

The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy

Special Issue: A Distinctive European Model?

The Neo-Weberian State

Volume I, Number 2, Winter 2008/2009

*Romea Manojlović**

Prikaz

NISPAcee – Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe, nezavisna je međunarodna nevladina i ne-profitna organizacija, utemeljena 1995. Njezin je temeljni zadatak razvoj upravnih disciplina i obrazovnih programa u postkomunističkim zemljama. To prvenstveno uključuje pomoć školama i institutima koji se bave upravnim područjem radi jačanja kvalitete obrazovanja i istraživanja. Broji 109 institucionaliziranih članica iz 21 zemlje, 32 pridružene članice i 200 promatrača.¹ U okviru svoje zadaće NISPAcee počela je 2008. izdavati časopis *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* s radovima koji se empirijski i teorijski bave javnom upravom u zemljama središnje i istočne Europe.²

* 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 Koprić, Ivan, Gordana Marčetić: *Obrazovanje upravnog osoblja – iskustva i izazovi*, u: Ivan Koprić (prir.) *Modernizacija hrvatske uprave*, Zagreb: Društveno veleučilište, 2003.

² http://www.nispa.org/_portal/journal

Prikazani, drugi broj časopisa posvećen je pitanju neoweberijanske države (Neo-Weberian State; dalje: NWD): što ona zapravo znači te može li postati nov europski model organizacije države i uprave. Sadržava radove priređene u povodu konferencije održane u Tallinnu u siječnju 2008. (*Prvi transeuropski dijalog*) koja se bavila pitanjem neoweberijanske države, organizatori koje su bili NISPAcee i EGPA³ (European Group for Public Administration – znanstvena asocijacija koje su članovi instituti za javnu upravu europskih zemalja, a temeljni joj je cilj ojačati kontakte između upravnih stručnjaka te poticati podizanje kvalitete javne uprave na svim razinama).

Ovaj broj časopisa na 103 paginirane stranice sadržava uvod, zaključak te šest članaka upravnih stručnjaka s različitih sveučilišta. Uvodnu riječ napisali su Geert Bouckaert, predsjednik EGPE, i Mzia Mikeladze, predsjednica NISPAcee. Istaknuli su važnost održavanja dijaloga između zemalja zapadne i istočne Europe te zahvalili Sveučilištu u Tallinnu za omogućavanje održavanja prvog transeuropskog dijaloga koji je na jednom mjestu okupio europske, pa i neke američke stručnjake.

Christopher Pollitt, profesor javnog menadžementa na Sveučilištu u Leuvenu, dao je objašnjenje termina neoweberijanske države kako su ga on i Bouckaert zamislili kad su ga 2004. prvi put upotrijebili u svojoj knjizi o menadžerskim reformama javne uprave. Najbolje objašnjenje termina može se dobiti ako se pogleda koji su elementi u neoweberijanskoj državi stari, weberovski, a koji novi. Weberovski su elementi:

1. reafirmacija i jačanje uloge države kao institucije zadužene i sposobne za rješavanje novih problema do kojih dovode globalizacija, tehnološke promjene, demografska ekspanzija i prijatnije okolišu,
2. reafirmacija vrijednosti i uloge predstavničke demokracije na svim razinama vlasti,
3. reafirmacija uloge upravnog prava, kao sredstva koje jamči jednakost svih pred tijelima javne vlasti te pravnu sigurnost,
4. zaštita ideje i uloge javnih službi.

Novi su sljedeći elementi:

1. okretanje uprave prema potrebama i željama građana – to se prvenstveno može učiniti stvaranjem nove upravne kulture koja se temelji na kvaliteti usluga,

³ <http://www.iiias-iiisa.org/egpa/e/Pages/default.aspx>

2. stvaranje novih mehanizama direktnog sudjelovanja i konzultiranja građana,
3. orijentacija na postignute rezultate, a ne samo na provedeni postupak. Sa *ex-ante* prelazi se na *ex-post* kontrolu ostvarenih rezultata,
4. profesionalizacija upravnih službenika tako da ne poznaju samo propise koji reguliraju područje kojim se bave, već su usmjereni na što efikasnije zadovoljavanje potreba građana/korisnika.

