična i efikasna.

NJM se temelji na neoliberalnoj ideologiji te se prvo počeo primjenjivati u anglosaksonskim zemljama (prvenstveno u Velikoj Britaniji i Novom Zelandu) u kojima su 1980-ih na vlast došle konzervativne političke stranke. Nakon tih zemalja NJM se počeo širiti i u ostale razvijene zemlje zapadne Europe, a međunarodne organizacije (MMF, Svjetska banka, OECD) zalagale su se za primjenu NJM i u tranzicijskim zemljama te zemljama u razvoju.

Koncept NJM je heterogen (Musa, 2009), tako da doktrina NJM obuhvaća čitav niz ideja i mjera – ne može se reći da postoji jedinstveni model NJM, odnosno nisu sve države svoje reforme inspirirane NJM provele na isti način. Ipak, kao neke od temeljnih ideja doktrine NJM, koje se mogu naći u većini modela NJM, mogu se istaknuti ove: (1) Razbijanje tradicionalne hijerarhijske strukture javnog sektora formiranjem većeg broja organizacija koje su orijentirane obavljanju samo jednog zadatka uz obvezno razdvajanje *policy* poslova od izvršnih poslova, (2) davanje veće slobode djelovanja i odlučivanja javnim menadžerima, (3) orijentacija na rezultat, a ne na proceduru djelovanja, (4) jačanje utakmice unutar javnog sektora, stvaranjem internog kvazitržišta koje treba dovesti do veće ekonomičnosti usluga javnog sektora, (5) veća disciplina i štedljivost u upotrebi sredstava (»učiniti više s manje«), što se ostvaruje i smanjenjem prava javnih službenika te većom elastičnošću pri zapošljavanju i nagrađivanju, (6) orijentacija na korisnike i ostvarivanje veće vrijednosti za novac (Hood, prema: Pusić, 2005: 124).

NJM se počeo primjenjivati 1980-ih, doživio je svoj vrhunac početkom 1990-ih (Drechsler, 2005), a od kraja 1990-ih počinju se uviđati mnogi njegovi negativni učinci i paradoksi. Negativni učinci su mnogobrojni, no

¹ Najkraće rečeno, kriza socijalne države nastaje krajem 1970-ih kada (prvenstveno zbog ekonomske krize, ali i drugih razloga) većina država više nije sposobna pružati niz usluga koje je preuzela na sebe od 1950-ih nadalje, u tzv. »zlatnom dobu kapitalizma« (više o krizi socijalne države v. Koprić i Marčetić, 2000).

kao najvažniji ističu se zamućivanje linija političke odgovornosti (zbog razbijanja prijašnje hijerarhijske strukture javne, a posebno državne uprave te stvaranja mnogobrojnih nezavisnih ili kvazinezavisnih tijela), loši kontakti s javnošću, korupcija, novi troškovi, pad kvalitete javnih usluga, zanemari vanje prava građana, itd. (Koprić, 2006: 355). Ti učinci doveli su do toga da se u razvijenim zemljama većina mjera koje NJM predlaže prestala koristiti, a dominantna doktrina postala je doktrina dobre uprave (Good Governance) koja osim ekonomskih vrijednosti ponovo naglašava i demokratske, prvenstveno otvorenost i transparentnost uprave, odgovornost, participaciju građana, koherentnost. Njome se nastoji postići kombinacija demokratske i djelotvorne uprave (Koprić, 2006: 355).

Ne postoji jedinstveni model NJM. Različite zemlje otpočele su 1980-ih reforme svojih javnih uprava primjenjujući mjere NJM. Ipak, iako su primijenjene mjere bile slične, njihovi rezultati bili su znatno različiti. Učinci reforme ovise o mnogim faktorima, no u prvome redu o upravnoj tradiciji pojedine zemlje, njezinoj općedruštvenoj i političkoj kulturi, načinu koncipiranja reforme i implementacije mjera, ciljevima koji se reformama žele postići, podršci javnosti, itd. Zbog tih faktora nemoguće je reći da će primjena NJM dovesti do istih (pozitivnih ili negativnih rezultata) te je za svaku zemlju (ili skupinu zemalja) potrebno posebno proučiti učinke NJM na njihove javne uprave.

3. Novi javni menadžment u Danskoj

3.1. Opći podaci o Danskoj

Kraljevina Danska² jedna je od manjih,³ ali i najrazvijenijih država Europe.⁴ Pripada krugu skandinavskih zemalja blagostanja,⁵ odnosno zemalja u

² Kraljevina Danska sastoji se od Danske, Grenlanda i Farskih otoka. Grenland i Farski otoci su autonomne regije s vlastitom vladom. Danska je nadležna samo za njihovu vanjsku politiku i obranu, a godišnje im iz proračuna dodjeljuje znatna financijska sredstva (v. www.denmark.dk). U ovom radu pod Danskom misli se samo na kontinentalnoeuropski dio Kraljevine.

³ Ukupna površina Danske je 43.098,31 km² a broj stanovnika 5,3 milijuna. Za usporedbu Hrvatska ima površinu 56.594 km² te 4,4 milijuna stanovnika.

⁴ Danski BDP po stanovniku iznosio je 2008. 37,303 \$. Prema podacima Eurostata, to Dansku smješta visoko na vrh najbogatijih zemalja Europe budući da je njezin BDP čak 20% veći od prosjeka 27 zemalja Europske unije (više v. www.imf.org i epp.eurostat.ec.europa.eu).

⁵ Skandinavski tip države blagostanja (ili socijalne države) temelji se na ideji o jednakim socijalnim pravima za sve, i to po mjeri srednje klase. Ovaj tip države nastoji redistribuirati dohodak kako bi osigurao socijalna primanja i usluge za sve građane (Koprić i Marčetić, 2000: 32).

kojima država, zauzvrat za iznimno visoke poreze,⁶ građanima pruža punu socijalnu sigurnost. Bez obzira na visinu poreza, Danska slovi za jednu od najugodnijih zemalja za život.⁷ Danska je članica Europske unije od 1973.

Po svom ustrojstvu Danska je ustavna monarhija na čelu s kraljicom koja ima samo ceremonijalne ovlasti. Izvršna vlast u rukama je vlade na čelu koje je premijer kojeg na četverogodišnji mandat imenuje kraljica. Za premijera biva imenovan predsjednik one stranke koja ima većinu glasova u parlamentu, Folketingtu. Dvije najjače stranke su liberalna i socijaldemokratska, a od 1909. na vlasti su koalicijske vlade te ni jedna stranka nije imala samostalnu većinu u parlamentu. Premijer određuje broj ministara i ministarstva te ih imenuje i smjenjuje. Ipak, jednom imenovani, ministri imaju samostalnost u svome djelovanju (Greve, 2006: 164). Sada se danska središnja država sastoji od Ureda premijera, 18 ministarstava i 57 ministarskih agencija⁸ (Ginnerup et al., 2007: 2).

Danska je unitarna, no izrazito decentralizirana država. Njezina se lokalna samouprava sastoji od 5 regija i 98 općina. Veliku većinu socijalnih službi i javnih usluga građanima ne pruža središnja država, već općine. To se najbolje vidi iz podatka da je udio državne potrošnje u BDP-u 2007. bio 51%, a od tog ukupnog iznosa čak je 62,7% otpalo na potrošnju lokalnih jedinica. Ako se uzme u obzir da je prosjek potrošnje lokalnih jedinica u ostalim zemljama OECD-a samo 25,4%, to jasno govori da Danska spada među najdecentraliziranije države svijeta (OECD, 2009a: 1). Također, Danska ima iznimno širok javni sektor – niz javnih usluga osiguravaju i razne udruge te nevladine organizacije koje država regulira, a neke i sufinancira (Jensen, 1998: 55).

⁶ Prema nekim podacima, Danci plaćaju najveće poreze među svim zemljama članicama OECD-a. Primjerice, maksimalna prosječna stopa poreza na dohodak u zemljama OECD-a je 42,95%, dok je Danska 2006. imala maksimalnu stopu 59,74% (www.taxfoundation.org).

⁷ Prema podacima UNDP Human Development Reports, Danska zauzima 16. mjesto od 182 zemlje (v. hdr.undp.org). Prema izvješću Transparency Internationala, Danska je najmanje korumpirana zemlja svijeta (Transparency International, 2008: 27).

⁸ Danska, kao i ostale skandinavske zemlje, ima dugu tradiciju agencijskog modela uprave te se veći dio usluga koje pruža središnja država pruža preko raznih agencija (Torres, 2004: 102). Tako se svako ministarstvo sastoji od ministarskog odjela, koji je zapravo tajništvo ministra, te agencija koje se bave provedbom politika (više o danskom sustavu agencija pod 4.1.).

3.2. Reforme danske javne uprave inspirirane doktrinom novog javnog menadžmenta

Reforme danske javne uprave, inspirirane NJM, počele su početkom 1980-ih. Mogu se podijeliti u tri perioda koji se poklapaju s različitim strankama koje su u to vrijeme bile na vlasti. Prvi period počeo je 1983. dolaskom na vlast konzervativno-liberalne vlade koja je donijela plan modernizacije danske javne uprave s prvenstvenim ciljem prevladavanja krize koja je vladala u Danskoj početkom 1980-ih. Godine 1992. na vlast je došla socijaldemokratska vlada i započela drugi period reformi. U tom periodu, ekonomski oporavljena, Danska je efektivno počela primjenjivati većinu mjera koje propagira NJM. Napokon, treći period počeo je 2001. povratkom na vlast vlade desnice, odnosno liberalno-konzervativne vlade. Trajao je do 2008. koja se može uzeti kao okvirna godina prestanka reformi inspiriranih doktrinom NJM, budući da je te godine donesen novi plan reforme danske javne uprave iz kojeg jasno proizlazi da se Danska okrenula idejama i postavkama doktrine dobre uprave, iako se, naravno, primjena nekih mjera iz prethodnih perioda nastavlja.

Sve su reforme provedene uz izvanrednu dozu stabilnosti i kontinuiteta. Mjere jedne vlade nastavila je i nadopunila druga, a ni jedna reforma nije značila rez s prošlošću, već samo nove načine kako unaprijediti čitav javni sektor.

Prvi val reformi započeo je 1983. kada na vlast dolazi konzervativno-liberalna koalicija, odnosno stranke desnice. U to se vrijeme Danska nalazila u dubokoj financijskoj krizi. Naime, zbog velike stope uvoza, a i zbog globalne naftne krize 1970-ih, od 1973. stopa ekonomskog rasta u Danskoj počela je padati. Bila je jedna od najmanjih među svim državama članicama OECD-a, 1979. postala je negativna, a 1983. dosegla je -9,6%. Uz to ubrzano je rasla i stopa nezaposlenosti te vanjski dug (Esping-Andersen, 1985: 538-539).

Zadatak pronalaska lijeka za krizu dan je Ministarstvu financija koje od tog trenutka pa do danas ostaje nadležno za koordinaciju i nadzor nad provedbom svih reformi. Nova vlada donijela je plan reforme pod nazivom *Modernizacija javnog sektora*. Program se provodio od 1983. do 1992., a modernizacijski naponi orijentirali su se na pet područja: reformu proračuna, otvaranje javnog sektora tržištu i tržišnim mehanizmima, razvijanje menadžerskih sposobnosti kod rukovodećeg osoblja i unapređenje upravljanja ljudskim potencijalima, deregulaciju i poboljšanje odnosa prema

korisnicima te uvođenje novih tehnologija u rad uprave (Ejersbo i Greve, 2005: 1). Iako je vlada polagala velike nade u provedbu privatizacije i deregulacije te je čak donijela i akcijske planove za njihovo ostvarenje, u ovome periodu na tome je malo učinjeno. Glavni uspjesi vlade bili su reforma proračuna, koja je provedena radi racionalizacije javne potrošnje, te početak šire upotrebe novih tehnologija. Reforma je polučila željene rezultate, odnosno smanjena je i racionalizirana javna potrošnja, što je dovelo do ekonomskog oporavka Danske i mogućnosti nastavka reforme javnog sektora.

