

Javna uprava i politički sustav Savezne Republike Njemačke: modernizacija kroz očuvanje tradicije

*Romea Manojlović**

UDK: 35.071.2(430)
Review scientific paper / pregledni znanstveni rad
Received / primljeno: 5. 1. 2015.
Accepted / prihvaćeno: 17. 4. 2015.

Rad¹ obrađuje politički sustav i javnu upravu u Saveznoj Republici Njemačkoj kako bi se prikazalo njezino sadašnje uređenje kao i niz reformi kroz koje je prošla. Tako se prikazuje povijesni razvoj, počevši od 18. stoljeća pa do današnjih dana. Prikazuje se političko-ustavno uređenje zemlje, što uključuju prikaz *Bundestaga* i *Bundesrata*, savezne vlade i predsjednika te organizaciju centra vlade. U kontekstu političke upravne i financijske decentralizacije prikazuje se i trenutačno teritorijalno uređenje zemlje. Kroz prikaz funkcionalne decentralizacije objašnjavaju se faze reforme kroz koje je Njemačka prošla, od eksperimentiranja s privatizacijom do ponovne remunicipalizacije. Kroz prikaz nacionalne uprave objašnjavaju se ustrojstvo njemačke savezne uprave, unutarnja i vanjska kontrola nad radom uprave,

* Dr. sc. Romea Manojlović, viša asistentica na Katedri upravne znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (senior assistant at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb, Croatia, e-mail: romea.manojlovic@pravo.hr)

¹ Rad je izrađen u okviru znanstvenoistraživačkog projekta »Hrvatski pravni sustav« Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

unutarupravna koordinacija te odnos građana i uprave. Prikaz uređenja službeničkog sustava pokazuje temeljna načela weberijanske uprave koja su još uvijek očuvana, dok prikaz reformi javne uprave daje osvrt na menadžerske reforme javne uprave, uvođenje neposrednog izbora načelnika i teritorijalne reforme lokalne samouprave.

Ključne riječi: javna uprava, politički sustav, državna uprava, lokalna samouprave, javne službe, reforme, Njemačka

1. Povijesni razvoj države i uprave

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

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

U 18. stoljeću jedna od tih zemalja, točnije Prusija, počinje postavljati temelje moderne njemačke uprave. Modernizacija pruske uprave započela je 1713. kada je pruski kralj Friederich Wilhelm I. osnovao Opće ravnateljstvo financija iz kojeg su se s vremenom razvila posebna ministarstva, svako na čelu s jednim ministrom. Godine 1749. uvodi se i pozicija šefa egzekutive, kancelara, koji koordinira rad ministarstava i odgovara kralju (Pusić, 2007). Pruska uprava stvarana je po uzoru na vojsku: tražili su se organizirani, disciplinirani i profesionalni službenici. Stoga su već 1727. na sveučilištima Halle i Frankfurt osnovani upravni studiji kao prve visokoškolske ustanove namijenjene isključivo obrazovanju civilnih službenika (Horbec, 2009). Moderna uprava u Njemačkoj nastaje u tom periodu, kada službenici prestaju služiti kralju, a počinju služiti javnom interesu, te njihov zadatak postaje nepristrana provedba zakona i očuvanje javnog interesa. Takvo rano prihvaćanje vladavine prava i profesionalizacija ljudi koji rade u upravi doveli su do velikog prestiža javne službe koji se očuvao do danas (BMI, 2009).

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

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

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

Period od 1933. do 1945. mračno je razdoblje u njemačkoj povijesti. Nacionalsocijalistička njemačka radnička stranka Adolfa Hitlera 1933. postaje najbrojnija stranka u Parlamentu, a posljednji predsjednik Weimarske Republike postavlja Hitlera za kancelara. Od tog trenutka, u manje od godine dana, Njemačka je transformirana u jednostranačku diktaturu. Nakon što je postao kancelar, Hitler je raspisao nove izbore, osvojio apsolutnu

većinu u Parlamentu, isključio i zabranio postojanje Komunističke partije, zabranio postojanje parlamenata saveznih zemalja te napokon zabranio i sve druge političke stranke. U ovom periodu uprava je imala sva obilježja birokratske vlasti: građani su u cijelosti izolirani i otuđeni od političkog utjecaja na vlast, mjesta u upravi, posebno vodeća, popunjavali su samo ljudi iz stranke, a vlast se održavala zahvaljujući vojsci i stranačkoj policiji (zloglasni SS odredi). Posebnu važnost imali su resori obrane i unutarnjih poslova (npr. koncentracijski logori bili su uredno registrirani kao državne ustanove u okviru ministarstva unutarnjih poslova), ali i ministarstvo propagande koje je imalo dužnost nacističku diktaturu prikazati u najboljem svjetlu (v. Pusić, 2007).

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

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

2. Političko-ustavno uređenje

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

2.1. Zakonodavna vlast i politička kontrola uprave

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

Bundestag je glavno zakonodavno tijelo, zaduženo za donošenje saveznih zakona. Ima minimalno 598 zastupnika koji se biraju svake četiri godine

primjenom specifičnog izbornog sustava koji predstavlja osebujan sustav razmjernog predstavništva (v. Smerdel i Sokol, 2009), tj. mješavinu većinskog i proporcionalnog izbornog sustava. Polovina zastupnika (299) bira se primjenom većinskog izbornog sustava, dok se drugih najmanje 299 zastupnika bira primjenom razmjernog sustava. U praksi to znači da birači na svome biračkom mjestu dobivaju dva izborna listića, na jednome biraju samo jednog kandidata, a na drugome biraju stranku. Izborni sustav je doraden 2013. kada je uvedena nova, kompleksna metoda raspodjele zastupničkih mjesta (nazvana Sainte-Laguë/Schepers metoda) kojom se želi osigurati da stvaran broj glasova koji neka stranka dobije u što većoj mjeri odgovara broju zastupnika koje će u konačnici imati u Bundestagu.

