

MODERNA UPRAVA

MODERN ADMINISTRATION

Pregledni znanstveni članak

Tomica Starčević, univ.spec crim.*

Mr. Ines Jambreč Petrak, univ.spec.crim.*

Branka Mandić, struč. spec. admin. publ.*

*Naida Korajlić, MA**

Sažetak

Moderna uprava je uprava koja je otvorena i transparentna. Uprava, koja ima kvalitetnu i pravodobnu komunikaciju s korisnicima administrativnih usluga. To je uprava u kojoj rade obrazovani i kompetentni državni službenici na koje se primjenjuje stalni sustav ocjenjivanja i obrazovanja. U radu se razmatra klasični model javne uprave, tako zvane weberijanske javne uprave, novi javni menadžment, te prednosti i nedostaci navedenih sustava. Četiri su osnovna elementa ključna za funkcioniranje moderne uprave, a to su: kvalitetan kadar, zadržavanje istog u službi, daljnja izobrazba te posebno profesionalizacija i depolitizacija rukovodećih mjesta. Pravna država ne može funkcionirati bez kvalitetne uprave. Koji sustav najbolje odgovara nekoj državi ovisi o njezinim specifičnostima. Rijetko će se raditi o jednom sustavu, već prije o kombinaciji nekoliko sustava. Prednosti i nedostaci pojedinih sustava biti će kratko prikazani u radu.

Ključne riječi: moderna uprava, modeli uprave, tranzicijske zemlje, reforma javne uprave u Republici Hrvatskoj

Abstract

A modern administration is an administration that is open and transparent. Administration that has quality and timely communication with users of administrative services. It is an administration in which educated and competent civil servants work and are subject to a permanent grading

** Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, e-mail: tomica.tomstar@gmail.com*

** E-mail: ijambrecpetrak@gmail.com*

** Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, e-mail: brazimandic10@gmail.com*

** Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, e-mail: korajlicnaida@hotmail.com*

and education system. The paper examines the classic model of public administration, the so-called Weberian public administration, the new public management, and the advantages and disadvantages of these systems. Four basic elements are crucial for the functioning of modern administration, namely: quality staff, retaining it in the service, further training, and especially the professionalization and depoliticisation of leadership positions. The rule of law cannot function without a good administration. Which system best suits a country depends on its specifics. It will rarely be a single system, but rather a combination of several systems. Advantages and disadvantages of individual systems will be briefly presented in the paper.

Key words: modern administration, administration models, transition countries, public administration reform in the Republic of Croatia

1. UVOD

Reforma javne uprave pokazuje se kao stalna i neophodna u velikom broju država, pa tako i u Hrvatskoj. Iako su od devedesetih godina dvadesetog stoljeća učinjeni brojni formalno pravni koraci, javna uprava u Republici Hrvatskoj daleko je od velikog broja modernih uprava razvijenih zemalja, koje su upravu prilagodile svojim specifičnostima. U radu je prikazan klasični model javne uprave koji se često naziva weberijanskom upravom, zatim novi javni menadžment, čija je doktrina obilježena orijentacijom prema ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti, odnosno naporima da se državnu upravu i javni sektor podvrgne tržišnim načelima i pokušajima te da se vrijednosti i tehnike privatnog sektora nametnu javnom. Reafirmacija ekonomskih vrijednosti u javnoj upravi potaknuta neracionalnosti i rastrošnosti socijalne države rezultirala je pokušajima uvođenja novih reformi koje se nisu pokazale zadovoljavajuće, niti su opravdale početni optimizam njihovog uvođenja. Osnovna načela moderne uprave u svim zemljama trebaju biti temeljena na kvalitetnom pružanju usluga korisnicima (građanima) od strane obrazovanih i kompetentnih državnih službenika pri čemu mora postojati transparentnost podataka o javnoj upravi i unutar nje. Broj zaposlenih mora biti optimalan uz stalni sustav ocjenjivanja i obrazovanja. Što se tranzicijskih zemalja tiče posebice se mora raditi na depolitizaciji i profesionalizaciji državnih javnih službenika te otpornosti prema političkim pritiscima.