Godine 1993. na vlast je došla socijaldemokratska vlada koja je donijela svoj program reforme, nazvan *Novi pogled na javni sektor*. Pet područja reformi ostalo je isto kao i u prethodnom razdoblju, no prioriteti su promijenjeni. Za razliku od prethodne vlade, ovoj je pošlo za rukom provesti opsežan program privatizacije. Mnoge državne institucije pretvorene su u trgovačka društva u vlasništvu države, a većina ih je zatim i privatizirana. Sva ministarstva poticala su javno-privatna partnerstva te contracting-out javnih poslova. Ipak, u tom je periodu naglasak stavljen na upravljanje rezultatima, odnosno pozornost je usmjerna na rezultate i kvalitetu usluga koje javna uprava pruža. Od 1993. počeli su se primjenjivati ugovori o učinku koje ministarstva sklapaju s pojedinim agencijama ugovarajući rezultate koje agencije moraju postići u određenom razdoblju. Također, uvedena je obveza podnošenja godišnjih izvješća o radu svih agencija. Velika je pažnja usmjerena i zaposlenicima u javnoj upravi, posebno čelnicima tijela od kojih se zahtijevalo razvijanje menadžerskih sposobnosti i vještina (Ejersbo i Greve, 2005: 5-6). Da bi se potaknula kvaliteta rada u državnoj upravi, 1997. počelo se s uvođenjem plaćanja po učinku po kojemu jedan dio plaće svakog službenika ovisi o ocjeni njegova rada koju daje čelnik tijela ocjenjujući njegovo ispunjenje unaprijed određenih kvalitativnih i kvantitativnih ciljeva.⁹ Jedino područje koje vlada nije dotakla u svojim mjerama reforme jest deregulacija.

⁹ Plaća danskih službenika sastoji se od tri dijela: temeljni dio plaće koji određuje Ministarstvo financija za sve zaposlenike, dio plaće koji zavisi od službenikovih kvalifikacija i dužnosti koje obavlja te treći dio koji zavisi od ocjene njegova radnog učinka. Želi se postići da ukupno 20% plaće svakog službenika ovisi o njegovu radnom učinku. Od kada se počelo s uvođenjem plaćanja po učinku, ono je izazvalo mnogo debate u danskoj javnosti. Zagovornici smatraju da ono potiče veće zalaganje zaposlenika i stvara bolje radne rezultate, no istraživanje provedeno 2001. pokazalo je da svega 39% javnih menadžera i 23% sindikalnih predstavnika smatra da plaćanje po učinku pridonosi orijentaciji na rezultat organizacije. Do sada primjena plaćanja po učinku nije provedena u cijeloj državnoj upravi (OECD, 2005: 210).

Od 2001. na vlasti je liberalno-konzervativna vlada. Kao i prethodne, i ova je donijela svoj program reforme i modernizacije javne uprave nazvan *Građani za upravljačem*. U njemu su postavljena tri temeljna cilja: stvoriti mogućnost izbora građanima pri odabiru pružatelja nekih javnih usluga (zdravstvo, školstvo, skrb za starije, itd.), stvoriti jednostavan, otvoren i odazivni javni sektor te osigurati bolju kvalitetu javnih usluga za istu cijenu (Ministarstvo financija, 2002: 5). Da bi to provela, vlada je poduzela niz mjera. Tako je svako ministarstvo dobilo obvezu objavljivanja strategije contracting-outa, a nastavilo se poticati i javno-privatno partnerstvo. Ministarstva također imaju obvezu objavljivati *strategiju za povećanje efikasnosti* kojom objašnjavaju mjere koje će u svom području poduzeti radi povećanja efikasnosti i kvalitete javnih usluga te kojom javnost upoznaju s rezultatima rada agencija s kojima su sklopili ugovore o učinku (Ginne-rup et al., 2007: 9). Unutar Ministarstva financija osnovan je poseban Ured za deregulaciju koji treba pojednostavniti pravna pravila i ukinuti ona nepotrebna. Veliki napori uloženi su u daljnje usavršavanje javnih menadžera, a 2005. donesen je i *Kodeks za dobro upravljanje javnom upravom* u kojem su istaknute njihove dužnosti i odgovornosti. Osim toga, provedena je i reforma proračuna te je Danska od 2007. počela primjenjivati računovodstvenu metodu realizacije¹⁰ pri njegovu utvrđivanju. Veliki napori i znatna sredstva uloženi su i u projekt *E-Government* koji zajedno provode Ministarstvo financija, Udruženje lokalnih jedinica Danske i Udruženje danskih regija (Ejersbo i Greve, 2005: 7–8).

Ministarstvo financija objavilo je 2008. novu strategiju reforme javnog sektora, nazvanu *Reforma kvalitete*. Za razliku od prethodnih strategija reforme, ova nije utemeljena na postavkama NJM, već većim dijelom na načelima doktrine dobrog upravljanja. Kao što i samo ime kaže, ova reforma usmjerena je prvenstveno na povećanje kvalitete usluga javne uprave. Da bi se to postiglo, vlada je odredila 180 mjera i inicijativa koje planira poduzeti. Najvažnije među njima su sklapanje ugovora između javnih institucija i građana kojima će se javne institucije obvezivati građanima isporučiti određene usluge po određenoj kvaliteti. Predviđeno je i provođenje anketa među građanima, čime će se javnoj upravi omogućiti da sazna njihove potrebe i želje. Vlada je predvidjela i daljnje širenje danske države

¹⁰ Računovodstvena metoda realizacije bilježi događaje i transakcije u trenutku kada nastaju, neovisno o trenutku kada se dešava sam tijek novca. Druga vrsta računovodstva je metoda *cash-flow* po kojoj se prihodi i rashodi bilježe tek u onom trenutku kada efektivno dođe do priljeva ili odljeva novca (Lakshman i Reid, 2003: 5). Metodu realizacije primjenjuju trgovačka društva u privatnom sektoru. Njezina primjena u proračuna omogućuje lakše uspoređivanje prihoda i rashoda privatnog i javnog sektora.

blagostanja ulaganjem znatnih sredstava u izgradnju novih bolnica, škola, vrtića te staračkih domova, a programirani su i posebni programi za edukaciju javnih službenika. Da bi i dalje smanjila administrativne troškove, vlada je odlučila osnovati dva zajednička servisna centra koji će obavljati poslove za sva ministarstva. Jedan centar bit će zadužen za financije, plaće i putovanja službenika većine ministarstava, a drugi za informatičko-telekomunikacijske poslove¹¹ (Ministarstvo financija, 2008: 2).

4. Pojedine mjere novog javnog menadžmenta na danskom primjeru

4.1. Ugovori o učinku

U Danskoj se svako ministarstvo sastoji od ministarskog odjela i agencija. Na čelu ministarstva je ministar koji je politički i pravno odgovoran za rad ministarskog odjela i agencija. Ministarski odjel funkcionira kao tajništvo ministra, a uz to i koordinira radom agencija (Pedersen et al., 1997: 106). Agencije su funkcionalno organizirane, odvojene organizacije s vlastitom upravljačkom strukturom, personalom i proračunom, a bave se provedbom politika unutar određenog područja (Musa, 2009).¹²

Kako bi povećalo učinkovitost rada agencija, Ministarstvo financija 1992. počelo je pokusni program ugovora o učinku. Ugovorom o učinku agencija se obvezuje da će u vremenu određenom ugovorom (2-4 godine) ispuniti unaprijed ugovorene ciljeve, a zauzvrat dobiva od Ministarstva veću slobodu u rasporedu dodijeljenih financijskih sredstava i u unutarnjoj organizaciji rada (Binderkrantz i Christensen, 2009: 65–66). Ministarstvo financija prvim je agencijama koje su sklopile te ugovore osiguralo i »proračunsko jamstvo«, odnosno za sve vrijeme trajanja ugovora nisu bila dopuštenja smanjenja njihova proračuna (Greve, 2000: 157). Od ukupno 50 agencija koliko ih je postojalo 1995. samo ih je 9 imalo sklopljen ugovor o učinku (Binderkrantz i Christensen, 2009: 66). Ured glavnog revizora proveo je 1998. ispitivanje o rastu produktivnosti i učinkovitosti agencija

¹¹ Dva zajednička servisna centra zaživjet će u potpunosti 2011., a Ministarstvo financija očekuje da će njihovim preuzimanjem obavljanja administrativnih poslova za većinu ministarstava postići godišnju uštedu od 80 milijuna eura (uk.fm.dk).

¹² Mnogi autori nazivaju te agencije »ministarskim agencijama« kako bi ih razlikovali od ministarskih odjela i raznih državnih institucija koji pružaju javne usluge (Musa, 2009).

koje su sklopile ugovore o učinku. Uspoređeno je 16 agencija¹³ koje su sklopile ugovore o učinku sa 16 agencija koje ga nisu sklopile. Rezultati su pokazali da je rast produktivnosti agencija koje su sklopile ugovor prosječno bio čak 9,3%, dok je rast produktivnosti ostalih agencija iznosio svega 3,3%. Sve agencije istaknule su ugovore o učinku kao jedan od razloga za veliko povećanje njihove produktivnosti (Greve, 2000: 159).

Nakon tih uspjeha broj agencija koje su sklopile ugovore o učinku počeo se znatno povećavati te je u 2000. od ukupno 56 agencija njih 35, tj. 63%, imalo sklopljen ugovor o učinku, a 2005. od 59 agencija čak 54, tj. 92%, imalo je ugovor o učinku (Binderkrantz i Christensen, 2009: 69).

Od kada se broj agencija koje imaju sklopljene ugovore o učinku počeo povećavati, Ministarstvo financija više nije izdavalo »proračunsko jamstvo« te su proračunski iznosi koji pripadaju svakoj agenciji, odnosno njihovo smanjenje ili povećanje, postali isključivo stvar ugovora koji ona sklapa s Ministarstvom.¹⁴

Razvoj i promjene ugovora o učinku mogu se pratiti ako se usporedi broj i vrsta zahtjeva koje su prve agencije koje su potpisale ugovor o učinku morale ispuniti s brojem i vrstom zahtjeva koje su agencije morale ispuniti 2005. Tako je 1995. svaka agencija u prosjeku bila dužna ispuniti 19,9 zahtjeva. Već 2000. broj zahtjeva postavljenih svakoj agenciji iznosio je u prosjeku 31,5, a 2005. svaka agencija bila je dužna izvršiti 37 zahtjeva. U prvo vrijeme zahtjevi su se odnosili prvenstveno na povećanje produktivnosti rada i bolju upotrebu sredstava agencije, odnosno čak 40% svih zahtjeva odnosilo se na unutarnja pitanja. Godine 2005. taj se omjer promijenio te se samo 20% zahtjeva odnosi na unutarnja pitanja, dok se čak 40% zahtjeva odnosi na *policy* pitanja i na povećanje kvalitete usluga koje agencija pruža korisnicima (Binderkrantz i Christensen, 2009: 68–71).

Ta promjena u zahtjevima i ciljevima koje agencije moraju ostvariti za pravo pokazuje da je Danska prve ugovore o učinku sklapala pod jakim utjecajem ideja NJM, no njihov je kasniji razvoj pragmatički prilagođen prilikama danskog društva te današnji ugovori o učinku, osim menadžer-

¹³ U tom istraživanju uzete su u obzir agencije, ali i neke državne institucije kao muzeji i instituti koji su također s pojedinim ministarstvima sklopili ugovore o učinku (Greve, 2000: 158–159).