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

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

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

Uz to, važan mehanizam političkog nadzora uprave i direktnog sudjelovanja građana u odlučivanju predstavlja i referendum. Na saveznoj razini Temeljni zakon propisuje samo jednu vrstu referenduma, i to referendum

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

2.2. Izvršna vlast

Izvršnu vlast čine savezni predsjednik i Savezna vlada.

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

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

Budući da se kancelar bira u Bundestagu, upravo je Bundestag taj koji mu može izglasati nepovjerenje. Izglasavanje nepovjerenja kancelaru dovodi automatski i do raspuštanja njegove vlade. Prema Temeljnom zakonu, ne postoji poseban postupak izglasavanja nepovjerenja, već je potrebno da Bundestag većinom glasova svih članova izabere novog kancelara. Na taj se način istovremeno dobiva novi kancelar, a predsjednik razrješava dužnosti starog kancelara. Pitanje povjerenja može pokrenuti i sam kancelar,

a ako mu Bundestag ne izglasa povjerenje većinom glasova svih članova, na prijedlog kancelara predsjednik može u roku od 21 dana raspustiti Bundestag. Međutim, pravo raspuštanja prestaje ako u tom roku bude izabran novi kancelar natpolovičnom većinom glasova svih članova Bundestaga.

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

2.2.1. Organizacija centra Vlade

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

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

imigracije, azila i integracije. Ured je uz to zadužen za pripremanje sjednica Vlade, a državni tajnik sudjeluje na svakoj od njih.

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

2.3. Odnosi s Europskom unijom i stupanj europeizacije

Njemačka je jedna od država osnivačica Europske unije. Odnos s EU uređen je u samom njemačkom Temeljnem zakonu (ustavu) koji propisuje da je Njemačka posvećena stvaranju ujedinjene Europe koja se temelji na demokratskim, socijalnim i federalnim načelima, vladavini prava, a usmjerena je na zaštitu načela supsidijarnosti te zaštitu temeljnih ljudskih prava. Također, Temeljni zakon propisuje osnivanje posebnog odbora Bundestaga, nazvanog Odbor za Europsku uniju, koji može dobiti ovlast nastupati u ime Bundestaga prema Saveznoj vladi u svim pitanjima koja se odnose na EU.

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

3. Politička, upravna i financijska decentralizacija

Kada se govori o Njemačkoj, potrebno je naglasiti da je riječ o iznimno decentraliziranoj zemlji. Zbog federalnog uređenja ovlasti se dijele između savezne razine i zemalja. Bez obzira na to koja je razina vlasti ovlaštena regulirati u pojedinom području, većinu propisa ne provodi savezna uprava, već uprave zemalja i lokalnih jedinica. Uz to, savezna vlast, u prvom

redu ministarstva, u načelu nemaju svoje ekspoziture na razini saveznih zemalja ili lokalnih jedinica (UCLG, 2008), što dodatno jača lokalnu razinu vlasti.

Stupanj decentralizacije najbolje se može shvatiti ako se pogledaju ekonomski pokazatelji. Naime, udio njemačkih subnacionalnih razina u rashodima opće države 2009. iznosio je 36,7%, a udio savezne razine vlasti svega 19,2%. Iste godine u zemljama OECD-a udio rashoda središnje razine vlasti iznosio je čak 45,8% (OECD, 2011). Prema broju zaposlenih, na saveznoj razini vlasti zaposleno je svega 10% ukupnog broja ljudi zaposlenih u njemačkoj javnoj upravi (BMI, 2009), što jasno govori da su niže razine vlasti one koje efektivno pružaju usluge građanima. Kao daljnji dokaz dovoljno je navesti da se na lokalnoj razini provodi 75% saveznog i zemaljskog zakonodavstva (Reichard, 2003), ali i zakonodavstvo EU.

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

Ipak, iako je stupanj političke decentralizacije visok, a ovlasti lokalnih jedinica iznimno široke, financijska autonomija zavisi od toga je li riječ o saveznim zemljama ili o jedinicama lokalne samouprave. Naime, ako se gledaju ukupni javni prihodi, vidi se da subnacionalne razine vlasti (savezne zemlje i lokalne jedinice) ostvaruju iznimno visokih 45,8% takvih prihoda, međutim samo 17,9% ostvaruju lokalne jedinice, dok je ostalo udio saveznih zemalja. Isto tako, subnacionalne razine vlasti ostvaruju visokih 48,6% ukupnih njemačkih prihoda od poreza, no samo 12,9% ostvaruju lokalne jedinice (CEMR/DEXIA, 2011). Kao što pokazuju podaci, vlastiti porezni prihodi lokalnih jedinica nisu preveliki, što može donekle ogra-

ničiti njihovu autonomiju djelovanja (UCLG, 2008), dok je financijska autonomija saveznih zemalja iznimno velika.

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

3.1. Teritorijalna organizacija lokalne samouprave

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

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

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

Drugi stupanj lokalne samouprave čine okruzi (*Landkreise*), kojih ima ukupno 301. Iz sastava okruga izdvojeni su veliki gradovi (*Kreisfreie Städte*), odnosno 117 gradova koji imaju više od 100.000 stanovnika. Takvi gradovi mogu obavljati sve poslove koji ulaze u djelokrug gradova/općina kao i okruga te su stoga pod neposrednom kontrolom zemaljskih vlasti, odnosno iznad sebe nemaju okrug. To dovodi do formiranja segmentiranog sustava lokalne samouprave u kojemu se na području okruga nalaze dva stupanja lokalne samouprave (gradovi i općine kao prvi stupanj te okruzi kao drugi stupanj), dok na području velikih gradova postoji samo jedan stupanj lokalne samouprave.