2. KLASIČNI MODEL JAVNE UPRAVE

Upravljanje ljudskim potencijalima ovisno je o tipu vlasti i pripadajućim instrumentima vlasti, odnosno upravnom štabu. Prema Weberu

„svako se ponašanje orijentira prema skupu pravila tzv. administrativnog poretka. Vlast i upravljanje su usko povezani. Svaki oblik vlasti se izražava i funkcionira kao upravljanje, a svaki oblik upravljanja traži vlast. U organizaciji se razlikuju tri statusa: vlastodršci, upravni štab i ostali članovi. Upravni štab ima dvostruki odnos prema pravilima koja čine administrativni poredak: jednim dijelom ta pravila reguliraju ponašanje upravnog štaba, a drugi dio su pravila koja kontrolira upravni štab.“(Perko_Šeparović, 1999.). Weberova klasifikacija tipova vlasti i metodološki instrument „ideal tipa“, je vrlo značajan doprinos izučavanju vlasti i uprave. Pri tome razlikuje tri tipa vlasti: legalni, tradicionalni i karizmatski (Weber,1976). Tradicionalnom tipu vlasti pripadao je i tradicionalni tip upravnog štaba koji s obzirom na upravljanje ljudskim potencijalima karakterizira kao dominantno „načelo arbitrarosti“, kao posljedica ličnih veza i lične odanosti, a trajanje funkcije ovisi isključivo o raspoloženju gospodara uz što je vezana i kumulacija funkcija (Weber, 1976). Modernoj legalnoj vlasti pripada moderni štab ili uprava koju je Weber nazvao birokracija.*

Klasični obrazac birokracije prisutan je sve do kraja sedamdesetih godina prošlog stoljeća, da bi se nakon toga kroz reformu putem novog javnog menadžmenta više ili manje izmijenio.

„Od pojave izraza birokracija, tako i tijekom 19. stoljeća mogu se ustanoviti tri značajna izraza birokracija: kao hijerarhijski strukturiran ureda (uprave); kao zloupotreba moći od strane činovnika; kao novi tip vladanja činovništva, odnosno profesionalnih upravljača, pri čemu nema dovoljne diferencijacije između poimanja birokracije u smislu zloupotrebe moći i birokracije kao oblika vladavine“ (Perko-Šeparović, 1998).

Nije zanemariv ni doprinos Gaetana Moscae, kao ni Roberta Michelsa. Mosca je u svojim analizama želio osvijetliti realnost političkih procesa i

* Izraz birokracija pojavio se znatno prije Webera i od početka nosi u sebi stanovitu ambivalentnost. prvi ga korist i fiziokrat Vincent de Gourney. On je taj izraz upotrijebio da bi time označio službenike, sekretare, inspektore i intendante, koji su postavljeni da bi unaprijedili javni interes dok se u stvarnosti čini da je javni interes ustanovljen kako bi služba mogla egzistirati (Perko-Šeparović 1998). Izraz birokracija je kovanica od bureau (francuska riječ burel - vunena tkanina kojom se pokrivali uredski stolovi; preneseno, riječ označuje same uredske stolove i konačno urede u kojima se stolovi nalaze) i kratein (starogrčki - vladati putem sile). (Pusić, 2002). Karl Marx u svojoj knjizi „Kritici Hegelovog državnog prava“ u dijelu koji se odnosi na upravnu vlast upotrebljava izraz „birokracija“ za upravu. U Marxovoj kritici, sa stajališta povijesti ideje birokracije, po prvi puta se jasno pojavljuje dvoznačnost pojma birokracije: birokracija kao pogreška u funkcioniranju i birokracija kao politička opasnost. Marx smatra da Hegel „podcjenjuje političku moć, a time i političku opasnost birokracije, da se birokracija ne može kontrolirati ni reformirati te da ju treba ukinuti“. Predbacuje birokraciji podmetanje svojih grupnih interesnih ciljeva umjesto državnih, a u osobnom pogledu, tajnovitost u negativnom smislu, odnosno teško dostupnoj kontroli javnosti (Marx, 1960).

smatrao je da vlast uvijek vrši manjina. Tipove vladavine podijelio je na feudalne i birokratske. U slučajevima feudalne vladavine, isti članovi obavljaju različite funkcije: ekonomske, sudske, upravne ili vojne, te mogu direktno vršiti vlast u odnosu na pojedine članove. Kod birokratske vladavine, te su funkcije oštro izdvojene i postaju isključivom djelatnosti pojedinih grupa vladajuće klase. Jedna od tih grupa je birokracija, koju Mosca određuje kao skupinu plaćenih javnih službenika. Njegova najveća zasluga je stavljanje pojma birokracije u novi kontekst, kao glavnu kategoriju nove znanosti - sociologije (Perko-Šeparović, 1998). Michels, sa sličnih idejnih pozicija također birokraciju daje negativnu ocjenu (Pusić, 1998). Birokraciju određuje kao nužnost države i vladajuće klase kako bi se održali na vlasti. Njegov prvenstveni interes nije usmjeren prema državnoj upravi, već prema političkim strankama i njihovim oligarhijskim tendencijama. Njegova kritika birokracije sa stajališta povijesti ideje značajna je, jer usmjerava pažnju na problem birokracije u političkoj stranci, „a to je problem koji će zaokupiti pažnju čitavog jednog krila u političkom mišljenju 20. stoljeća (Pusić, 1998). Michels je analizu države zamijenio analizom organizacije kao šire kategorije te izučavajući povijest političkih partija otkrio „željezni zakon oligarhije“ kao osnovnu karakteristiku moderne organizacije uopće (Perko-Šeparović, 1998).