Ipak, Pollitt naglašava da svaka država ima svoje posebnosti te da se mjere poduzete u jednoj državi ne mogu poklapati s mjerama poduzetim u drugoj državi, štoviše da pojedine od tih mjera mogu biti kontradiktorne i iskakati iz ideje NWD. Također, objašnjava da se susreo s mnogim razmišljanjima koja su ga upozoravala da se koncept NWD ne može primijeniti na tzv. postnapoleonske mediteranske države (Italiju, Španjolsku, Portugal) koje u svojoj povijesti imaju duga razdoblja autoritarne vlasti i slabih demokratskih institucija te nisu u cjelosti razvile weberovski ideal tip uprave. Ipak, smatra da se i te države pretvaraju u NWD, no u njih je intenzivnija reforma i promjena demokratskih institucija.

S druge strane, Pollitt smatra da se u postkomunističkim zemljama, koje svoju upravu nisu razvijale po weberovskom, već po rusko/sovjetskom modelu, ne može govoriti o promjenama u smjeru stvaranja NWD. U tim je državama potrebno prvo razviti weberovsku neutralnu, profesionalnu, stabilnu upravu da bi ju se tek onda moglo nadići i krenuti u proces modernizacije i uvođenja novih elemenata. Potrebno je također uzeti u obzir da koncept NWD ne uzima u obzir utjecaj Europske unije na uprave zemalja članica, a posebno na zemlje srednje i istočne Europe.

Laurence E. Lynn u svome članku *Što je neoweberijanska država? Neka razmišljanja o konceptu i njegovim implikacijama*, citirajući Pollitta i Bouckaerta, navodi da se države mogu podijeliti u dvije temeljne skupine: one koje su provodile reforme pod utjecajem novog javnog menadžmenta (NJM) i one koje su provodile modernizacijske reforme te počele stvarati tzv. neoweberijansku državu.

Dajući objašnjenje termina neoweberijanski koji se već od 1970-ih počeo koristiti u različitim kontekstima, on kao američki profesor javnog menadžmenta koji sudjeluje u transeuropskim dijalozima nastoji promisliti SAD u kontekst NWD. Navodi da su SAD tzv. madisonska država, tj. država koja se temelji na diobi vlasti i na kontroli uprave od strane predstavničkog tijela i sudstva. Reforme koje su se u SAD dešavale posljednjih desetljeća pod utjecajem su NJM te su bile usmjerene jačanju centralne

države, što je u suprotnosti s konceptom madisonske države, no na koncu one dovode do stvaranja tzv. neomadisonske države, koja, iako se razlikuje od neoweberijanske države, ima s njome i neke zajedničke točke, kao što je napose ponovna orijentacija građanima.

Sabine Kuhlmann sa Sveučilišta u Berlinu te Jörg Bogumil i Stephan Grohs, obojica sa Sveučilišta u Bochumu, proveli su istraživanje o rezultatima reformi lokalne samouprave koje su počele provoditi brojne njemačke lokalne jedinice. Istraživanjem ispituju uspjeh ili neuspjeh novog upravljačkog modela (NUM; Neues Steuerungsmodell) kojim su se njemačke lokalne jedinice inspirirale prilikom provođenja reformi.

Njemačka je u reformu svoju lokalne samouprave krenula 1990-ih, inspirirana nizozemskim modelom, a posebno gradom Tillburgom. Te su reforme posebna verzija novog javnog menadžmenta, nazvane NUM. Temeljne postavke NUM mogu se podijeliti na njegovu vanjsku dimenziju (koja obuhvaća orijentaciju prema korisnicima, upravljanje kvalitetom, *benchmarking*, uvođenje *one-stop shop* agencija) i unutarnju dimenziju (uvođenje decentraliziranih izvršnih jedinica, decentralizirano upravljanje različitim resursima, uvođenje timskog rada, menadžersko obrazovanje osoblja, strateško planiranje). Cilj reforme bio je transformirati klasičnu, birokratsku, weberijansku upravu u poduzetničku, fleksibilnu, efikasnu i decentraliziranu lokalnu upravu koja je orijentirana na kvalitetu usluga, rezultate i zadovoljstvo korisnika.