Ipak, ima i odstupanja od ovakve strukture lokalne samouprave. Berlin i Hamburg nisu podijeljeni na jedinice lokalne samouprave, nego grad kao

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

4. Funkcionalna decentralizacija

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

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

Primjerice, osnovno i srednje školstvo prepušteno je u nadležnost saveznim zemljama te svaka za svoje područje uređuje nastavni sadržaj. Izgradnja i održavanje školskih zgrada ulaze u nadležnost lokalnih jedinica. Škole se osnivaju kao javne ustanove bez pravne osobnosti i bez autonomije. Visoko obrazovanje također je u nadležnosti saveznih zemalja te dominiraju javni fakulteti, uz samo nekoliko privatnih. Predškolski odgoj u nadležnosti je lokalnih jedinica, a dječji vrtići različito su organizirani. Bolnice su prepuštene u nadležnost lokalnih jedinica, iako postoje i neke bolnice koje osnivaju savezne zemlje. Dominiraju javne bolnice, iako su se poč-

le pojavljivati i neke privatne, no police zdravstvenog osiguranja donekle otežavaju njihovo korištenje (Ceep, 2010). Gledajući zadovoljstvo građana javnim službama, Nijemci su iznimno zadovoljni svojim zdravstvenim sustavom jer ih čak 91% izjavljuje da su zadovoljni i da imaju povjerenja u zdravstveni sustav (OECD, 2013).

Što se tiče gospodarskih javnih službi (električna energija, plin, voda, javni prijevoz, itd.), velikim ih dijelom pružaju lokalna javna poduzeća (*Stadtwerke*). Takva su poduzeća u 45% slučajeva u isključivom vlasništvu lokalnih jedinica, 15% ih je osnovano od većeg broja javnopravnih tijela, a oko 40% uključuje i sudjelovanje privatnog sektora (Ceep, 2010). Iako poduzeća koja pružaju gospodarske javne službe imaju organizacijsku i funkcionalnu autonomiju, ona moraju postupati u najboljem interesu građana te postoji načelo prijenosa potpora, prema kojemu višak prihoda koje je ostvarilo jedno poduzeće (npr. poduzeće za javni prijevoz) može biti prenesen drugom poduzeću koje je u deficitu (npr. opskrba vodom). To uzrokuje da su lokalna javna poduzeća zatvoren sustav u koji se privatnom sektoru relativno teško samostalno probiti (Ude, 2006, prema: Wollmann, 2011).

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

No, novo tisućljeće počinje mijenjati takvu sliku te se ulazi u razdoblje »remunicipalizacije« u kojem *Stadtwerke* ponovo preuzimaju svoju prijašnju ulogu. *Stadtwerke* počinju kupovati imovinu koju su prodali, kupuju novu, otkupljuju prethodno prodane udjele od velikih privatnih pružatelja usluga i počinju širiti krug javnih usluga koje pružaju građanima. U lokalnim jedinicama koje su tijekom 1980-ih i 1990-ih provele *outsourcing*

nekih usluga ili su one dane u koncesiju, kako ti ugovori počinju istjecati, lokalne jedinice ih ne produžuju, već ponovo preuzimaju samostalno pružanje takvih usluga. Lokalne jedinice sve se češće i udružuju da bi stvorile veća i jača lokalna javna poduzeća koja pružaju usluge građanima svoga područja (Wollmann, 2011). Vidi se stoga da je Njemačka odstupila od načela novog javnog menadžmenta i ponovo jača ulogu javne vlasti kao pružatelja usluga.

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

5. Nacionalna uprava

5.1. Ustrojstvo i proces agencifikacije

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

Sukladno njemačkom Temeljnomo zakonu iz 1949. (čl. 70.–73.), savezna vlast može obavljati samo one poslove koji su u Temeljnomo zakonu izričito određeni kao poslovi savezne razine vlasti. Riječ je o ovlastima u 14 područja (vanjski poslovi i obrana, državljanstvo, sloboda kretanja i imigracija, određivanje tečaja novca, sloboda kretanja robe i zaštita granica, zaštita kulturnih dobara od izvoza iz zemlje, zračni prijevoz, federalne željeznice, pošta i telekomunikacije, industrijsko vlasništvo, status službenika savezne uprave, zaštita od terorizma, federalna kriminalistička policija i suradnja s policijama saveznih zemalja, zakoni o oružju i eksplozivima, skrb o veteranima rata, statistika, nuklearna energija), dok u još 33 područja

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

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

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

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

Izravna nesamostalna tijela dijele se u tri podskupine: viša savezna tijela (npr. Savezni ured za migraciju i izbjeglice), srednja savezna tijela (npr. Savezna uprava za policiju) te savezne ustanove bez pravne osobnosti (npr. Savezni centar za edukaciju o zdravlju). U 2008. postojalo je otprilike 100 takvih tijela (Bach, 2012).

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

državne uprave (npr. socijalni fondovi, kultura, javni mediji, itd.) (Bach, 2012).