Karakteristike klasičnog, modernog upravnog štaba najbolje su određene u ideal-tipu monokratske-birokracije MAX Webera. Naime, Weber nikad nije definirao birokraciju nego je dao njezin „ideal-tip (Weber, 1904). Njegov ideal-tip birokratsko-monokratske organizacije (sinonim za modernu organizaciju) teorijski osmišljava i logički se veže na načela koja su nam dali ljudi iz prakse. Na taj način on ne prelazi okvire klasične teorije organizacije, već toj teoriji daje očito potrebnu teorijsku osnovu i znanstvenu snagu (Perko-Šeparović, 1975).

Prema Weberu, birokratski tip upravljanja ima određene karakteristike:

- Posao je raspodijeljen na organizacije, organizacijske jedinice i radna mjesta u njima u obliku čvrstih nadležnosti.
- Organizacija je strukturirana hijerarhijski, kao ljestvica podređenih i nadređenih mjesta i organizacijskih jedinica.
- Podloga djelovanja organizacije su spisi koji su poznati samo djelatnicima uprave. Uprava je sklona monopolizirati pristup spisima i općenito tajnovitosti.
- Za svoj posao službenici su specijalistički obrazovani.
- Službenici u organizaciji rade puno radno vrijeme.

Svako postupanje, odnosno djelovanje, odvija se prema unaprijed utvrđenim pravilima (Weber, 1921).

Osobni položaj službenika u birokratskom tipu upravnih organizacija obilježen je sljedećim karakteristikama:

- Rad u organizaciji je zvanje, to jest djelatnost na koju je djelatnik pripremljen i osjećajno vezan.
- Rad u upravnoj organizaciji je predmet društvenog štovanja.
- Na radno mjesto se dolazi po pravilu imenovanjem, a ne izborom.
- Rad u upravnoj organizaciji je načelno doživotan.
- Za rad službenik dobiva plaću.

Službenik kroz svoj radni vijek napreduje po unaprijed utvrđenim pravilima (Weber, 1921).

Weber je vidio birokratsku vezanost uz vlast te da je ona odlučni protivnik svake demokracije. Međutim, dilemu-birokracija kao vlast nad vlašću, ili birokracija kao instrument vlasti, prepustio je povijesti (Pusić, 1998).

Među kritikama upućenim Weberovom modelu birokracije zahtjeva se između ostalog napuštanje shvaćanja o čovjeku kao „racionalnom, neemocionalnom i u svakom slučaju krutom i bezličnom biću, podvrgnutom pravnim pravilima i dužnostima. Čovjek se ne može svesti isključivo pod racionalno i/ili ekonomsko biće. On je interaktivno multidimenzionalno biće s ogromnom potencijalom koji treba prepoznati i razvijati“ (Marčetić, 2007).

Weberov model je doživljavao kritike ranije*, a doživljava ih i danas nakon što je već dugo vremena prisutan u stvarnosti velikog broja država. Jedna od kritika vrijednosti modela Weberove birokratske organizacije u suvremenim uvjetima tiče se pojma efikasnosti. Weber nije isticao kao bitnu komponentu efikasnost, već racionalnost, pojmove koji nisu istoznačni. Naprotiv, Weber iako učestalo koristi pojam racionalnosti i formalne racionalnosti, nikada ne upotrebljava riječ efikasnost (Marčetić, 2007).

Ono što se danas posebno kritizira i zamjera Weberovom birokratskom modelu su: veliki troškovi, nedovoljna učinkovitost, rigidnost, sporost i zanemarivanje građana, koji su zapravo osnovni klijenti uprave, te kojima uprava treba služiti. Kritiziraju se i karijerni sustavi zbog pristranosti sustava zapošljavanja, koji favorizira sektorske stručnjake spram službenika s menadžerskim sposobnostima.