Autori su istraživanje podijelili u dva koraka. U prvom su koraku istraživali u kojoj su mjeri lokalne jedinice implementirale neke od najvažnijih mjera NUM, dok su u drugom koraku ocjenjivali kakav je učinak poduzetih mjera na lokalne troškove i efikasnost, kvalitetu usluga, odazivnost potrebama građana, zadovoljstvo korisnika, sposobnost političkog upravljanja i motivaciju osoblja.

Tako, ocjenjujući implementaciju mjera NUM-a, autori su predočili podatke iz kojih proizlazi da je čak 81,4% lokalnih jedinica koje su sudjelovale u istraživanju izjavilo da poduzimaju mjere modernizacije u skladu sa NUM. Ipak, nijedna lokalna jedinica nije poduzela sve mjere u cijelosti, a za samo njih 14,9% može se reći da su poduzele najveći dio mjera koje NUM predlaže. Na primjer, od najvažnijih mjera samo je 33,1% jedinica uvelo decentralizirano upravljanje resursima, samo 34,5% jedinica uvelo je oblike timskog rada, samo 33,1% jedinica uvelo je nove procedure u donošenje proračuna, odnosno proračune orijentirane na rezultate, 13,8% jedinica počelo je primjenjivati različite mjere upravljanja kvalitetom. Najveći uspjeh reformi vidi se na području odnosa građana i uprave. Tako je

57% lokalnih jedinica uvelo *one-stop shop* agencije, 40% jedinica osnovalo je nove ispostave lokalnih tijela, 74,5% njih produžilo je radno vrijeme, a 54,7% njih počelo se koristiti anketama radi ispitivanja želja i potreba građana.

Ocjenjujući učinak poduzetih reformi na uštede u lokalnim proračunima i povećanje efikasnosti, autori su uzeli u obzir samo one lokalne jedinice koje su stvorile decentralizirana tijela. Rezultati su pokazali da su uštede zaista i postignute iako je broj zaposlenih povećan. Kao što je već rečeno, reforme su svoj najveći uspjeh postigle upravo na području odnosa građana i uprave. Tako je došlo do povećanja zadovoljstva građana lokalnom upravom, veće odazivnosti uprave, ubrzanja vremena odgovaranja na upite korisnika, povećanja kvalitete usluga.

U pogledu upravljačke kontrole i sposobnosti lokalnih jedinica, autori zaključuju da nije došlo gotovo ni do kakvog pomaka. Također, ispitivanje je pokazalo i negativan stav lokalnih službenika prema reformama, koje povezuju s otkazima i smatraju da je njihov utjecaj na proces reforme malen ili čak nikakav.

Gledajući postignute rezultate, može se zaključiti da je reforma inspirirana NUM djelomično propala. Nije došlo do prelaska s weberovske uprave na novu menadžersku upravu, mnoge mjere nisu poduzete, a i velika većina onih koje su poduzete ostale su samo na papiru. Ipak, reforme provedene u zadnjih deset godina dokazuju da je lokalna samouprava spremna i sposobna mijenjati se. Reforme su dovele i do mnogo pozitivnih pomaka, i to posebno u promjeni i poboljšanju odnosa prema građanima.

György Jenei, profesor javnih politika i menadžmenta na Sveučilištu Corvinus u Mađarskoj, svoj je članak posvetio objašnjenju faza modernizacije mađarske javne uprave i države općenito te pitanju postoji li tzv. postpristupna kriza i kako je riješiti.

Prvi period modernizacije mađarske države traje od 1989. do 1995. U tom periodu temeljni je cilj stvaranje jake pravne države, države u kojoj su pravni propisi temelj postupanja neovisne i nepristrane uprave. Međutim, uviđaju se znatni problemi. Tako, iako se formalno provodi trodioba vlasti, sudovi ostaju pod utjecajem izvršne vlasti i politike. Među državnim službenicima, i višim i nižim, uvelike vlada korupcija, temeljna se prava građana (kao pravo na okupljanje, sloboda izražavanja, i sl.) ograničavaju. Dolazi do velike politizacije upravne službe te time i do pada profesionalnosti i stručnosti.