¹⁴ Bitno je naglasiti da u skladu s teorijom o ugovorima o učinku (v. Wimmer, 2010: 257–266) ni danski ugovori o učinku nisu pravno obvezujući, odnosno ne postoje propisane sankcije za njihovo neizvršenje, te ih ministar može u svakom trenutku opozvati (Greve, 2000: 161).

skih zahtjeva povećanja produktivnosti i manjih troškova rada, od agencija počinju tražiti i veću kvalitetu usluga te zadovoljstvo korisnika.

Uspjesi koji su ugovori o učinku polučili kod ministarskih agencija doveli su do toga da su se ugovori o učinku proširili u čitavoj javnoj upravi te su se njima, uz mnoge ustanove osnovane od središnje države kao što su muzeji ili sveučilišta koji ugovore sklapaju s ministarstvima ili agencijama, sve šire počele koristiti i jedinice lokalne samouprave (Binderkrantz i Christensen, 2009: 76).

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

4.2. Privatizacija i contracting-out

4.2.1. Privatizacija

Privatizacija, odnosno smanjenje uloge države i prepuštanje mnogih njezinih funkcija tržištu, smatra se jednom od glavnih mjera NJM. NJM je zaista tako i djelovao na mnoge zapadnoeuropske zemlje, no u Danskoj situacija je donekle različita. Danska je zemlja blagostanja, odnosno zemlja u kojoj postoji opći konsenzus da je država ta koja građanima mora osigurati punu socijalnu sigurnost. Ipak, Danska nema rašireno državno vlasništvo te u posljednjih 125 godina nije nacionalizirala ni jedno privatno poduzeće (Christoffersen i Paldam, 2003: 2).

Privatizacija u smislu prodaje državnih poduzeća privatnicima u početku je naišla na ideološku opoziciju, no kad se s njezinom provođenjem zaista i počelo, ona je provedena uz opće odobravanje te nije dovela do negativnih posljedica. Zbog niske razine državnog vlasništva takva privatizacija nije donijela velike prihode, ali je smanjila državne rashode.

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

vatizacijski naponi zaustavljeni do početka 1990-ih, odnosno do dolaska na vlast socijaldemokratske vlade¹⁵ (Green-Pedersen, 2002: 282).

Od početka 1990-ih Danska ulazi u fazu privatizacije koja se naziva *korporatizacijom*. Država počinje veći dio svojih javnih poduzeća pretvarati u trgovačka društva u vlasništvu države. Glavni razlozi tog preoblikovanja mogu se prvenstveno naći u želji za povećanjem efikasnosti i učinkovitosti novoformiranih trgovačkih društava. Smatra se da državna institucija, ako se pretvori u trgovačko društvo i izloži tržištu, mora postati efikasnija i konkurentnija. Drugi razlog za stvaranje trgovačkih društava može se naći u želji da ta društva budu oslobođena političkog utjecaja te da se njihovom rukovodećem sloju dopusti veća sloboda u odlučivanju. Također, putem tih društava nastoji se postići suradnja s privatnim sektorom. Ipak, prikriveni razlog može se naći i u želji vlade da si stvaranjem tih društava otvori veći proračunski manevarski prostor. Do 1996. stvoreno je 48 trgovačkih društava u vlasništvu države, i to većim dijelom u području opskrbe plinom, lutrije, aerodroma, poštanskih usluga, televizije, telekomunikacija, prijevoza (Jensen, 1998: 57; Greve et al., 1999: 132).¹⁶

Napokon, u sljedećoj se fazi privatizacije udjeli u trgovačkim društvima prodaju privatnicima. Iako je prodaja udjela u različitim trgovačkim društvima počela već 1990., smatra se da je Danska u tu fazu, u kojoj se i danas nalazi, ušla 1997. kad je došlo do najveće i najvažnije privatizacije, odnosno prodaje Tele Danmarka, nacionalnog telekomunikacijskog društva, američkoj kompaniji Ameritech. Ta privatizacija otvorila je vrata nizu drugih manjih privatizacija (Greve, 2003: 274).

Na prodaju udjela u trgovačkim društvima Dansku je u velikoj mjeri potaknula politika EU koja je još od sredine 1990-ih počela poticati liberalizaciju, privatizaciju i deregulaciju javnih službi, odnosno kako ih europska regulacija naziva: službi od općeg interesa.¹⁷ Naime, Europska komisija je već svojim Priopćenjem iz 1996. te nizom kasnijih dokumenata nastojala

¹⁵ Dolaskom na vlast 1993. socijaldemokrati su imali otvorene ruke za provedbu privatizacije budući da su oni, kao prirodni protivnici privatizacije, bili na vlasti, a stranke desnice privatizaciji nisu mogle prigovarati jer je to bila jedna od mjera za koju su se one zdušno zalagale.

¹⁶ Najvažnija, a ujedno i najveća trgovačka društva u vlasništvu države stvorena su u tom periodu. Tako su 1990. četiri regionale telekomunikacijske kompanije spojene u Tele Danmark koja je nakon toga pretvorena u trgovačko društvo. Aerodrom u Kopenhagenu spojen je s manjim Roskilde aerodromom te su pretvoreni u trgovačko društvo. Poštanska banka pretvorena je u trgovačko društvo 1993. (Christoffersen i Paldam: 2003, 12–13).

¹⁷ Tijela EU u svojim dokumentima ne koriste se terminom javne službe, već se za kategoriju javnih poslova koji se smatraju javnim službama koriste terminom službe od općeg

definirati službe od općeg interesa te odrediti pravni okvir njihova djelovanja, odnosno proširiti pravila o slobodi tržišnog natjecanja, ukidanju državnih potpora te suradnji s privatnim sektorom i na te službe (Koprić et al., 2008: 654–655).¹⁸

Privatizacija se nastavlja. U skoroj budućnosti planira se provesti privatizacija poštanskih usluga te nacionalne televizijske postaje. Dugoročni planovi spominju i privatizaciju danske kompanije za opskrbu plinom i naftom (Greve, 2003: 274).

Priča o privatizaciji u Danskoj ne bi bila potpuna da se ne spomene i Grenland. Kad je Grenland 1979. dobio status autonomne regije, Danska je grenlandskoj vladi donirala gotovo sva svoja javna poduzeća, ustanove i nekretnine koje su se nalazile na Grenlandu te time znatno smanjila ukupno dansko državno vlasništvo. Danska vlada svake godine doznačuje grenlandskoj vladi 8.700 € per capita (što je više od BDP-a koji sam Grenland može proizvesti). To je dovelo do jačanja ekonomije i stvaranja iznimno širokog javnog sektora u kojemu većinu javnih usluga pruža grenlandska vlada putem svojih javnih poduzeća i ustanova (cijena javnih usluga na Grenlandu je 50% skuplja od istih usluga u Danskoj) uz javnu potrošnju koja iznosi najmanje 55% grenlandskog BDP-a. Da bi državno poslovanje donekle približila tržišnom, grenlandska je vlada javne usluge počela pružati putem trgovačkih društava u javnom vlasništvu. Iako postoje planovi privatizacije nekih od tih društava, za sada je privatnicima prodan samo lanac trgovina (Christoffersen i Paldam, 2003: 15–16).¹⁹

Ukupno je od 1980. do 2002. u Danskoj bilo 27 privatizacija, od čega 12 pravih privatizacija.²⁰ Tih 12 privatizacija može se podijeliti na jednu veliku

interesa. Službe od općeg interesa dalje se dijele na gospodarske i negospodarske službe od općeg interesa (Koprić et al., 2008: 653–658; Đulabić, 2006: 339–340).

¹⁸ Tako je, primjerice, u Priopćenju Europske komisije iz 1996. naglašeno da sve države članice moraju do 1. siječnja 1998. u cijelosti liberalizirati svoje tržište telekomunikacijskih usluga (Europska komisija, 1996: 8). Danska je to učinila čak 18 mjeseci prije predviđenog roka (OECD, 2000: 91).

¹⁹ Općenito se smatra da privatizacija na Grenlandu nije ni moguća jer sva tamošnja vladina trgovačka društva posluju s velikim troškovima te za sada privatnici nisu zainteresirani za preuzimanje njihovih aktivnosti.

²⁰ Pod pravom privatizacijom misli se na privatizaciju vlasništva (*ownership privatization*), odnosno na prodaju većine udjela društva privatnom sektoru (za tipove privatizacije v. Perko Šeparović, 2006: 81). Uz 12 pravih privatizacija, bilo je još 15 tzv. »sumnjivih privatizacija«. Kod tih 15 slučajeva riječ je većinom o trgovačkim društvima koja su prestala postojati, no ostala je njihova imovina, ili o društvima koja su prenesena grenlandskoj vladi (Christoffersen i Paldam: 2003, 21).

privatizaciju, tri srednje te osam malih. Najveća privatizacija, prodaja Tele Danmarka, donijela je prihod od 4,2 milijarde eura. Tri manje privatizacije odnosile su se na privatizaciju Aerodroma u Kopenhagenu, Poštanske banke i Osiguravajućeg društva za mirovine javnih službenika. Te tri donijele su zajedno prihod od 1,1 milijarde eura. Ostalih osam privatizacija donijelo je prihod od svega 280 milijuna eura. Gledano kroz BDP, može se vidjeti da je prihod od privatizacije u razdoblju 1980.–2002. iznosio svega 0,15% BDP-a godišnje. Ako je 76% prihoda od privatizacije postignuto od prodaje Tele Danmarka, može se zaključiti da privatizacija u Danskoj nije bila jako političko pitanje (Christoffersen i Paldam, 2003: 12–15).

Gledajući ukupan proces privatizacije u Danskoj, može se zaključiti da se privatizacija, osim početnih otpora 1980-ih, provodi uspješno, uz politički konsenzus i bez otpora građana. U procesu privatizacija samo je jedno trgovačko društvo u vlasništvu države propalo (Državna tvornica za proizvodnju vojne odjeće), a samo je jedno trebalo državne subvencije da bi prošlo proces transformacije u trgovačko društvo i naknadnu prodaju (Greve, 2003: 274).

4.2.2. *Contracting-out*

U vrijeme ekonomske krize 1980-ih vlada desnog centra nastojala je smanjiti javnu potrošnju.²¹ Kao jednu od mjera za to vlada je predvidjela *contracting-out* raznih javnih usluga. U Danskoj većinu javnih usluga ne pruža središnja država, već lokalne jedinice, koje imaju punu samostalnost odlučiti o načinu na koji će neku uslugu osigurati. Tako, kad se govori o *contracting-outu* misli se prvenstveno na *contracting-out* usluga koje pružaju lokalne jedinice, iako se *contracting-out* koristi i na razini središnje države.

Vlada je krajem 1980-ih osnovala Vijeće za *contracting-out* koje je imalo zadatak savjetovati ministarstva o djelatnostima koje bi se mogle kupovati od privatnog sektora. Vlada je savjetovala lokalne jedinice da što je moguće više upotrebljavaju *contracting-out* i objavljuju javne natječaje prilikom odabira pružatelja pojedinih usluga, no lokalne jedinice većim dijelom te preporuke nisu primijenile (Ejersbo i Greve, 2005: 3).