Sve ovo kritičarima ovaj model čini zastarjelim i neprikladnim za današnje društvo. Istovremeno s kritikom starog, javljaju se i novi modeli.

* Tako primjerice u teorijama birokratske disfunkcije (R. Merton, P. Selznick, A. Goldner i drugi) posjećivala se veća pažnja disfunkcionalnim posljedicama neočekivanih ponašanja članova organizacije (Perko-Šeparović, 1975.).

3. NOVI JAVNI MENADŽMENT

„Naftna kriza 70-ih godina 20. stoljeća već s prvim naftnim šokom, koji je potaknuo deseterostruki porast cijena, izazvala je ozbiljne proračunske deficite u svim zemljama, pa tako i razvijenim državama Zapada. Osamdesete su bile gorke godine nesmiljenog rezanja proračuna javnog sektora i javnih programa. Bilo je nužno smanjiti troškove, uz istodobno povećanje efikasnosti i efektivnosti. U takvom okruženju sve su glasnjiji zahtjevi da se u upravljanju javnim sektorom primjene načele i metode poslovnog menadžmenta (business management)“ (Perko-Šeparović, 2006).

Novi javni menadžment (New Public Management) je zajednički naziv za niz reformi javnog sektora koje su se zadnjih tridesetak godina provodile u većini zemalja OECD-a (Organisation for Economic Cooperation and Development - gospodarski najrazvijenije države svijeta), zemljama u razvoju i tranzicijskim zemljama*.

Doktrina novog javnog menadžmenta je obilježena orijentacijom prema ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti (značajna „tri E“), naporima da se državnu upravu i čitav javni sektor u što većoj mjeri podvrgne tržišnim načelima. Zapravo se radi o pokušajima da se velika većina vrijednosti iz privatnog sektora nametne javnom sektoru (Koprić, 2006).

„Reafirmacija ekonomskih vrijednosti u javnoj upravi potaknuta je velikim dijelom neracionalnosti i rastrošnosti socijalne države* u uvjetima

* *Tranzicijske zemlje su postsocijalističke zemlje, koje su krajem 20. stoljeća jednostranački politički sustav zamijenile višestranačkim sustavima. Bivši sustav temeljio se na drugačijem gospodarskom modelu upravljanja, u kojem nisu vrijedili zakoni tržišta razvijenih zemalja Zapada (Marčetić, 2005). Pitanje koje se može postaviti što se događa s tranzicijskim zemljama danas. Neke od tranzicijskih zemalja su se uspješno othrvale korupciji, strukturnim nestabilnostima i razvile se u gospodarski stabilne zemlje, poput primjerice Poljske. Druge tranzicijske zemlje, poput većine država bivše SFRJ trpe od strukturne nestabilnosti, nedostatka kontinuiteta i neovisnosti državnih službenika, te posebno od političkog utjecaja na svim upravljačkim razinama državne uprave (korupcija i nepotizam).*

* *Korijeni socijalne države su u socijalnim osiguranju, u ideju da izvjesni opći rizici života u industrijskom i gradskom životu kao što su bolest, invalidnost i starost, daju pravo na određena davanja, nezavisno od imovnog stanja korisnika koja ista potrebuje. Socijalno osiguranje, koje se razvilo u 19. stoljeću isprva je bilo vrlo skromnog opsega. U 20. stoljeću situacija se mijenja. U prvom dijelu 20. stoljeća znanstveni i tehnički napredak povećao je proizvodnost rada, a time i bogatstvo društava koja su u skladu s navedenim bila u mogućnosti financirati ambiciozne programe socijalne sigurnosti. Nakon 2. svjetskog rata dolazi postepeno do krize socijalne države, odnosno „države dobrobiti“. U posljednjoj četvrtini 20. stoljeća socijalna država nalazi se u ozbiljnoj krizi, koja je rezultatom niza specifičnih uzroka. Veće blagostanje dovelo je do određenih demografskih promjena, produživanje prosječnog ljudskog vijeka, povećanja postotka stanovništva starije dobne populacije, a time i opterećenje mirovinskih fondova i renti. Znanstveni i tehnološki*

spomenute ekonomske krize. od tada započinje period propitivanja socijalne države i traženje uzroka njezinih poteškoća, koje nerijetko karakteriziraju subjektivnost, općenitost i površnost“ (Marčetić, 2007).