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

Samostalne agencije predstavljaju ujedno i njemački model agencija te se kroz njihov razvoj može pratiti i kako je tekao i kako teče danas proces agencifikacije u Njemačkoj. Njemačka ima dugu tradiciju osnivanja agencija, a prva agencija osnovana je krajem 19. stoljeća. U periodu nakon 1918., kada je veći niz funkcija prenesen na razinu federacije, desilo se i širenje broja saveznih agencija. Tradicija postojanja agencija potvrđena je i u Temeljnem zakonu koji propisuje osnivanje agencija u pojedinom području. Period socijalne države, tj. razdoblje od kraja Drugog svjetskog rata do 1980-ih, obilježeno je daljnjim rastom broja agencija u raznim sektorima. Ne može se reći da je u tom razdoblju postojala sustavna politika stvaranja agencija, no potrebe sve jače aktivnosti države u pojedinim sektorima to su zahtijevale. Rast agencija nastavio se, očekivano, i 1980-ih u vrijeme vladavine novog javnog menadžmenta koji i zahtijeva odvajanje *policy* poslova od izvršnih i osnivanje agencija. No, zanimljivo je da je u Njemačkoj 1990-ih započeo trend smanjivanja broja agencija, odnosno period njihove konsolidacije. Uz to, može se reći da je danas na dijelu proces strukturne preobrazbe agencija. Naime, osjetna je tendencija preoblikovanja raznih izravnih nesamostalnih tijela u samostalne agencije (što se smatra oblikom vertikalne specijalizacije) te spajanja nesamostalnih tijela (što se naziva horizontalnom despecijalizacijom) (Bach, 2012).

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

5.2. Unutarupravna koordinacija

Potrebno je naglasiti dvije temeljne činjenice koje olakšavaju razumijevanje načina ostvarenja koordinacije njemačke javne uprave. Prvo, njemačka uprava pretežito je hijerarhijski strukturirana te svako ministarstvo kon-

trolira i odgovora za organizacije koje su u njegovu resoru. Drugo, ministri imaju veliku autonomiju u djelovanju koju im ne smije ograničavati niti savezni kancelar. To dovodi do toga da je u prvom redu potrebno osigurati suradnju i koordinaciju između ministarstava. Slijedeći tradiciju pravne države, još krajem 1950-ih donesen je Zajednički poslovnik o postupanju saveznih ministarstava (*Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien* – GGB) koji se od onda konstantno poboljšava i uskladuje s potrebama vremena, a njegova zadnja izmjena bila je 2011.

Sukladno GGB-u, kod bilo kojeg prijedloga zakona postoji jedno »vodeće ministarstvo« u tom području koje se zaduženo oblikovati prijedlog zakona i dostaviti ga svim ostalim ministarstvima na čije resore taj zakon može imati utjecaja. To osigurava uključenost svih zainteresiranih ministarstava u izradu zakona te oblikovanje njihovih prijedloga, sukladno kojima »vodeće ministarstvo« mora prilagoditi prijedlog zakona. Uz to, svako zainteresirano ministarstvo mora potpisati prijedlog zakona s kojim se slaže, što dodatno osigurava međusobnu suradnju. Sve prijedloge zakona dodatno provjeravaju ministarstva unutarnjih poslova, pravosuđa i financija (Hustedt, Tiessen, 2006), a od 2006. postoji i Nacionalno vijeće za kontrolu propisa, koje procjenjuje mogući učinak bilo kojeg prijedloga zakona.

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

5.3. Nadzor nad radom uprave

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

Ministarski nadzor predstavlja hijerarhijski nadzor viših tijela savezne uprave, ministarstava, nad podređenim tijelima, izravnim nesamostalnim tijelima i samostalnim agencijama. Taj se nadzor sastoji u kontroli zakonitosti i svrsishodnosti obavljanja poslova savezne uprave, s time da je nadzor puno intenzivniji nad izravnim nesamostalnim tijelima nego nad samostalnim agencijama nad kojima se najčešće zadržava samo na nadzoru zakonitosti. Ministarski nadzor može imati različit stupanj intenziteta te se može kretati od toga da ministarstvo koje provodi nadzor samo upu-

čuje nadzirano tijelo na pojedine zakonske odredbe odnosno upozorava na neke nepravilnosti, preko toga da od nadziranog tijela traži dodatne informacije pa sve do toga da daje izričite upute kako se pojedini posao mora obaviti (Bogumil i Jann, 2009).

Nadzor nad saveznim zemljama provode tijela savezne razine, a sastoji se u kontroli zakonitosti i pravilnosti obavljanja poslova koji su sa savezne razine preneseni zemljama, odnosno kontrolira se urednost provođenja saveznih zakona na zemaljskoj razini (Bogumil i Jann, 2009).

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

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

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

Financijska kontrola rada uprave u rukama je državne revizije (*Rechnungshöfe*). Postoji Savezna državna revizija koja kontrolira financijsko upravljanje i poslovanje tijela savezne uprave te 16 državnih revizija na razini svake savezne zemlje. Državne revizije same biraju nad kojim će tijelima

provesti kontrolu, a vrsta kontrole može biti različita. Tako revizija može odlučiti da kontrolira cjelokupno financijsko poslovanje nadziranog tijela, a može se ograničiti i samo na nadzor pojedinih programa, projekata ili specifičnih slabih točaka poslovanja nadziranog tijela. Nalazi revizije dostavljaju se nadziranom tijelu, kao i njemu nadređenom tijelu radi očitovanja i eventualnog poduzimanja radnji radi ispravljanja uočenih nedostataka te se tek zatim sastavlja finalni izvještaj. Izvještaj o provedenim revizijama svake se godine dostavlja i parlamentu (saveznom ili onome pojedine zemlje). Nadzorna snage državne revizije proizlazi iz njezina velikog ugleda i kvalitete argumentacije izvještaja i rada, pa tijela postupaju po njezinim uputama kako bi zaštitila svoju reputaciju (Bogumil i Jann, 2009).