Iako su provedena istraživanja dokazala da je lokalnim jedinicama čak do 30% jeftinije kupovati uslugu na tržištu te je na taj način pružati građani-

²¹ Godine 1985. udio državne potrošnje u BDP-u iznosio je čak 57,8% (Schuknecht i Tanzi, 2005: 11).

ma nego organizirati vlastitu službu za njezino obavljanje (Christoffersen i Paldam, 2003a: 80), lokalne jedinice nisu primijenile contracting-out u tolikoj mjeri. Glavni razlozi su otpor zaposlenih u službama lokalne jedinice koji se, logično, boje za svoja radna mjesta,²² ali i dvojba o tome koje se djelatnosti mogu prepustiti tržištu kako se ne bi ugrozila kvaliteta njihova obavljanja.²³ Postoji suglasnost da se contracting-out može primijeniti pri obavljanju različitih tehničkih službi (čišćenje zgrada, autobusni prijevoz, održavanje cesta, održavanje parkova, odvoz smeća, vatrogasna zaštita) te su se lokalne jedinice za te djelatnosti u velikoj mjeri i koristile contracting-outom.²⁴ Ipak, kod pružanja ostalih javnih usluga, kao što je skrb za starije, bolnička zaštita, contracting-out se primjenjuje u puno manjoj, gotovo zanemarivoj, mjeri.²⁵

Od ponovnog dolaska na vlast vlade desnog centra 2001., contracting-out počinje se češće spominjati i više upotrebljavati. Ta vlada je kao jednu od svojih glavnih mjera predvidjela slobodan odabir pružatelja javnih usluga, odnosno mogućnost da građani sami biraju hoće li javnu uslugu zatražiti od javnog tijela ili od privatnika (Ministarstvo financija, 2002: 6-10). To je otvorilo vrata intenzivnijem contracting-outu, ali je i lokalne jedinice izložilo konkurenciji privatnika koji pružaju iste usluge. To se prvenstveno može vidjeti pri osnivanju niza privatnih bolnica. Također, uvedena je obveza svih ministarstava i lokalnih jedinica da imaju pisanu strategiju contracting-outa (bez obzira na to da li ga stvarno primjenjuju) (Ejerbo i Greve, 2005: 7). Godine 2002. vlada je potpisala ugovor o contracting-outu s britanskom kompanijom Arriva o uslugama željezničkog prijevoza u regiji Jutland, što je polučilo iznimno pozitivne rezultate (Christoffersen i Paldam, 2003: 14).

²² Otprilike 25% stanovika jedne općine zaposleno je u službama koje organizira i financira lokalna jedinica (Christoffersen i Paldam, 2003a: 98). Godine 2007. od 2.875.000 ukupno zaposlenih u Danskoj njih čak 554.906 ili 19,3% bilo zaposleno u općinama i regijama (LGDK, 2009: 16).

²³ Tijekom 1990-ih, za vrijeme socijaldemokratske vlade, opće je stajalište bilo da se radi osiguranja kvalitete usluge i sigurnosti korisnika temeljne javne službe, prvenstveno zdravstvo, ne smiju prepustiti privatnicima.

²⁴ Npr. čak 64% lokalnih jedinica primijenilo je contracting-out kao način organiziranja usluge odvoza smeća, a 52% kao način organiziranja autobusnog prijevoza (Jensen, 1998: 58).

²⁵ Za usporedbu može se uzeti podatak da se 1998. u prosjeku 47,6% svih tehničkih službi u lokalnim jedinicama obavljalo putem contracting-outa, dok se na taj način obavljalo samo 4% zdravstvenih i socijalnih službi (OECD, 2000: 28).

Vlada i Udruga lokalnih jedinica Danske (LGDK) potpisale su sporazum kojim se lokalne jedinice obvezuju da će do kraja 2010. čak 26,5% svoga proračuna trošiti na plaćanje usluga koje obavljaju privatnici (LGDK, 2009: 18). Pitanje je hoće li se to zaista i ostvariti.

Gledajući sve reformske mjere koje su različite vlade predlagale i provodile, može se vidjeti podbačaj kada je riječ contracting-outu. Iako su ga sve vlade isticale kao mjeru koja će racionalizirati javne troškove bez efektivnog gubitka vlasništva, lokalne jedinice na te su se prijedloge većim dijelom oglušile. Tu činjenicu najbolje potkrjepljuje podatak da je udio sredstava koje lokalne jedinice troše na usluge koje kupuju od privatnika ostao konstantan od 1985. do danas, tj. iznosi 10–12% (Pallesen, 2004: 578; Greve, 2003a: 63; Christensen, 2009: 296).²⁶

4.3. Deregulacija i mjere bolje regulacije

Konzervativno-liberalna Vlada 1980-ih polagala je velike nade u provedbu programa deregulacije i debirokratizacije kojim se namjeravalo smanjiti broj propisa i pojednostavniti njihov sadržaj, odnosno ukloniti sve nepotrebne zahtjeve koje ti propisi postavljaju. Kako je to istaknuo tadašnji premijer, tim se programom htjelo »olakšati biti Danac« (Ejersbo i Greve, 2005: 2). Da bi se plan zaista i proveo, 1991. donesen je vladin program debirokratizacije i pojednostavnjenja propisa. U programu je bilo navedeno čak 2.269 konkretnih prijedloga za smanjenje razine regulacije, no njih samo 40% zaista je i provedeno (Foss Hansen, 2005: 340). Taj je program polučio neke uspjehe samo u prve dvije godine svoga postojanja, odnosno ukinuto je otprilike 2.000 zakona i podzakonskih propisa koji su postavljali nepotrebne prepreke gospodarstvu (OECD, 2000: 47), no njihovim ukidanjem stvarna deregulacija i debirokratizacija nije postignuta.

Kad je 1993. na vlast došla socijaldemokratska koalicija, ideje o deregulaciji su napuštene. Mora se uzeti u obzir da je vrijeme te vlade bilo i vrijeme intenzivne privatizacije koja je sa sobom morala dovesti do povećanja regulacije. Naime, kako su pojedina državna trgovačka društva privatizi-

²⁶ U Danskoj su provedena dva istraživanja o contracting-outu. Iako se oba slažu u tome da stranačka pripadnost lokalnog političkog vodstva ne utječe na razinu contracting-outa te da je contracting-out intenzivniji u većim i urbanim općinama, istraživanje koje su proveli Christoffersen i Paldam nalazi da ekonomski pritisak potiče općine na intenzivniji contracting out, dok Pallesen u svom istraživanju zaključuje da je contracting-out »politika dobrih vremena« te da će općine pristupiti contracting-outu u vrijeme ekonomskog prosperiteta (usp. Christoffersen i Paldam, 2003a; Pallesen, 2004).

rana, javila se potreba reguliranja njihova položaja na tržištu, odnosno reguliranja njihovih obveza naspram korisnika budući da oni pružaju usluge od javnog interesa. Tako su se počele stvarati regulacijske agencije zadužene za regulaciju pojedinih djelatnosti, kao npr. Nacionalna agencija za telekomunikacije koja je dobila zadatak reguliranja telekomunikacijskih usluga, prvenstveno kvalitete usluga i cijene (Greve, 2003: 274).

Shvaćajući da je vrijeme deregulacije prošlo te da nastale prilike nužno dovode do intenziviranja regulacije, Vlada se usmjerila prema programu bolje regulacije, odnosno počela je donositi mjere koje moraju osigurati kvalitetnije, jednostavnije i razumljivije zakonodavstvo koje će olakšati poslovanje privatnom sektoru, ali i javni sektor približiti građanima. Naglasak je pomaknut s pukog ukidanja i smanjenja broja propisa na povećanje kvalitete postojećeg i novog zakonodavstva (OECD, 2000: 135).

Da bi se zaista i postigla bolja regulacija, poduzet je niz mjera. Tako je uvedena obveza vlade da početkom svake godine objavi listu zakona koje tijekom te godine namjerava predložiti parlamentu. Uz nju moraju biti naznačeni i podzakonski propisi kojih će donošenje biti nužno radi provedbe zakona (OECD, 2009: 47). Na taj se način omogućuje da se unaprijed procijene učinci do kojih novi zakoni mogu dovesti te da se svim zainteresiranim stranama omogući iznošenje prijedloga i mišljenja da bi novi zakoni bili što kvalitetniji i zahtijevali manje promjena kasnije.

Osim toga, Danska je počela poduzimati mjere za smanjenje upravnog opterećenja²⁷ koje zakoni i propisi postavljaju ekonomskim subjektima. Da bi to postigla, ona se kao jedna od prvih država (uz Nizozemsku i Norvešku) počela koristiti modelom standardnih troškova (Standard Cost Model),²⁸ odnosno posebnom metodom za mjerenje troškova koje upravno opterećenje izaziva ekonomskim subjektima, te se vlada 2001. obveza-

²⁷ Upravnim opterećenjem smatraju se sve radnje koje ekonomski subjekti moraju poduzeti da bi ispunili zahtjeve koje im zakonodavstvo postavlja, a koje, da nema takvog zakonodavstva, u sklopu obavljanja svoje djelatnosti ne bi uopće poduzimali. To se odnosi prvenstveno na ispunjavanje raznih formulara, vođenje evidencija, slanje informacija i dostavljanje izvješća javnopravnim tijelima, itd. Smanjenje i pojednostavnjenje upravnih zahtjeva treba dovesti do pojednostavnjenja poslovanja, a time i do značajnih ušteda svim ekonomskim subjektima (<http://www.berr.gov.uk>).

²⁸ Standard Cost Model (SCM) posebna je kvantitativna metoda mjerenja troškova koje upravna opterećenja izazivaju ekonomskim subjektima. Ona uzima u obzir sve radnje koje ekonomski subjekti moraju poduzeti da bi ispunili zahtjeve koje zakonodavstvo postavlja pred njih, ukupno vrijeme koje im je za to potrebno i troškove koje im to izaziva. SCM se može koristiti za izračun troškova koje svojim upravnim opterećenjem izaziva jedan zakon ili čitavo zakonodavstvo. Ona uzima u obzir upravno opterećenje postojećeg zakonodavstva, ali i onog koje tek treba donijeti. Prema sadašnjem stanju u Danskoj, ukupni troškovi koje

la da će do 2010. ukupno upravno opterećenje smanjiti 25%. Do sredine 2008. uspjela ga je smanjiti 15% (OECD, 2009: 669).

Ipak, ni ideja deregulacije nije u cijelosti napuštena. Od 2001. aktivan je Ured za deregulaciju koji je dužan predlagati propise koji se mogu ukinuti odnosno pojednostavniti (Ejersbo i Greve, 2005: 8), a i sama vlada desnog centra u svom je programu *Građani za upravljačem* iz 2002. istaknula da se regulaciji pojedinih pitanja zakonodavstvom mora pristupati samo kad je to nužno te se uvijek moraju uzeti u obzir i alternativni načini regulacije (Ministarstvo financija, 2002: 13).

Kad se pogleda put koji je Danska prošla u pogledu regulacije, može se vidjeti da su, u skladu s idejama NJM, 1980-ih bile izražene želje za provedbom intenzivne deregulacije. Većina poduzetih mjera ostala je mrtvo slovo na papiru te se Danska 1990-ih okrenula boljoj regulaciji, odnosno želji da njezino zakonodavstvo bude što kvalitetnije i pristupačnije građanima i gospodarstvu. Danas u pogledu regulacije s jedne strane postoje pritisci za povećanje regulacije radi detaljnog reguliranja pojedinih područja, čime se osigurava sigurnost i predvidljivost postupanja svih sudionika, a s druge strane postoje pritisci za pojednostavnjenjem propisa i smanjenjem upravnog opterećenja koja zakoni postavljaju gospodarstvu i građanima.