U drugoj fazi modernizacije, koja traje od 1995. do 2003., javljaju se zahtjevi za jačanjem tržišta i institucionalnog kapaciteta javne uprave. Pro-

vode se nepotpune menadžerske reforme te dolazi do intenzivne privatizacije mnogih državnih poduzeća i djelatnosti.

Treća faza modernizacije započinje ulaskom Mađarske u Europsku uniju 2004. te je još uvijek u tijeku. Ključna riječ ove faze je konsolidacija, i to tržišne ekonomije, ekonomske konkurentnosti i liberalne demokracije. Povjerenje građana prema javnoj vlasti kao i zadovoljstvo pruženom uslugom znatno je poljuljano te ga se nastoji vratiti različitim mjerama, kao što su uvođenje *one stop shop* te mjera *e-uprave*. Ipak, autor ističe da su različite reforme samo slogan, dok zapravo ne postoji prava politička volja i strategija za provođenje cjelovite reforme, provode se samo pojedine nepovezane mjere.

Iz svega navedenog moguće je izvesti nekoliko zaključaka o trenutačnoj situaciji u Mađarskoj:

1. Mađarska je trenutačno u fazi parlamentarne demokracije, tj. građani sudjeluju u obavljanje javne vlasti samo biranjem svojih predstavnika. Zapadne su zemlje u fazi postparlamentarne demokracije u kojoj se odluke od javnog interesa donose interakcijom između politike i zainteresiranih skupina građana, omogućujući na taj način intenzivnije sudjelovanje građana u donošenju odluka, a time jačaju i povjerenje i zadovoljstvo građana javnim institucijama.
2. Mađarska ne primjenjuje mnoge nove mjere i rješenja u reformi svoje javne uprave, kao što su proračuni orijentirani na rezultate, strateško planiranje.
3. Ne postoji jasna podjela između politike i uprave te svaka promjena vlasti sa sobom vodi i promjeni visokopozicioniranih i srednje-pozicioniranih upravnih službenika. To dovodi do politizacije i nedovoljne stručnosti službenika.

Mađarski problem svodi se zapravo na nužnost istovremenog stvaranja pravne weberovske države i uprave te provođenja menadžerskih reformi. Menadžerske mjere primijenjene na neizgrađenu pravnu državu mogu dovesti do veće pravne nesigurnosti i korupcije. Autor rješenje vidi u stvaranju neoweberijanske države koja će u sebi spojiti i pravne i menadžerske elemente.

Tiina Randma-Liiv, profesorica javne uprave i politika na Sveučilištu u Tallinnu, u svojem je članku pokušala odgovoriti na pitanje trebaju li se postkomunističke zemlje u izgradnji i reformi svoje države i uprave inspirirati konceptom NJM ili konceptom NWD.

Tako se prvo javlja pitanje treba li po konceptu NJM nastojati minimalizirati državu ili stvarati jaku državu, koja u tranzicijskim zemljama ima negativne konotacije zbog komunističke prošlosti. Autorica zaključuje, kao i György Jenei u prethodnom članku, da je nemoguće minimalizirati, smanjiti i oslabiti državu dok ona još nije u cijelosti izgrađena u liberalnu demokratsku državu i nije razvila weberovski tip uprave. Takva minimizirajuća reforma može u tranzicijskim zemljama dovesti do gubitka pravne sigurnosti i povećane neefikasnosti. Potrebno je izgraditi jaku i sposobnu državu koja će se moći uhvatiti u koštac s novim problemima koje donose tranzicija i globalizacija.

Do sličnog se zaključka dolazi i kad se razmišlja o fleksibilnosti nasuprot stabilnosti. Dok zapadne zemlje, vođene idejama NJM-a, uvode mnoge strukturne promjene u svoje javne uprave te nastoje smanjiti sigurnosti i trajnost položaja državnih službenika, nastojeći na taj način postići novu fleksibilnost, a time i povećati upravnu efikasnost, očito je da se to ne može primijeniti na tranzicijske zemlje. Ne može se fleksibilizirati država koja još nije ustalila svoje organizacijske oblike ili formirala stabilnu, profesionalnu, trajnu i neutralnu poziciju službenika. I ona naglašava da bi postkomunističke zemlje u skladu s konceptom NWD trebale jačati stabilnost države i javne uprave.