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

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

U skladu sa Zakonom o zaštiti podataka (*Bundesdatenschutzgesetz – BDSG*, čl. 22.–26.), stvorena je posebna institucija saveznog povjerenika za zaštitu podataka i slobodu pristupa informacijama (*Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit*) kojeg imenuje Bundestag na prijedlog Savezne vlade na period od pet godina, a njegov je zadatak nadzirati provedbu navedenog zakona, odnosno osigurati zaštitu tajnosti podataka, ali i odgovarajući pristup informacijama i otvorenost tijela javne uprave. U slučaju uočenih nepravilnosti povjerenik može tražiti objašnjenja od svih tijela savezne razine, predlagati mjere za poboljšanje stanja te tražiti odgovor i objašnjenje o tome je li pojedino tijelo poduzelo mjere

kako bi uklonilo uočene nedostatke. Osim toga, povjerenik daje i stručna mišljenja, a svake dvije godine podnosi i izvješće Bundestagu u kojem obavještava javnost o stanju i naprecima u području zaštite podataka i slobodi pristupa informacijama.

5.4. Odnos građana i uprave

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

Za sada postoje očigledni napreci u području odnosa građana i uprave. Na lokalnoj razini jedan od pokazatelja napretka jest osnivanje ureda za građane (*Bürgeramtes*) u svim većim, a sve više i manjim gradovima. Riječ je o jedinstvenom mjestu na kojem građani mogu dobiti sve informacije, predati i preuzeti sve dokumente, odnosno nastoji se osigurati da građani na jednom mjestu i u što jednostavnijem postupku dođu do svih usluga koje im njihova lokalna jedinica pruža. Prototip ureda za građane pojavio se već sedamdesetih godina, međutim do njihova pravog širenja kao i do prave orijentacije prema građanima dolazi početkom 1990-ih. Prvi pravi ured za građane osnovan je u Hagenu te je dokazao da njegovo postojanje ne samo poboljšava kvalitetu rada i usluga lokalne jedinice već utječe i na produktivnost rada čitave gradske uprave. Nakon toga uredi za građane počeli su se iznimno brzo širiti te je do 2005. 80–90% gradova većih od 50.000 stanovnika imalo takve urede, dok je postotak kod lokalnih jedinica većih od 10.000 stanovnika iznosio oko 60% (Bogumil i Jann, 2009). Na saveznoj razini uveden je jedinstveni telefonski broj (115) pozivom na koji građani mogu dobiti većinu informacija o nizu javnih usluga koje pruža savezna uprava, uprave saveznih zemalja ili lokalnih jedinica. Na taj se način osigurava veća učinkovitost rada, a građanima se omogućuje da samo jednim telefonskim pozivom dobiju potrebne informacije.

Osim što se građanima nastoji olakšati korištenja uslugama koje im javna uprava pruža, ulažu se i intenzivni naponi za uključivanje građana u sam proces stvaranja javnih politika. Kao dokaz tome može se navesti da je još 2000. njemački kancelar Schröder osnovao komisiju zaduženu za ispitiva-

nje mehanizama jačanja participacije građana koja je donijela dokument pod nazivom *Budućnost građanskog angažmana* (Bogumil i Jann, 2009).

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

6. Službenički sustav

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

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

1) službenici (*Beamten*) – njihov status uređen je javnim pravom, na svoje radno mjesto imenuju se posebnim aktom, rad u upravi im je karijera, a prava i obveze uređeni su im posebnim zakonom. Oni većinom rade u saveznoj, zemaljskoj ili lokalnoj upravi, velikim dijelom na poslovima klasične državne uprave. U hrvatskim terminima ova kategorija obuhvaća državne i lokalne službenike i neke namještenike;

2) zaposlenici (*Tarifbeschäftigte*) – njihov status nije posebno uređen, već se njihova prava i obveze uređuju općim zakonom o radu te zaključuju

klasični ugovor o radu. Oni većinom rade u javnim službama (zdravstvo, školstvo, socijalna skrb) (BMI, 2009). U hrvatskim terminima ova kategorija osoba odnosi se na javne službenike.

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

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

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

- 1) Svoju dužnost moraju ispunjavati nepristrano i pošteno te pritom moraju imati u vidu zaštitu javnog interesa.
- 2) Ne smiju primati nagrade ili darove.
- 3) Moraju ispunjavati naredbe nadređenih, no pritom se ne isključuje njihova osobna odgovornost. U slučaju sumnje na nezakonitost ili neprijetnost naredbe, moraju tražiti dodatno pojašnjenje, no ako nadređeni uputu ponovi, moraju je izvršiti, osim kada je riječ o kršenju ljudskih prava ili nezakonitim radnjama.
- 4) Moraju čuvati ugled službe. Imaju pravo na sudjelovanje u političkim aktivnostima, no to se ni na koji način ne smije odraziti na nepristranost njihova rada.
- 5) Nemaju pravo na štrajk. Budući da je njihova dužnost osigurati funkcioniranje javne uprave, od čega zavise interesi i prava svih stanovnika, nedopustivo je da se pružanje usluga obustavlja. Isto tako, štrajk bi se smatrao kao nelojalnost prema parlamentu koji uređuje status službenika i koji funkcionira kao poslodavac (BMI, 2009).

Uz ove glavne obveze, službenici imaju i niz prava:

- 1) Doživotno imenovanje – jednom kada je službenik primljen u službu i uspješno prošao probni rad, njegovo imenovanje doživotnog je karaktera jer se smatra da se samo tako može osigurati njegova nepristranost i neutralnost.

2) Odgovarajuća plaća – koja će osigurati odgovarajuću materijalnu egzistenciju službenika i omogućiti mu da se posveti svojim dužnostima. Država se mora brinuti za svoje službenike i njihove obitelji i nakon prestanka službe.