4.4. Vrijednosti u javnoj upravi

Temelj svake upravne doktrine jesu vrijednosti na kojima se ona temelji (Koprić, 2009: 6), odnosno ostvarenje pojedinih vrijednosti razlog je radi kojeg određena doktrina zagovara primjenu pojedinih mjera. Općenito, vrijednosti koje se djelovanjem javne uprave nastoje ostvariti mogu se podijeliti u pet temeljnih skupina. Svaka doktrina naglašava pojedine od njih. Te su: (1) političke vrijednosti – odgovornost uprave, politička decentralizacija, legitimnost, otvorenost, transparentnost, responsivnost; (2) pravne vrijednosti – vladavina prava, zakonitost, pravna odgovornost, jednakost, zaštita prava građana; (3) socijalne vrijednosti – socijalna pravda, solidarnost, milosrđe, socijalna osjetljivost, poštovanje svih vrsta manjina; (4) ekonomske vrijednosti – ekonomičnost, efikasnost, efektivnost, kompetitivnost, orijentacija tržišnim mehanizmima, orijentacija mehanizmima privatnog sektora; (5) ekološke vrijednosti – zaštita okoliša, zaštita

stvara upravno opterećenje iznose 4,5 milijardi eura ili 2,4% danskog BDP-a (Standard Cost Model Network, 2005: 5–10).

prirodne raznolikosti, pažljiva upotreba prirodnih resursa (prema: Koprić, 2009: 5).

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

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

Prema istraživanju koje je 2001. provedeno među rukovodećim slojem u danskoj javnoj upravi²⁹ utvrđeno je kojih se 15 vrijednosti smatra najvažnijima i dominantnima u danskoj javnoj upravi. Na prvih pet mjesta našle su se vrijednosti inovativnosti i sposobnosti za promjene, zatim neovisnosti profesionalnih standarda službenika, odgovornosti uprave prema društvu, otvorenosti i transparentnosti te pravne vrijednosti (poštovanje procedura, itd.) (Vrangbaek, 2009: 513). Osim vrijednosti inovativnosti i sposobnosti za promjene koja je očiti plod doktrine NJM, ostale četiri vrijednosti tipične su tradicionalne vrijednosti koje obilježavaju svaku pravnu državu te weberijansku nepristranu i profesionalnu upravu. Također, na pitanje koje vrijednosti motiviraju javne službenike da obavljaju svoje dužnosti, većina ispitanika odgovorila je da su to predanost profesiji, učenje i mogućnost usvajanja novih znanja, priznanje od viših službenika te dobri odnosi i zadovoljstvo korisnika. Mogućnost napredovanja i bolja plaća, vrijednosti koje propagira NJM, nalaze se na samom začelju vrijednosti koje službenike motiviraju za rad.³⁰

U Danskoj je provedeno i istraživanje o tome koje su vrijednosti bile ističane kao najvažnije u raznim programima vlade, odnosno u dokumentima

²⁹ Riječ je o nacionalnom istraživanju *Vlast i demokracija* u okviru kojeg je poslano ukupno 4.826 upitnika rukovodećem osoblju u ministarstvima, agencijama, regionalnoj i lokalnoj samoupravi te slučajno odabranim državnim, regionalnim i lokalnim javnim službama. Ukupni odaziv je bio 49% (61% ako se gleda samo središnja država), a pitanja su se odnosila na vrijednosti koje vodeći službenici smatraju ključnima u danskoj javnoj upravi (Van der Wal et al., 2008: 323).

³⁰ Ipak, to je istraživanje provedeno samo među rukovodećim osobljem u upravnim organizacijama. Da su u istraživanje bili uvršteni i niži službenici, možda bi rezultati bili drugačiji, odnosno možda bi se mogućnost napredovanja i plaća našle više na ljestvici vrijednosti koje motiviraju službenike za rad.

u kojima se raspravljalo o organizaciji danske javne uprave. U obzir su uzeti dokumenti od 1923. do 2007. U razdoblju od 1923. do kraja 1970-ih kao temeljne su isticane tradicionalne vrijednosti političke odgovornosti uprave, odgovornosti uprave društvu i pravne vrijednosti. Od 1983. kao najvažnije vrijednosti počinju se isticati efikasnosti, inovativnosti, karijerne mogućnosti službenika i udovoljavanje individualnim potrebama korisnika (Beck Jørgensen et al., 2009: 8).

Potvrdu koje su temeljne vrijednosti danske javne uprave dao je 2005. Forum rukovodećih službenika³¹ koji je donio Kodeks javnog upravljanja, odnosno kodeks ponašanja rukovodećih službenika. U kodeksu su naznačene temeljne vrijednosti na kojima počiva danska javna uprava: vladavina prava, otvorenost i transparentnost, nepristranost, objektivnost, odgovornost prema društvu te inovativnost (Forum for Top Executive Management, 2005: 19). Zadatak svih rukovodećih službenika je osigurati poštovanje tih vrijednosti.

Može se zaključiti da je, bez obzira na izniman međunarodni utjecaj doktrine NJM te na interno naglašavanje vrijednosti koje on propagira kao nužne, danska javna uprava i dalje je ostala većim dijelom pod utjecajem tradicionalnih pravnih i političkih vrijednosti. Nove vrijednosti jesu prihvaćene i uvrštene visoko na listu poželjnih vrijednosti, no strah nekih teoretičara da će NJM dovesti do promjene vrijednosti u javnoj upravi, odnosno do gubitka mnogih poželjnih i potrebnih vrijednosti (svojevrsnog »pada« vrijednosti), u Danskoj se nije ostvario.³²

5. Karakteristike danskog modela novog javnog menadžmenta

Gledajući način na koji su provedene reforme danske javne uprave od 1983. do danas, a posebno način na koji su primijenjene neke mjere NJM, mogu se vidjeti temeljne karakteristike koje su osnova danskog modela

³¹ Forum rukovodećih službenika zajednička je radionica u kojoj je u dvije godine (2003.–2005.) sudjelovalo gotovo 450 državnih, regionalnih i lokalnih rukovodećih službenika kako bi donijeli Kodeks javnog upravljanja – kodeks za rukovodeće službenike (www.publicgovernance.dk).

³² Štoviše, prema ukupnosti vrijednosti koje obilježavaju njezinu javnu upravu, prvenstveno prema orijentiranosti uprave građanima, neki autori smatraju da Danska ulazi u krug zemalja koje najbolje ocrtavaju novu doktrinu nove javne službe (Pevkur, 2006: 9).

NJM. Lakše ih je utvrditi ako se prikažu kao razlike prema možda najpoznatijem, britanskom modelu NJM.

1. Sve mjere reforme koje su poduzimane imale su cilj *zaštititi državu* (Rhodes, 1999). Za razliku od Velike Britanije koja je svojim reformama željela stvoriti minimalnu državu, Danska je od samog početka reformi imala jasnu viziju: država blagostanja morala je biti očuvana, a reforme se provode radi povećanja kvalitete i efikasnosti javne uprave te osiguranja veće vrijednosti za uloženi novac, ali nipošto radi smanjenja države (Rhodes, 1999).

2. Mjere reforme u Danskoj poduzimane su *pragmatički, bez ideološkog naboja*. Dok su neoliberalna ideologija koju je podržavala konzervativna vlada Margaret Thatcher, odnosno nepovjerenje prema javnom sektoru uz istodobno glorificiranje privatnog sektora, bili pokretači reformi u Velikoj Britaniji (Perko-Šeparović, 2002: 36), reforme javne uprave u Danskoj nisu bile ideološki motivirane. Štoviše, mjere koje bi po prirodi stvari trebale provesti konzervativne vlade (npr. privatizacija) provela je socijaldemokratska vlada. Možda je i sama činjenica da u zadnjih sto godina ni jedna vlada u Danskoj nije imala većinu u parlamentu, već se radilo o koalicijskim vladama, onemogućila jednostrane i ideološki motivirane reforme jer je o svakoj mjeri bilo nužno postići opći politički konsenzus.

3. Dok je britanska reforma bila sveobuhvatna i brža no igdje u Europi (Perko-Šeparović, 2002: 35), danska reforma bila je *spora, ali kontinuirana i temeljita*. Mjere su se poduzimale pragmatički i sporo, nakon što su se provela prethodna testiranja i nakon što se postigao opći konsenzus oko potrebe njihova provođenja. Tako je privatizacija, iako se o njoj počelo govoriti početkom 1980-ih, provedena tek 1997. (ako se kao početak prave privatizacije uzme prodaja Teledanmarka). I ugovori o učinku s agencijama proširili su se tek nakon što je provedeno prvo testiranje. Ipak, reforma je bila izrazito kontinuirana. Mjere jedne vlade nastavila je primjenjivati sljedeća, dodajući neke svoje elemente, no bez oštih rezova i naglih promjena. To je u konačnosti dovelo do temeljite reforme. Tako je tijekom godina Danska postupno, ali sigurno, liberalizirala tržište mnogih usluga (telekomunikacije, bolnice, itd.), provela privatizaciju nekih državnih poduzeća, još više ojačala svoje lokalne i regionalne jedinice, okrenula se upravljanju putem rezultata i orijentaciji na rezultate, uvela promjene u personalnoj politici i statusu javnih službenika, daleko odmakla u korištenje e-vlade, itd.

4. Za razliku od Velike Britanije, gdje su reformske mjere bile prvenstveno usmjerene promjeni strukture javne uprave (smanjivanje države privatizacijom, fragmentacija države agencifikacijom, stvaranje kvaziautonornih tijela, tzv. *quangosa*),³³ reforme javne uprave s kojima je Danska počela 1980-ih nisu bile ponajprije strukturne reforme. Mjere koje su se predlagale imale su cilj *uvesti menadžerske tehnike* u funkcioniranje javne uprave i *pojačati responsivnost* javne uprave prema potrebama građana, bez mijenjanja strukture javne uprave (Christensen, 2009: 279). Naravno, treba uzeti u obzir da su razne strukturne inovacije koje predlaže NJM, kao npr. razdioba *policy* i izvršnih poslova između ministarstava i raznih agencija, u Danskoj postojale i prije NJM te ih nije bilo potrebno posebno uvoditi.

5. Dansku karakterizira *visok stupanj decentralizacije* – lokalne jedinice imaju iznimno široke ovlasti. Dok je pod utjecajem NJM lokalna samouprava u Velikoj Britaniji slabila jer se smatrala skupom i neefikasnom, u skandinavskim zemljama lokalna je samouprava još više ojačala (Koprić i Marčetić, 2000: 48). Zbog tog visokog stupnja decentralizacije Danskoj je bilo jednostavnije provesti reforme središnje državne uprave.

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

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

³³ Zbog toga je britanski model reforme javne uprave nazvan modelom privatizacije. Perko-Šeparović danski model reforme naziva modelom devolucije i decentralizacije (Perko-Šeparović, 2002a).

toru koji to vraća kroz veće poreze koji se koriste za unapređenje države blagostanja (Hagen i Sitter, 2006: 15).

Napokon, je li NJM i u Danskoj doveo do negativnih posljedica zbog kojih je kao doktrina praktično napušten? Već same činjenice da se Danska ekonomski razvila nakon 1980-ih, da ima najmanju stopu siromaštva među svim zemljama OECD-a (OECD, 2008: 3) te da slovi za jednu od najmanje korumpiranih i najviše transparentnih zemalja svijeta, očito znače da do većine negativnih posljedica nije došlo. Iako je Danska primijenila gotovo sve mjere koje NJM kao doktrina propagira, ona ih je prilagodila svojim potrebama i svojoj kulturi, stvarajući vlastiti model NJM. Da se NJM primijenio u svojoj britanskoj varijanti, koju karakterizira želja za stvaranjem minimalne države, vjerojatno bi u Danskoj izazvao široke socijalne nemire i razne negativne posljedice. Primjena pojedinih mjera NJM nije uspjela, npr. *contracting-out* i deregulacija nisu primijenjeni u mjeri u kojoj su vlade to očekivale, no mjere su prilagođene promijenjenim okolnostima, npr. više se nije išlo za deregulacijom, već za boljom regulacijom.

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

6. Što Hrvatska može naučiti od Danske

Gledajući provedene reforme i stanje danske javne uprave, danski model može izgledati gotovo idealan. Reforma je provedena, zemlja je ekonomski ponovo snažna, a ono što je Danscima bilo najvažnije, njihova socijalna država, očuvano je.