I pri razmišljanju o deregulaciji koju zapadne zemlje nastoje primijeniti, vidi se da ona nije primjenjiva u zemljama središnje i istočne Europe. U tim zemljama treba tek stvoriti pravu pravnu državu, a to se postiže donošenjem kvalitetnih zakona koje javna tijela primjenjuju jednako prema svima, jamčeći time pravnu sigurnosti i predvidljivost. Tek kad se dosegne takva razina pravne države, može se razmišljati o deregulaciji.

Sve navedeno jasno daje do znanja da se glavne mjere NJM, privatizacija i stvaranje tržišta mnogih javnih djelatnosti, ne mogu primijeniti u tranzicijskim zemljama. Već je naglašeno da je tranzicijskim zemljama cilj ojačati i stabilizirati državu, što se prepuštanjem tržištu mnogih važnih sfera javnoga života ne može postići. Efikasnost i ekonomičnost javne uprave u tim zemljama potrebno je postići mjerama NWD, kao što su orijentacija na rezultate, nov način stvaranja javnih proračuna, *ex-post* kontrola.

Također, u zemljama središnje i istočne Europe nemoguće je provesti fragmentaciju države koju provode mnoge zapadne zemlje uvođenjem mnogih decentraliziranih i u velikoj mjeri autonomnih tijela s različitim zadaćama. Fragmentiranje još neizgrađene i nestabilne države može onemogućiti koordinaciju i vođenje jedinstvene politike te dovesti do veće korupcije i još većeg gubitka povjerenja građana u institucije države. Samo

jaka weberijanska država može tranzicijskim zemljama pomoći u toliko bitnom razvoju etičkih vrijednosti i standarda.

I napokon, u pogledu vrijednosti, očito je da se tranzicijske zemlje ne mogu orijentirati samo prema ekonomskim vrijednostima, već prvenstveno prema demokratskim vrijednostima političke odgovornosti uprave, neutralnosti, otvorenosti i suradnje s civilnim sektorom.

Autorica zaključuje da NJM nije lijek koji bi tranzicijske zemlje mogle primijeniti. One moraju izgraditi elemente weberijanske države da bi zatim mogle početi primjenjivati i nove koncepte koji u sebi sadržavaju i poduzetničke, menadžerske elemente.

Martin Potůček sa Sveučilišta u Pragu u svojem članku postavlja pitanje jesu li koncepti višedimenzijskog upravljanja (*multi-dimensional concept of governance*) i NWD međusobno kompatibilni ili ne. Smatra da su višedimenzijsko upravljanje stvorile sljedeće promjene:

1. Nastajanje višerazinske uprave. Naime, neke funkcije koje je u prošlosti obavljala središnja država sada počinje preuzimati supranacionalna razina (Europska unija), dok neke funkcije počinje isključivo obavljati niža razina vlasti, prvenstveno regije, a neke funkcije ostaju središnjoj državi.
2. U kreiranju javnih politika više ne sudjeluju samo države, već se uključuje i tržište i javni sektor te je i u procesu donošenja odluka potrebno uskladiti ta tri subjekta.
3. Razvoj suvremenih tehnologija dovodi do umrežavanja i sve veće povezanosti i neposredne interakcije među subjektima upravljanja. Time se i klasična hijerarhijska struktura državne uprave donekle mijenja, a zamjenjuju je oblici timskog rada i suradnje.

Kao odgovor na promjene potrebno je uvesti novu vrstu, tj. višedimenzijsko upravljanje. Autor zaključuje da su koncepti višedimenzijske uprave i NWD istovremeno i kompatibilni i komplementarni, ali i kontradiktorni, te da ne postoji jednoznačan odgovor o prirodi njihova odnosa.