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

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

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

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

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

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

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

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

U Njemačkoj postoji i dugačka tradicija obrazovanja za javnu upravu. Do polovine 20. stoljeća njemačka uprava bila je popunjena ponajprije pravicima, no danas se to mijenja te i osobe drugog obrazovanja dolaze u upravu i na vodeća službenička mjesta. Već od 1960-ih počeli su se izvoditi programi namijenjeni obrazovanju upravnih generalista, npr. 1968. uveden je program interdisciplinarnog obrazovanja za javnu upravu na Sveučilištu u Konstanzu, a 1976. Visoka škola za upravnu znanost Speyer (*Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*) pokrenula je mnoge poslijediplomske obrazovne programe za sve osobe koje rade u upravi. Od 1990-ih na mnogim sveučilištima uvode se programi specijalizirani za javnu upravu, javni menadžment i javne politike. Uz dvije spomenute institucije, i Sveučilište u Potsdamu ističe se svojim programima usmjerenim obrazovanju za javnu upravu (Musa et al., 2007).

Iako većina zemalja ima problema s etičkim standardima i njihovim pridržavanjem od strane javnih službenika, čini se da u Njemačkoj nije tako. Bez obzira na to što u Njemačkoj ne postoji etički kodeks javnih službenika, istraživanja pokazuju da su kršenja etičkih standarda rijedak i izoliran problem (Moilanen i Salminen, 2006), a prema podacima Transparency

International Njemačka se ubraja među zemlje s najmanjim stupnjem korupcije (2013. bila je 12. između 175 zemalja).

7. Reforme javne uprave

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

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

1) U prvoj fazi, koja je trajala od nastanka moderne Njemačke do 1960-th godina, naglasak je bio na izgradnji institucija i sistematizaciji javnih funkcija. Ideal je predstavljala minimalistička država i njezina minimalna intervencija u gospodarski i socijalni život zemlje.

2) Od 1960-ih do početka 1980-ih ideal je postala aktivna država koja svojim intervencijama potiče ekonomski razvoj. To je period države blagostanja i jačanja socijalnih vrijednosti. U ovom periodu poduzimaju se neke mjere reforme državne uprave, npr. 1968. provodi se reforma ministarstva, 1969. financijska reforma, a 1973. reforma službeničkog prava (Pusić, 2002; Pusić, 2007).

3) Od 1980-ih ideal postaje »vitka država« (*Schlanker Staat*) te se i u Njemačkoj pojavljuje privatizacija koja je dotakla mnoge resore savezne države. U ovom periodu pokušalo se i s primjenom nekih drugih menadžerskih metoda, npr. donesena je odluka da se ministarstva svedu samo na mjesta na kojima će se donositi odluka, a da se neposredno izvršavanje povjeri većem broju autonomnih agencija. Nastoji se promijeniti način na koji se upravlja državnom upravom te se potiče orijentacija na ciljeve i rezul-

tate rada umjesto upravljanja putem propisa. Uvodi se strateško planiranje, pojavljuje se orijentacija na kvalitetu pruženih usluga i nove metode upravljanja ljudskim potencijalima (Pusić, 2007a). Te mjere reforme pokazuju jasni utjecaj novog javnog menadžmenta (NJM).

4) Od kraja 1990-ih Njemačka mijenja smjer reformi te uz tradicionalne i menadžerske elemente nastoji uvesti i obvezno sudjelovanje građana, otvorenost i transparentnost uprave te korištenje novim tehnologijama. Ta promjena u orijentaciji i smjeru reformi vidi se i u službenim nazivima reformskih programa. Tako je 1998. donesen program reforme pod nazivom Moderna država – moderna uprava (*Moderner Staat – modern Verwaltung*), 2006. onaj koji je nazvan Inovativna javna uprava okrenuta budućnosti (*Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen*), a program reforme javne uprave iz 2010. zove se Umrežena i transparentna javna uprava (*Vernetzte und transparent Verwaltung*) (Hammerschmid et al., 2013). Današnje reforme očito su inspirirane i novim doktrinama, u prvom redu onom dobre uprave i neweberijanske države.

7.1. Reforme na lokalnoj razini

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

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

vršila 1980., pa je te godine Njemačka imala 8.525 lokalnih jedinica, 236 okruga i 88 grada u statusu okruga. Time je broj stanovnika u općinama porastao sa 2.200 na otprilike 7.000 stanovnika (Ivanišević, 2010).

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

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

Daljnja inovacija u ovom periodu jest i uvođenje neposrednog izbora načelnika u velikom broju njemačkih saveznih zemalja. Iako su njemačke savezne zemlje Bavarska i Baden-Württemberg bile prve zemlje u Europi koje su uvele neposredni izbor načelnika, i to još nakon II. svjetskog rata, ipak se taj institut nije proširio sve do 1990-ih godina, kada dolazi do njegove ekspanzije. Zajedno s neposrednim izborom načelnika uvedena je i mogućnost njegova opoziva putem referenduma, što predstavlja dodatni mehanizam jačanja pozicije građana i njihova utjecaja na javnu vlast. Zanimljivo je da se u Njemačkoj takvi postupci opoziva načelnika relativno često koriste, pa je primjerice u saveznoj zemlji Brandenburg čak 10% na-

čelnika opozvano (Wollmann, 2003). Istraživanja pokazuju da je uvođenje neposredno izabranog načelnika ojačalo njegovu ulogu u lokalnoj jedinici, dok se utjecaj političkih stranaka značajno smanjio (Bogumil, 2001 prema: UCLG, 2008).

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

Glavni pokretač menadžerskih reformi njemačke lokalne samouprave 1990-ih bilo je njemačko udruženje lokalnih jedinica za javni menadžment – KGSt (*Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement*). KGSt je od 1991. počeo objavljivati radove i organizirati savjetovanja na temu NJM i stvarati novu vrstu NJM prilagođenu njemačkim okolnostima i potrebama njemačkih lokalnih jedinica. Ta njemačka inačica NJM nazvana je Novi model upravljanja (*Neues Steuerungsmodell – NSM*). Prilikom formiranja koncepta NSM, KGSt se ugledao na primjer nizozemskog grada Tilburga koji je još polovinom 1980-ih započeo s reformom svoje gradske uprave po načelima NJM, nastojeći funkcioniranje grada što je moguće više približiti djelovanju i funkcioniranju privatnog poduzeća. Dobri rezultati koje je Tilburg ostvario učinile su ga svjetski poznatim modelom reforme lokalne uprave.