Zašto i u Hrvatskoj ne bi bile provedene slične reforme? Trenutak je i više nego idealan, očito je da je zemlja u krizi. Zašto se ne bi reformirala javna uprava, ekonomski osnažila zemlja i sačuvala postojeća razina socijalne sigurnosti? Može li u tome dansko iskustvo pomoći?

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

1. Danski primjer pokazuje da se program reforme donosi za duže razdoblje, a glavni uvjet da se provede jest *široka potpora njegovu provođenju*. Samo postojanje široke potpore garantira da će se započete mjere reforme nastaviti i u slučaju promjene vlasti, a samo kontinuirana reforma jamči ostvarenje postavljenih ciljeva. U Hrvatskoj je u ožujku 2008. donesena Strategija reforme državne uprave za razdoblje 2008.–2011. Taj dokument ima izniman pokretački potencijal i pravilno iskorišten može biti pravo oruđe u reformi hrvatske uprave. Ipak, već pri samom donošenju pojavile su se okolnosti koje dovode u sumnju njegovu opću prihvaćenost. Naime, Strategiju je prihvatila samo hrvatska Vlada, a ne Sabor (Koprić, 2009: 18). Kad jedna stranka ima veliku većinu u Saboru, jednostrano prihvaćanje strategije dovodi u pitanje njezinu provedbu u slučaju promjene vlasti.

2. Podršku javnosti reformi nemoguće je osigurati ako javnost s planom i programom reforme nije ni upoznata, a još je manje upoznata s rezultatima koje program polučuje. Danske se reforme provode uz *široku suradnju javnosti*. Na web stranici danskog Ministarstva financija (<http://uk.fm.dk>) moguće je pronaći sve programe koji se trenutačno provode kao i izvješća o njihovu provođenju. Na web stranici hrvatskog Ministarstva uprave (<http://www.uprava.hr/>), kao glavnog tijela zaduženog za provedbu reforme državne uprave, moguće je naći Strategiju, no iako je od njezina usvajanja prošlo više od dvije godine, a u Strategiji je izričito naznačeno (Strategija, 2008: 46) da će prva evaluacija rezultata reforme biti obavljena za godinu dana te revizija strategije za dvije godine od njezina usvajanja, ti dokumenti još nisu nigdje objavljeni. Odlukom ministra uprave od 30. ožujka 2010. osnovano je Stručno povjerenstvo za reviziju Strategije reforme državne

uprave³⁴ koje je u rujnu 2010. razmatralo Izvješće o provedbi Strategije, no ono nije dostupno široj javnosti³⁵ (Ministarstvo uprave, 2010: 2).

3. Također, Strategiji se može prigovoriti i to što se odnosi samo na državnu upravu, zanemarujući lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu te javne službe, dvije sfere koje s državnom upravom čine jedinstvenu cjelinu. Možda bi bilo bolje, po uzoru na Dansku, imati *jedan dokument* u kojem će biti strateški programirana reforma čitave javne uprave, a zatim reforme pojedinih dijelova javne uprave razraditi u dokumentima koji će biti usklađeni s temeljnim, zajedničkim dokumentom. Time bi i javnost u jednom jedinstvenom dokumentu dobila uvid u stanje čitave javne uprave.

4. Važna pouka danske reforme jest da se reforme ne provode radi ideoloških ili dnevnopolitičkih razloga već radi pragmatičkih razloga i potrebe *povećanja efikasnosti i kvalitete javne uprave*. Da bi se reforma uopće mogla nazvati reformom, potrebno je znati što se njome zaista nastoji postići, odnosno koji su njezini ciljevi. Cilj danskih reformi bio je modernizirati javnu upravu, uz očuvanje široke socijalne države. Sve do donošenja Strategije, cilj koji se nastojao postići u hrvatskoj upravi nije bio definiran. On se najčešće označavao kao ulazak u EU, bez konkretiziranja što bi to točno značilo i kako to ostvariti. Strategija je napokon postavila sedam ključnih ciljeva³⁶ koji se reformom hrvatske države uprave nastoje postići i odredila mjere za njihovo ostvarenje.³⁷ Iako je to pozitivan korak, mjerama

³⁴ Stručno povjerenstvo ima 10 članova, od čega 8 dolaze iz središnjih (7) i prvostupnjskih (1) tijela državne uprave, jedan je predstavnik sindikata i svega jedan predstavnik znanstvene zajednice. U radu Stručnog povjerenstva sudjelovao je još jedan pozvani član iz tijela državne uprave, a u reviziji Strategije sudjelovali su i stručnjaci SIGME (Ministarstvo uprave, 2010: 2).

³⁵ Zanimljivo je da je u Izvješću ispitana i ocijenjena ukupno 61 mjera koju je prema Strategiji bilo potrebno poduzeti. Dvadeset mjera označeno je kao provedeno, svega četiri su označene kao da nisu provedene. Ostale su označene kao »aktivnosti u tijeku« (18), »djelomično provedene« (2) »provode se kontinuirano« (17). Pitanje je znače li te sintagme da su se mjere zaista počele poduzimati ili je to prikrivanje činjenice da se u tom pogledu ne poduzima dovoljno.

³⁶ Kao ciljevi navedeni su: povećanje efikasnosti i ekonomičnosti državne uprave, podizanje razine kvalitete upravnih usluga, ostvarivanje otvorenosti i pristupačnosti tijela državne uprave, jačanje vladavine prava, jačanje socijalne osjetljivosti, podizanje etičke razine u državnoj službi i smanjenje korupcije, primjena informatičko-komunikacijske tehnologije, uključivanje hrvatske državne uprave u europski upravni prostor (Strategija, 2008: 1).

³⁷ Pitanje je zašto Vlada, koji je i donijela Strategiju, u svome Programu za 2009.–2011. (Program Vlade RH, 2009: 87) kad govori o javnoj upravi kao temelji cilj navodi: »stvaranje javne uprave koja postoji zbog građana, a ne građani zbog uprave«, ne navodeći pritom ni jedan drugi cilj. To pokazuje očitu neusklađenost dvaju ključnih dokumenata.

koje su u Strategiji navedene može se prigovoriti da su u prevelikom dijelu normativne, odnosno da se odnose na čisto mijenjanje zakona i donošenje novih (Koprić, 2009: 18; Koprić, 2008: 557). Iako je i normativna reforma potrebna, ono sama za sebe neće ništa promijeniti. Treba prvenstveno raditi na načinu implementacije postojećih i novih propisa. Danska reforma nije bila toliko orijentirana na donošenje novih zakona, već na osiguranje što boljeg funkcioniranja postojećeg pravnog sustava. To nas pak dovodi do posebnog hrvatskog problema, s kojim se Danska nije morala suočiti ni u vrijeme najgore krize. Riječ je o korupciji te politizaciji državne uprave, što dovodi do nedovoljne stručnosti službenika i nemogućnosti pravilne primjene propisa. To ulazi među najveće probleme hrvatske državne uprave, jer sve dobro osmišljene mjere propadaju ako nema *stručnog kadra* koji će ih primijeniti.

5. I napokon, jedan od razloga zašto je danska reforma polučila tako pozitivne rezultate jest i visok stupanj *decentralizacije* zemlje. Prepuštanjem širokog kruga poslova lokalnim jedinicama i razvijanjem partnerskog odnosa između središnje i lokalne razine puno je lakše provesti reforme središnje države i osigurati njezinu racionalnost i efikasnost. Ako se zna da potrošnja danskih lokalnih jedinica iznosi 33,3% BDP-a, a potrošnja hrvatskih lokalnih jedinica u najboljem slučaju 7,5% BDP-a (Manojlović, 2010: 14, 20), to je očit pokazatelj da je krajnje vrijeme za pokretanje procesa decentralizacije i u Hrvatskoj.

Osim tih općih smjernica o načinu provedbe reforme, danske reforme mogu biti temelj za predlaganje određenih sasvim *konkretnih mjera reforme*:

1. Već se duže vremena predlaže razdvajanje *policy* poslova od poslova rutinske naravi (Koprić, 2004: 15; Koprić, 2006: 359; Koprić, 2008a: 60). Provedbom te mjere mogao bi se smanjiti broj ministarstava koja bi obavljala *policy* poslove, dok bi izvršne poslove obavljale samostalne agencije. Po uzoru na Dansku, s agencijama bi se mogli sklopiti *ugovori o učinku* koji bi omogućili da se rezultati agencija ocjenjuju i na osnovi rezultata agencijama dodjeljuju financijska sredstva. Danske agencije koje su sklopile ugovor o učinku povećale su svoju produktivnost čak 6% u usporedbi s ostalim agencijama. Sama činjenica da agencija ima točno određene ciljeve koje mora postići i pokazatelje po kojima će se njezin uspjeh mjeriti, javno objaviti i o čemu će joj ovisiti buduća financijska sredstva, psihološki utječe na vodstvo agencije, ali i na sve zaposlenike da te ciljeve zaista i pokušaju ostvariti. Hrvatska praksa pukog navođenja ciljeva koje se očekuje da agencija ostvari (bilo to navođenje u raznim strateškim dokumentima,

vladinim planovima ili na web stranicama pojedinih agencija) agencije zapravo ne motivira i ne potiče da ih ostvare. Ako znaju da je jedina sankcija za neostvarivanje predviđenih ciljeva zabilježska o tome u izvješću o izvršavanju pojedine strategije, koji neće biti javno objavljen, a ni detaljno proučen, osoblje te agencije nema razloga da se inkomodira i poveća produktivnost i efektivnost rada. S druge strane, da postoji mogućnost da se toj agenciji sredstva za rad sljedeće proračunske godine smanje, ili barem da njezin rad bude javno prezentiran, postojala bi i veća motivacija za ostvarivanje predviđenih ciljeva.

2. Trebalo bi nastojati *primijeniti contracting-out* u što je moguće više djelatnosti za koje nije nužno da ih pruža sama javna vlast. U danskim se lokalnim jedinicama već 2000. čak 47,6% tehničkih službi pružalo temeljem *contracting-outa*. Također, niz provedenih istraživanja pokazao je da je pružanje usluga putem *contracting-outa* čak 30% jeftinije nego pružanje istih usluga od javne vlasti. Ako je Danska, kao izrazito socijalna država, u kojoj velik postotak stanovništva radi u javnoj upravi, uspjela provesti *contracting-out* tehničkih službi, a to nije izazvalo negativne posljedice na položaj zaposlenih u tim djelatnostima, nema razloga zašto to ne bi mogla i Hrvatska. U Hrvatskoj već postoji nelogičnost jer se osobe koje obavljaju informatičke, opće i administrativne, planske, materijalno-financijske i računovodstvene i slične poslove smatraju državnim službenicima.³⁸ Time su te djelatnosti u velikoj mjeri zaštićene od *contracting-outa*, iako je očito da su upravo to djelatnosti koje privatnici mogu puno bolje i efikasnije pružiti od javnih tijela. Vlada je nedavno donijela Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima po kojem se predviđa mogućnost da se obavljanje svih poslova koje u tijelima državne uprave obavljaju namještenici (tj. pomoćno-tehničkih poslova) povjeri privatnim pružateljima usluga izvan državne službe.³⁹ Naravno, to je izazvalo negodovanje sindikata (<http://www.sdsln.hr/>), koji se boje za radna mjesta i prava namještenika. Ako se već toliko priča o ekonomičnoj državnoj upravi, negdje se s mjerama reforme mora započeti. To ne znači da se položaj namještenika mora pogoršati. Činjenica je da će se njihov broj smanjiti, no s druge strane povećat će se broj privatnih pružatelja tih usluga u kojima oni mogu naći zaposlenje. Država njihov položaj može

³⁸ Čl. 3/3. Zakona o državnim službenicima, NN 92/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08.