Kratak zaključak dali su Wolfgang Drechsler i Rainer Kattel sa Sveučilišta u Tallinnu. Ponovili su da je ideja transeuropskih dijaloga bila spojiti teoretičare istoka i zapada Europe te raspraviti o stanju i mogućnostima poboljšanja javnih uprava zemalja središnje i istočne Europe. Zaključak transeuropskih dijaloga, ali i prikazanog broja časopisa, oprostaj je od NJM. Svi su izlagачi zaključili da se reforme javne uprave u tranzicijskim zemljama moraju provoditi tako da se stvori weberijanska, jaka, neutralna, stabilna i profesionalna uprava. Drechsler i Kattel navode da se NWD

pojaviо kao teorijski koncept, no toliko je široko prihvaćen da je prerastao u zasebnu teoriju, pa i u specifičnu političku orijentaciju.

Odgovor na početno pitanje može li NWD postati nov europski model organizacije države i uprave glasi: možda. Iako smo na dobrom putu prema tome, to zavisi od pojedinačnih i posebnih prilika svake zemlje te će se za konačan odgovor morati pričekati još neko vrijeme.

* * *

Kao što se vidi iz svih šest članka, časopis se bavi temom neoweberijanske države, a posebno njezinim mogućnostima i razvoju u zemljama središnje i istočne Europe. Ne treba očekivati da jedan broj časopisa može dati konačan odgovor o tome nastaje li NWD ni o tome je li on dobar ili ne. Svi autori iznose svoja mišljenja i viđenja promjena koje se dešavaju u tranzicijskim zemljama te potiču nova pitanja.

Časopis je dobro strukturiran jer je prvi članak pripao Christopheru Polittu, koji i jest uveo pojam NWD te ga ukratko objasnio. Stranica 15. časopisa sadržava dodatak u kojem su pregledno prikazane glavne komponente NWD što uvelike olakšava daljnje praćenje teksta, odnosno razumijevanje ostalih članaka. Također, taj uvodni članak omogućuje praćenje daljnjeg teksta i osobama s nešto manjim predznanjem i poznavanjem problematike NWD, pa čak i onima koji su se prvi put susreli s tim terminom.

Možda je umjesto članka Laurence E. Lynna Jr. mogao biti uvršten članak nekog europskog stručnjaka jer situacija u SAD nije previše relevantna za tranzicijske zemlje. Ipak, Lynn je pretežiti dio svoga članka posvetio teorijskom objašnjenju samog koncepta NWD.

Nakon njega slijedi empirijsko istraživanje reformi lokalne samouprave u Njemačkoj te prikaz stanja u Mađarskoj. Časopis završava teorijskim razmatranjem prednosti i nedostataka NJM i NWD u kontekstu tranzicijskih zemalja te suprotstavljanjem dvaju novih koncepata, NWD i višedimenzionalne uprave.

Struktura časopisa – uvodno objašnjenje pojma NWD – empirijska iskustava – teorijska razmatranja, omogućuje lakše i kvalitetnije praćenje teksta odnosno omogućuje da se teorijski koncepti lakše shvate.

Ipak, časopis je namijenjen prvenstveno osobama s dovoljnim predznanjem o javnoj upravi, upravnim reformama i državi općenito. Recimo, ni na jednom mjestu nema objašnjenja pojma NJM, što znači da je potrebno njegovo prethodno poznavanje. Na primjer, članak Tiine Randma-Liiv

bez pozvanja NJM gotovo je nemoguće pratiti. Također, časopis je objavljen na engleskom jeziku što podrazumijeva i dovoljno dobro poznavanje engleskog jezika i stručnih termina upravne znanosti.

Gledajući iz hrvatske perspektive, ovaj časopis može biti koristan za sve koji se bave područjem javne uprave i upravnog prava, jer je namijenjen prvenstveno zemljama središnje i istočne Europe te najbolje oslikava naše probleme i nudi i najprimjenjivija rješenja. Posebno, prikazani broj časopisa može potaknuti pitanje postaje li i Hrvatska neoweberijanska država odnosno bi li ona to trebala postati. Sudeći prema iznesenom u ovim člancima, to je više nego poželjno.