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

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

1) *Vanjska dimenzija reforme* – koja se tiče odnosa između lokalne uprave i građana, a zahtijeva novu orijentaciju na korisnike, bolju kvalitetu usluga i stvaranje tržišta javnih usluga kako bi se povećala njihova kvaliteta.

2) *Interna dimenzija*, koja se dijeli na dva aspekta:

a) *Upravna reorganizacija* – u okviru koje se NSM zalaže za unutarnju decentralizaciju u smislu stvaranja nezavisnih ili kvazinezavisnih upravnih tijela s konkretnim zadacima kvantitativno i kvalitativno izmjerljivim koja odgovaraju za rezultate svoga rada. Također, unutarnja dimenzija zahtijeva uvođenje upravljanja učinkom u obliku stvaranja kataloga proizvoda koje lokalna uprava pruža građanima uz postavljanje indikatora za mjerenje njihove kvantitete i kvalitete. U okviru unutarnje dimenzije NSM se zalaže i za novu vrstu proračuna po rezultatima te nove metode upravljanja ljudskim potencijalima, kao što su primjerice plaće temeljene na radnom izvršenju.

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

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

Entuzijizam primjene NSM trajao je otprilike deset godina. No, već početkom novog tisućljeća pokazali su se neki nedostaci, a posebno neki praktični nedostaci u njegovoj primjeni. Npr. javili su se neočekivani troškovi budući da su nove nezavisne organizacije počele naplaćivati svoje usluge od drugih organizacija unutar lokalne jedinice, što je povećalo ukupne troškove i opteretilo rad službenika (Kuhlmann, 2009);

stvaranje nezavisnih ili kvazinezavisnih upravnih organizacija uz istovremeno decentralizirano upravljanje sredstvima i ukidanje stupnja hijerarhičnosti dovelo je do tzv. menadžerskog vakuuma, odnosno do otežanog upravljanja i donošenja koherentnih i koordiniranih odluka (Kuhlmann i Fedele, 2010).

Kao reakciju na te negativne posljedice lokalne jedinice počele su u reforme svoje uprave dodavati nove elemente te je vrijeme čistog NSM završilo. Danas se vidi intenzivan rad na jačanju pozicije građana, na njihovoj participaciji i što širem korištenju novim informacijskim tehnologijama kao sredstvom približavanja uprave građanima (Reichard, 2003), uz istovremeno ponovno jačanje uloge lokalnih upravnih tijela kao pružatelja javnih usluga. Dakle, uz elemente modernizacije njemačke lokalne jedinice ponovo jačaju tradicionalne, weberijanske elemente svoje uprave, te se govori i o »reweberijanizaciji« njemačke lokalne samouprave (Kuhlmann i Fedele, 2010).

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

Literatura

- Bach, Tobias (2012) Germany. U: Verhoest, Koen, Sandra Can Thiel, Geert Bouckaert, Per Lægjeid (eds.) *Government agencies – Practices and Lessons form 30 Countries*. New York: Palgrave Macmillan
- BMI – Bundesministerium des Innern (2009) *Der öffentliche Dienst des Bundes*. http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2009/oed.pdf?__blob=publicationFile
- Bogumil, Jorg, Stephan Grohs, Sabine Kuhlmann, Anna K. Ohm (2007) *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell – Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung*. Berlin: Edition Sigma
- Bogumil, Jorg, Werner Jann (2009) *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

- Börzel, Tanja A. (1999) Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany in Spain. *Journal of Common Market Studies* 37(4): 573–596
- Ceep (2010) Public Services in the European Union & in the 27 Member States – »Mapping of the Public Services«. <http://www.epsu.org/IMG/pdf/Mapping-ReportDefEN.pdf>
- CEMR/DEXIA (2012) EU Subnational Government – 2010 Key Figures, http://www.dexia.com/EN/news/in_short/Pages/2010-2011_edition_of_key_figures_on_local_and_regional_europe.aspx
- CEMR/DEXIA (2012) Subnational public finance in the European Union. http://www.ccre.org/docs/Note_CCCE_Dexia_EN.pdf
- Hammerschmid, Gerhard, Anja Görnitz, Anca Oprisor, Vid Štimac (2013) Public Sector Reform in Germany: Views and Experiences from Senior Executives. Country Report as part of the COCOPS Research Project, http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/06/Germany_WP3-Country-Report.pdf
- Hustedt, Thurid, Jan Tiessen (2006) Central Government Coordination in Denmark, Germany and Sweden – An Institutional Policy Perspective. Potsdam: Univeristätsverlag Potsdam
- Horbec, Ivana (2010) »Učiti administraciju«: školovanje javnih službenika u 18. stoljeću. *Hrvatska i komparativna javna uprava* 9(4): 1011–1055
- Ivanišević, Stjepan (2010) Teritorijalna organizacija lokalne samouprave u europskim zemljama i njihove teritorijalne promjene. U: Barbić, Jakša (ur.) *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava*. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti
- Kuhlmann, Sabine (2009) Reforming Local Government in Germany: Institutional Changes and Performance Impacts. *German Politics* 18(2): 226–245
- Kuhlmann, Sabine, Jörg Bogumil, Stephan Grohs (2008) Evaluating Administrative Modernization in German Local Governments: Success of Failure of the »New Steering Model«. *Public Administration Review*, September/October 2008:851–863
- Kuhlmann, Sabine, Paolo Fedele (2010) New Public Management in Continental Europe: Local Government Modernization in Germany, France and Italy from a Comparative Perspective. U: Wollmann, Hellmut; Marcou, Gerard (2010) *Public service provision in Europe – Between state, local government and market*. Cheltenham i Northampton: Edward Elgar Publishing
- Marčetić, Gordana (2007) Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi. Zagreb: Suvremena javna uprava
- Marčetić, Gordana, Teo Giljević (2010) Lokalna samouprava u Njemačkoj i Francuskoj. *Hrvatska javna uprava* 10(1): 67–79
- Moilanen, Timo, Ari Salminen (2006) Comparative Study on the Public Service Ethics of the EU Member States. A report from the Human Resources Working Group, EUPAN
- Musa, Anamarija, Vedran Đulabić, Tijana Vukojičić, Mihovil Škarica (2007) Obrazovanje za javnu upravu: pregled diplomskih programa javne uprave u zapadnoeuropskim zemljama. *Hrvatska javna uprava* 7(2): 289–317