³⁹ Čl. 139.c Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima.

olakšati tako da prije odabira privatnog pružatelja raznih tehničkih službi provede javni natječaj u kojem će jedan od uvjeta za dobivanje posla biti uredno poslovanje ponuđača i njegovo ispunjenje obveza prema zaposlenicima. S druge strane, ta će mjera osigurati efikasnije upravljanje javnim novcem, jer će tijela državne uprave od privatnika kupovati one usluge koje su im potrebne i kada su im potrebne.

3. U Strategiji se kao prvo područje reforme navodi strukturna prilagodba sustava državne uprave, odnosno preustroj državne uprave radi povećanja njezine učinkovitosti i ostvarivanja ušteta (Strategija, 2008: 21). S tim u vezi zanimljivi su danski planovi stvaranja dvaju *zajedničkih upravnih centara, jednog zaduženog za financije, plaće i putovanja službenika većine ministarstva, i drugog za informatičko-telekomunikacijske poslove*. Njihovim osnivanjem očekuju se uštede od 80 milijuna eura godišnje. Ako Danska s ukupno 165.000 zaposlenih u središnjoj državnoj upravi (UNPAN, 2006: 5) smatra da će moći funkcionirati s dva upravna centra koji će preuzeti navedene funkcije od pojedinih ministarstava, može se zaključiti da bi i Hrvatska sa svega 53.776 zaposlenih (Strategija, 2008: 21) mogla jednako dobro funkcionirati sa sličnim centrima. Uštede koje bi se time postigle bile bi znatne. I ta bi mjera mogla izazvati velik otpor sindikata, no s njezinom provedbom može se početi i blažim putem. Moguće je kao prvi korak povezati financijske službe većine ministarstava (možda izostaviti Ministarstvo obrane i Ministarstvo unutarnjih poslova zbog sigurnosnih razloga) u jedinstvenu službu. To ne dovodi do smanjenja broja službenika, no olakšava nadzor nad državnim financijama. Time su financijsko poslovanje i način trošenja sredstava svih ministarstava dostupni na jednom mjestu, čime se ostvaruje i toliko naglašavana i željena transparentnost rada državne uprave. Time se automatski smanjuju i mogućnosti malverzacija te »napuhavanja« troškova pojedinih ministarstava. Nakon prvog perioda dobio bi se uvid u točan broj zaposlenika koji je potreban za obavljanje tih poslova te bi se moglo razmisliti o daljnjoj racionalizaciji. Premda traži neku vrstu političke odvažnosti, ta bi mjera pokazala da se s reformom zaista nastoje provesti duboke promjene, a ne samo vanjski, kozmetički, popravci.

4. Danska je svoje privatizacije provodila oprezno i planski. U više od 20 godina imala je svega 12 privatizacija. Privatizacija energenata tek se planira te se o njoj provode prethodna istraživanja. Naravno, Hrvatska je nakon pada socijalističkog režima morala provesti opsežnu privatizaciju, no od toga je prošlo 20 godina. Vrijeme je da se i hrvatska *politika privatizacije modernizira*. Zasad se na privatizaciju gleda kao na način za

krpanje državnog proračuna i dobivanje političkih poena. U nekim slučajevima privatizacija može biti korisna, u nekim (npr. telekomunikacije) ona se morala provesti zbog europskih politika i propisa, no u pojedinim područjima ona nije potrebna. Prodaja profitabilnih trgovačkih društava nema ekonomskog opravdanja osim skupljanja političkih bodova. Bilo bi potrebno napraviti detaljnu ekonomsku analizu u kojoj bi se ispitalo kakvo je trenutačno stanje svih poduzeća u vlasništvu države, ali bi se istovremeno trebalo i predvidjeti što će se u sljedećih 5-10 godina desiti u slučaju njihove privatizacije i u slučaju njihova ostanka u javnom vlasništvu. Tek kad takvo istraživanje pokaže da za državu nije dugoročno isplativo biti vlasnik pojedinih poduzeća (a to ne traži ni javni interes), može se pristupiti privatizaciji.

5. Danska se vrlo rano okrenula *boljoj regulaciji*, odnosno osiguranju što kvalitetnijeg, ali i preglednijeg zakonodavstva. Tako se uz svaki zakon koji se namjerava donijeti u parlamentu istovremeno s prijedlogom zakona mora navesti i popis podzakonskih propisa koji su potrebni za njegovu provedbu, kao i lista zakona koje je potrebno uskladiti s tim zakonom. U Hrvatskoj postoji problem nepravovremenog donošenja provedbenih propisa i velike neusklađenosti postojećih zakona. Trebalo bi, po uzoru na Dansku, istodobno s prijedlogom zakona naznačiti rok za donošenje provedbenih propisa, naznačiti zakone koje je potrebno uskladiti s novim zakonom te odmah donijeti i pročišćeni tekst zakona. Tu postoji mogućnost da se neka danska iskustva preuzmu i iz prve ruke. Naime, u okviru programa bilateralne pomoći Kraljevine Danske Hrvatskoj provodi se ispitivanje usklađenosti postupovnih odredba posebnih zakona s odredbama novog Zakona o općem upravnom postupku (Ministarstvo uprave, 2010: 5). Tu bi priliku trebalo iskoristiti i za dublje upoznavanje s danskim programom bolje regulacije te njegovo što brže preuzimanje. Također, Danska se intenzivno bavi smanjenjem upravnog opterećenja. U Strategiji reforme državne uprave kao jedna od mjera navedena je i izrada prijedloga Odluke o obrascu standardne metodologije za procjenu učinka na gospodarstvo, no u tome za sada nije mnogo napravljeno.

6. Ono što Hrvatskoj nedostaje jest *snažnija koordinacija između središnjih tijela državne uprave te njihova suradnja prilikom koncipiranja i provođenja reformi*. U Danskoj je Ministarstvo financija zaduženo za provedbu reforme javne uprave, no ono u tome surađuje i s drugim središnjim tijelima te s lokalnim i regionalnim jedinicama. U Hrvatskoj bi posebno trebalo pojačati suradnju između Ministarstva uprave i Ministarstva financija, jednoga kao tijela koje poznaje stanje u javnoj upravi i drugog koje poznaje financijske

mogućnosti države, kako bi se izbjeglo predlaganje mjera za koje nema financijskog pokrića.

7. Nužno je ojačati primjenu *suremenih tehnologija* u javnoj upravi. Danska je već 1982. u svom programu reforme javnog sektora predvidjela širu upotrebu novih tehnologija. U tome je otišla toliko daleko da je prema mjeranju EU 2004. proglašena europskom zemljom s internetski najdosupnijim javnim uslugama (odnosno zemlja u kojoj se najviše radnji i interakcije s javnom upravom može obaviti putem interneta) (OECD, 2005a: 6). Hrvatska je u tom pogledu napravila početne korake, no oni se većinom svode samo na pružanje građanima informacija putem web stranica, ali za efektivno obavljanje usluga pojedine službe ipak je potreban osobni dolazak građana u svako javno tijelo. Svakako je potrebno što prije uvažiti europske i svjetske trendove te omogućiti građanima efektivno korištenje e-upravom, osnivanjem elektroničkih one-stop-shopova, a pogotovo početkom korištenja mogućnostima koje pruža novi Zakon o općem upravnom postupku u pogledu elektroničke komunikacije i dostave.⁴⁰

7. Zaključak

U trideset godina reformi danske javne uprave mogu se vidjeti značajne promjene doktrina koje su inspirirale razne vlade i njihove reformske programe. Početkom 1980-ih Danska je svoju reformu javne uprave provela pod očitim utjecajem i pečatom doktrine NJM. Kasnije, 1990-ih većinu mjera koje NJM propagira zaista je i primijenila. S novim tisućljećem počinje lagani zaokret prema doktrini dobre uprave, da bi NJM na kraju bio u cijelosti napušten. Naravno, neka načela NJM i dalje su zadržana, no temeljno pitanje postaje kako povećati kvalitetu javnih usluga i omogućiti što širu participaciju i utjecaj građana na djelovanje javne uprave.

Danski model NJM bitno se razlikuje od anglosaksonskog modela. Možda je temeljna razlika u činjenici da su anglosaksonske zemlje svojim reformama nastojale minimizirati državu, dok je Danska svojim reformama nastojala sačuvati i osnažiti široku socijalnu državu uz istovremeno moderniziranje javnog sektora. Čini se da se danski model pokazao uspješnijim budući da je Danska uspjela izbjeći velik broj negativnih posljedica koje je NJM izazvao u anglosaksonskim zemljama.

⁴⁰ V. npr. čl. 75. Zakona o općem upravnom postupku, NN 47/09.

NJM može dovesti do pozitivnih i do negativnih učinaka. Rezultat ovisi o načinu koncipiranja reforme te o ciljevima koji se pojedinim mjerama nastoje postići.

Za Dansku se njezin model NJM-a pokazao kao pravi recept za izlazak iz krize i modernizaciju države. Ipak, pitanje je treba li NJM, u bilo kojem modelu, uopće primijeniti u hrvatskim prilikama. Naime, NJM kao doktrina usmjeren je slabljenju (jake) države i njezinu okretanju tržišnim principima. On pretpostavlja da u zemlji već postoji jaka, klasična weberijanska uprava koju je potrebno modernizirati. No, što je sa zemljama, prvenstveno tranzicijskima, koje još nisu dosegle standarde klasične, nepristrane, efikasne, etične i profesionalne uprave (Koprić, 2006: 356)? Kako modernizirati i mijenjati nešto što još nije do kraja formirano?

Općenito se kaže da su razne mjere NJM, kao što su orijentacija na rezultate, disagregacija države, menadžerska načela, sam vrh Maslowljeve piramide (Cepiku i Mititelu, 2010: 57), koje je moguće ostvariti tek ako su sve prethodne pretpostavke ispunjene. Budući da u tranzicijskim zemljama, pa tako i u Hrvatskoj, prethodne pretpostavke postojanja jake, klasične Weberove uprave i države nisu ispunjene, čisti NJM može dovesti samo do raznih negativnih posljedica. Stoga bi u Hrvatskoj reforme javne uprave bilo poželjno provesti po modelu neoweberijanske države, odnosno po modelu koji predviđa istovremeno stvaranje tradicionalne jake uprave i države, ali i primjenu novih modernizacijskih elementa (inspiriranih i doktrinom NJM, ali i doktrinom dobre uprave) koji uključuju orijentaciju na rezultate i zadovoljenje potreba korisnika.⁴¹

Iako bi bilo idealno dansku reformu i njezine uspjehe jednostavno transplantirati u Hrvatsku, to nažalost nije moguće. Danska može poslužiti kao uzor, na njezinu iskustvu može se puno naučiti, no prilikom koncipiranja reformi i njihove provedbe potrebno je razmišljati vlastitom glavom i sve mjere prilagoditi vlastitim uvjetima i potrebama.

Literatura

- Beck, Jørgensen, Karsten Vrangbaek, Ditte-Lene Sørensen (2009) The Historical Development of Values in Danish Public Administration Reform Policies. Paper presented at the Thirteenth Annual Conference of the International Research Society for Public Management, Copenhagen Business School, 6.–8. travnja 2009.

⁴¹ Više o neoweberijanskoj državi Drechler, 2005.

- Binderkrantz Skorkjaer, Anne, Jørgen Christensen Grønnegaard (2009) Governing Danish Agencies by Contracts: From Negotiated Freedom to the Shadow of Hierarchy. *Journal of Public Policy* 29(1): 55–78.
- Cepiku, Denita, Cristina Mititelu (2010) Public Administration Reform in Transition Countries: Albania and Romania between the Weberian Model and New Public Management. *Transylvanian Review of Administrative Science* 30E(2010): 55–78.
- Christensen, Jørgen (2009) Danish Public Management Reform before and after NPM. U: Joe L. Wallis, Shaun F. Goldfinch (eds.) *International Handbook of Public Management Reform*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing
- Christoffersen, Henrik, Martin Paldam (2003) Privatization in Denmark, 1980–2002. CESifo working paper no. 1127, Presented at CESifo Conference on Privatization Experiences in the EU, studeni 2003.
- Christoffersen, Henrik, Martin Paldam (2003a) Markets and Municipalities: A Story of the Behaviour of the Danish Municipalities. *Public Choice* 114(1–2): 79–102.
- Drechsler, Wolfgang (2005) The Rise and Demise of the New Public Management. *Post-Autistic Economics Review* br. 33, 14. rujna 2005: 17–28. <http://www.paecon.net/PAERreview/issue33/Drechsler33.htm>
- Đulabić, Vedran (2006) Povelje javnih službi: pokušaj podizanja kvalitete javne uprave i jačanje uloge građana. U: Ivan Koprić (ur.) *Javna uprava – nastavni materijali*. Zagreb: Društveno veleučilište i Pravni fakultet
- Ejersbo, Niels, Carsten Greve (2005) Public Management Policymaking in Denmark 1983–2005. Paper for the IIM/LSE Workshop on Theory and Methods for Studying Organizational Processes: Institutional, Narrative, and Related Approaches, 17.–18. veljače 2005., London School of Economics
- Esping-Andersen, Gosta (1985) Government Responses to Budget Scarcity: Denmark. *Policy Studies Journal* 13(3): 534–546.
- Europska komisija (1996) Communication on Services of General Interest in Europe 1996. Official Journal of European Communities, C 281 od 26. rujna 1996. www.ec.europa.eu/consumers/cons_int/serv_gen/serv_int_gen06_en.pdf
- Forum for Top Executive Management (2005) Public Governance – Code for Chief Executive Excellence. www.publicgovernance.dk
- Foss Hansen, Hanne (2005) Evaluation in and of Public-Sector Reform: The Case of Denmark in a Nordic Perspective. *Scandinavian Political Studies* 28(4): 323–347.
- Ginnerup Jørgensen, Rikke, Thomas Broeng, Anders Møller, Niels Refslund (2007) Performance Budgeting in Denmark. *OECD Journal on Budgeting* 7(4): 1–24.
- Green-Pedersen, Christoffer (2002) New Public Management Reforms of the Danish and Swedish Welfare State: The Role of Different Social Democratic Responses. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 15(2): 271–294.

- Greve, Carsten (2000) Exploring Contracts as Reinvented Institutions in the Danish Public Sector. *Public Administration* 78(1): 153–164.
- Greve, Carsten (2003) Public Sector Reform in Denmark: Organizational Transformation and Evaluation. *Public Organization Review: A Global Journal* 3(3): 269–280.
- Greve, Carsten (2003a) Public-Private Partnership in Scandinavia. *International Public Management Review* 4(2): 59–68.
- Greve, Carsten (2006) Public Management Reform in Denmark. *Public Management Review* 8(1): 161–169.
- Greve, Carsten, Matthew Flinders, Sandra Van Thiel (1999) Quangos – What's in a Name? Defining Quangos from a Comparative Perspective. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions* 12(2): 129–146.
- Hagen, Kåre, Nick Sitter (2006) Public Sector Reform and Economic Success: Nordic Lessons to be Learnt? Paper presented at 20th IPSA World Congress Explaining Institutional Changes in Public Administration, 10. srpnja 2006.
- Jensen, Lotte (1998) Interpreting New Public Management: The Case of Denmark. *Australian Journal of Public Administration* 57(4): 54–65.
- Koprić, Ivan (2004) Priority Areas in Reforming Governance and Public Administration in Croatia. www.unpan.org/innovmed/documents/PriorityAreasRefCroatiaIvanKopric.pdf
- Koprić, Ivan (2006) Reforma javne uprave u Hrvatskoj: okviri, iskustva i perspektive. U: Ivan Koprić (ur.) *Javna uprava – nastavni materijali*. Zagreb: Društveno veleučilište i Pravni fakultet
- Koprić, Ivan (2008) Managing Public Administration Reform in Croatia. *Hrvatska javna uprava* 8(3): 551–565.
- Koprić, Ivan (2008a) Problemi, rješenja i zablude u reformi hrvatske javne uprave. U: Eugen Pusić (ur.) *Hrvatska država i uprava*. Zagreb: HAZU
- Koprić, Ivan (2009) Contemporary Croatian Public Administration on the Reform Waves. Paper presented at IPSA XXI World Congress of Political Science »Global Discontent? Dilemmas of Change«. Santiago de Chile, 12.–16. srpnja 2009., http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_2210.pdf
- Koprić, Ivan, Gordana Marčetić (2000) Kriza socijalne države, reforme javne uprave i hrvatsko upravno osoblje. *Hrvatska javna uprava* 2(1): 25–82.
- Koprić, Ivan, Anamarija Musa, Vedran Đulabić (2008) Europski standardi regulacije službi od općeg interesa: (kvazi)nezavisna regulacijska tijela u izgradnji modernog kapitalizma. *Hrvatska javna uprava* 8(3): 647–688.
- Lakshman Athukorala, Sarath, Barry Reid (2003) Accrual Budgeting and Accounting in Government and its Relevance for Developing Member Countries. Manila: Asian Development Bank. www.adb.org/Documents/Reports/Accrual_Budgeting_Accounting
- LGDK – Udruženje lokalnih jedinica Danske (2009) The Danish Local Government System. www.kl.dk

- Manojlović, Romea (2010) Proces decentralizacije u Grčkoj – moguća iskustva za Hrvatsku. Izlaganje održano na savjetovanju Instituta za javnu upravu: Kakva reforma lokalne i regionalne samouprave? Zagreb, 22. travnja 2010.
- Ministarstvo financija Danske (2002) Citizens at the Wheel. Copenhagen: Schultz. www.fm.dk
- Ministarstvo financija Danske (2008) Factsheet-Denmark. www.modernisering.dk/da/english
- Ministarstvo uprave (2010) Izvješće o provedbi Strategije reforme državne uprave za razdoblje 2008.–2011. (ožujak 2008. – lipanj 2010.). Zagreb
- Musa, Anamarija (2009) Europeizacija i agencijski model uprave. Doktorska disertacija. Zagreb: Pravni fakultet
- OECD (2000) Regulatory Reform in Denmark. OECD Reviews of Regulatory Reform. Paris: OECD
- OECD (2005) Performance-Related Pay Policies for Government Employees. Paris: OECD
- OECD (2005a) OECD Peer Review of E-government in Denmark. Paris: OECD. <http://www.epractice.eu/node/281386>
- OECD (2008) Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries. Paris: OECD. www.oecd.org/els/social/inequality
- OECD (2009) Better Regulation in Denmark, Better Regulation in Europe: An Assessment of Regulatory Capacity in 15 Member States of the European Union. Paris: OECD i Europska komisija
- OECD (2009a) Country Note: Denmark, Government at a Glance. Paris: OECD. www.oecd.org/gov/indicators/govataglance
- Pallesen, Thomas (2004) A Political Perspective on Contracting Out: The Politics of Good Times. Experiences from Danish Local Governments. Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions 17(4): 573–587.
- Pedersen Kjaersgaard, Peter, Hanne Sørensen Dorthe, Jakob Vestergaard Buhl (1997) The Contract Management Projekt in Denmark. U: OECD: Benchmarking, Evaluation and Strategic Management in the Public Sector. Paris: OECD
- Perko-Šeparović, Inge (2002) Novi javni menadžment – britanski model. Politička misao 39(4): 31–43.
- Perko-Šeparović, Inge (2002a) Globalisation and Democracy: The Paradoxes of New Public Management. Politička misao 39(5): 97–106.
- Perko-Šeparović, Inge (2006) Izazovi javnog menadžmenta – dileme javne uprave. Zagreb: Golden marketing – Tehnička knjiga
- Pevkur, Aive (2006) Compatibility of Public Administration Systems and Ethics Management. Paper presented at EGPA Annual Conference, Milano, 6.–9. rujna 2006.
- Program Vlade RH (2009) Program Vlade Republike Hrvatske za mandat 2009.–2011. Vlada Republike Hrvatske. www.vlada.hr/hr/preuzimanja/publikacije

- Pusić, Eugen (2005) Upravne organizacije – interakcija – struktura – interes. Zagreb: Društveno veleučilište
- Rhodes, R. A. W. (1999) Traditions and Public Sector Reform: Comparing Britain and Denmark. *Scandinavian Political Studies* 22(4): 341–370.
- Schuknecht, Ludger, Vito Tanzi (2005) Reforming Public Expenditure in Industrialised Countries. Are There Trade Offs? Working Paper Series No. 435, European Central Bank. www.ecb.int
- Standard Cost Model Network (2005) International Standard Cost Model Manual – Measuring and Reducing Administrative Burdens for Businesses. www.administrative-burdens.com
- Strategija reforme državne uprave za razdoblje 2008.–2011. <http://www.uprava.hr/>
- Torres, Lourdes (2004) Trajectories in Public Administration Reforms in European Continental Countries. *Australian Journal of Public Administration* 63(3): 99–112.
- Transparency International (2008) Annual Report 2007. Transparency International. www.transparency.org
- UNPAN (2006) Kingdom of Denmark – Public Administration Country Profile. unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023306.pdf
- Van der Wal, Zeger, Aive Pevkur, Karsten Vrangbaek (2008) Public Sector Value Congruence Among Old and New EU Member-States? Empirical Evidence from the Netherlands, Denmark and Estonia. *Public Integrity* 10(4): 317–333.
- Vrangbaek, Karsten (2009) Public Sector Values in Denmark: A Survey Analysis. *International Journal of Public Administration* 32(6): 508–535.
- Wimmer, Norbert (2010) *Dynamische Verwaltungslehre*. Beč, New York: Springer-Verlag

Internetske stranice

- Američka porezna zaklada (Tax Foundation) – www.taxfoundation.org
- Britansko Ministarstvo gospodarstva, inovacija i znanja (British Department for Business, Innovation and Skills) – www.berr.gov.uk
- Eurostat (Statistički portal Europske unije) – epp.eurostat.ec.europa.eu
- Forum rukovodećih službenika Danske – www.publicgovernance.dk
- Međunarodni monetarni fond – www.imf.org
- Ministarstvo financija Kraljevine Danske – uk.fm.dk
- Ministarstvo uprave Republike Hrvatske – www.uprava.hr
- Sindikati državnih i lokalnih službenika i namještenika – <http://www.sdlsn.hr/>
- Službene stranice Kraljevine Danske – www.denmark.dk
- UNDP-a Human Development Reports – hdr.undp.org

Pravni propisi

Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima, s konačnim prijedlogom Zakona. Vlada Republike Hrvatske, listopad 2010.

Zakon o državnim službenicima, NN 92/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08

Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09

DANISH MODEL OF THE NEW PUBLIC MANAGEMENT – CAN IT SERVE AS A ROLE MODEL TO CROATIA

Summary

After a short overview of the basic theoretical issues and development of the new public management doctrine, the author proceeds with an analysis of the Danish public administration reform. In 1983, Denmark faced a deep economic crisis and the then new Government based its programme of public sector reform on the principles of the new public management. Nowadays, as a country with a stable economy, Denmark has turned to the doctrine of good governance. The paper contains a detailed analysis of individual new public management measures (performance contracts, privatisation, contracting-out, deregulation) used in Denmark as well as of the effects they produced. There is a separate analysis of the values characterising Danish public administration and a debate whether the implementation of the new public management has changed them. Basic characteristics of the Danish new public management model are identified together with the differences from the best-known British model. The author elaborates the lessons Croatia may learn from Danish experience.

Key words: new public management, Denmark, performance contracts, privatisation, contracting out, deregulation, values