- OECD (2011) Government at Glance 2011. Country note: Germany. <http://www.oecd.org/germany/48213695.pdf>
- OECD (2013) Government at a Glance 2013 – Germany. http://www.oecd.org/gov/GAAG2013_CFS_DEU.pdf
- Puljiz, Vlado (1995) Bismarckove socijalne reforme. *Revija za socijalnu politiku* 2(3): 243–247
- Pusić, Eugen (2002) *Upravljanje u suvremenoj državi*. Zagreb: Suvremena javna uprava
- Pusić, Eugen (2007) *Javna uprava i društvena teorija*. Zagreb: Suvremena javna uprava
- Pusić, Eugen (2007a) *Država i državna uprava*. Zagreb: Suvremena javna uprava
- Reichard, Christoph (2003) Local Public Management Reforms in Germany. *Public Administration* 81(2): 345–363
- Smerdel, Branko, Smiljko Sokol (2009) *Ustavno pravo*. Zagreb: Narodne novine
- Töller, Annette (2006) How European Integration Impacts on National Legislatures: The Europeanization of The German Bundestag. Centre for European Studies, Program for the Study of Germany and Europe, Working Paper Series 06.2, <http://aei.pitt.edu/9283/1/toller.pdf>
- UCLG (2008) Country profiles – Germany, http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/country_profile/Germany.pdf
- UNDP (2006) Federal Republic of Germany – Public Administration Country Profile. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023309.pdf>
- Wollmann, Hellmut (1998) *Kommunalpolitik – zu neuen (direkt)demokratischen Ufern?* U: Hellmut Wollmann, Roland Roth (Hrsg.) *Kommunalpolitik-Politisches Handeln in den Gemeinden*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung
- Wollmann, Helmut (2002) *Suvremene upravne reforme u Njemačkoj*. *Hrvatska javna uprava* 4 (3–4): 695–715
- Wollmann, Hellmut (2003) German local government under the double impact of democratic and administrative reforms. U: Norbert Kersting, Angelika Vetter (eds.) *Reforming Local Government in Europe – Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske + Budrich
- Wollmann, Hellmut (2004) Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organisations. *Local Government Studies* 10(4): 639–665
- Wollmann, Hellmut (2011) Provision of Public Services in European Countries: From Public/Municipal to Private and Reverse? *Hrvatska i komparativna javna uprava – Croatian and Comparative Public Administration* 11(4): 889–910

Pravni izvori

Temeljni zakon Savezne Republike Njemačke – Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 11. Juli 2012 (BGBl. I S. 1478) – www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg/245216

Zakon o zaštiti podataka – Bundesdatenschutzgesetz vom 20.12.1990 (BGBl. I S. 2954), neugefasst durch Bek. v. 14.01.2003 (BGBl. I S. 66), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29.07.2009 (BGBl. I S. 2254), durch Artikel 5 des Gesetzes vom 29.07.2009 (BGBl. I S. 2355 [2384]) und durch Gesetz vom 14.08.2009 (BGBl. I S. 2814) – www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Publikationen/GesetzeVerordnungen/BDSG.pdf?__blob=publicationFile

Web izvori

115.de – http://www.115.de/DE/Startseite/startseite_node.html

Bundestag – <http://www.bundestag.de/>

Europa.eu – http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_member_state/germany/index_en.htm#maincontentSec1

Europski ombudsman – <http://www.ombudsman.europa.eu/de/atyourservice/regionalombudsmen.faces>

MMF – <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/01/weodata/download.aspx>

Privatization barometer – <http://www.privatizationbarometer.net/atlas.php?id=&mn=PM>

Savezna vlada (Bundesregierung) – <http://www.bundesregierung.de>

Transparency International – <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>

PUBLIC ADMINISTRATION AND POLITICAL SYSTEM
IN GERMANY: MODERNIZATION THROUGH
PRESERVING TRADITION

Summary

The paper explains the public administration and political system in the Federal Republic of Germany. The aim of the paper is to explain the present design of its public administration and the reforms it has undergone. The historical development, starting from the 18th century is explained, followed by the constitutional design of the country with the explanation of the role of the Bundestag, Bundesrat, federal government, and federal president. In the context of political, administrative, and financial decentralization, the territorial division of the country is shown. The paper explains the path that Germany has undergone in the context of managerial reforms: from experimentation with privatization to re-municipalisation. The organization of federal government is explained as well as the external and internal means of its control. The paper also deals with the administrative coordination and the relationship between the state and citizens. The civil service organization gives insight into the manner traditional Weberian public organization functions, while the explanation of the main reforms which have happened in Germany aims at explaining the territorial reforms, the introduction of directly elected mayors, and managerial reforms of local self-government.

Key words: public administration, political system, central state administration, local self-government, public services, reforms, Germany