Temeljni credo novog javnog menadžmenta je menadžerski razlog koji javne korporacije smatra nedjelotvornim i nekompetentnim organizacijama koje bi tek privatizacijom, karakterističnom za privatni sektor mogle postati efikasne i djelovati s profitom (Perko-Šeparović, 2002).*

Novi javni menadžment uglavnom obilježavaju pojmovi poput: „mršave države“, privatizacije, smanjenja, minimiziranja i deregulacije što potječe iz neoliberalne politike u koju je novi javni menadžment čvrsto usađen.*

Novi javni menadžment se služi konceptima projektnog upravljanja, plitke hijerarhije, usmjerenosti na klijenta, ukidanje karijerne državne službe, depolitizacije i cjelovitog upravljanja kvalitetom. Međutim, u tom slučaju državni službenici gube sigurnost zaposlenja i napredovanja, sve veći broj radnih mjesta popunjava se ugovorima ograničenog trajanja, a poslovi se povjeravaju tvrtkama i pojedincima izvan državne uprave. Kao i kod svake reforme, teorija ne može unaprijed predvidjeti sve negativne posljedice.

Negativne posljedice reforme novog javnog menadžmenta uglavnom se odnose na to da ekonomske vrijednosti i motivi na kojima počiva politika novog javnog menadžmenta misu uvijek u skladu s vrijednostima i ciljevima javne uprave, koja prvenstveno mora skrbiti o javnom interesu, pravednosti i jednakosti.

Unatoč činjenici da su velike međunarodne organizacije (Svjetska banka, MMF i druge) na početku tranzicijskog procesa zagovarale menadžerski pristup sustavima javne uprave, kako za razvijene tako i nerazvijene, tranzicijske zemlje, zemlje Srednje i Istočne Europe, ipak su donekle izbjegle prejak udar menadžerskih reformi.*

napredak u medicini povećao je troškove zdravstvene zaštite, pa time i cijenu zdravstvenog osiguranja. Mnogi dijelovi populacije iz tako zvane „srednje klase“, sve su se teže mogli koristiti „uslugama“ koje je nekada pružala socijalna država (Pusić, 1999).

** U Velikoj Britaniji se pokazalo tijekom godina da upravo javne korporacije koje nisu privatizirane djeluju s većom stopom produktivnosti.*

** „Nove su ideje obrazložene u doktrini Public Choice School, na razini neoliberalne ideologije i pragmatične politike konzervativnih političkih skupina anglosaksonskih zemalja početkom 1980-ih. Menadžerske tehnike koje su začete u privatnom sektoru ubrzo su počele prodirati i u organizacije javne uprave, a naponi za uvođenjem ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti (tri „E“) u javnu upravu propagirani su kroz koncept novog javnog menadžmenta. Javna uprava se ubrzo počela okretati u smjeru učinkovitog postizanja javnih ciljeva s naglaskom na rezultat“ (Marčetić, 2007).*

primijeniti. Možda će ponekad biti potrebna i kombinacija nekoliko modela (Mc Court i Eldridge, 2003).

Vijeće Europe je jasno pokazalo da nema temeljnih ljudskih prava bez ekonomskih i socijalnih pojava. Nizom izmjena, prilikom kojih su dodavana nova prava donesena je kao novi dokument izmijenjena Europska socijalna povelja, koja je potpisana 1996.,astupila na snagu 1999. godine . Tri osnovne grupe prava koje štiti Povelja su: 1. pravo na radnom mjestu, 2. posebna zaštita posebno ranjivih grupa i 3. univerzalna socijalna zaštita cijelog stanovništva. (Zrinščak, 2006).

3.1. Washingtonski model

Washingtonski model reforme je potaknut smanjenjem troškova javnog sektora (javne potrošnje). „Rezanje troškova bilo je zamišljeno kroz ozbiljno pomicanje granica države u smislu minimalističke države. Pravi put prema minimalističkoj državi vidi se u privatizaciji javnih poduzeća, ili u najmanju ruku smanjenoj potpori tim poduzećima, uz zahtjev da se u jezgri javnog sektora - državnoj upravi napose - smanji broj osoblja i njihove plaće; kao utješna nagrada nudi se povišica višim državnim službenicima“ (Perko-Šeparović, 2006).

Washingtonski model (prema „Washingtonskom konsenzusu“, koji postavlja odrednice zajmova za strukturne prilagodbe MMF-a i Svjetske banke) javlja se prvi put 1982. u Gani, gdje ovaj međunarodne organizacije uvjetuju dobivanje zajma smanjenjem javnog sektora. Smanjenje javnih troškova je upravo ključna postavka ovog modela, koji zahtijeva privatizaciju javnih poduzeća, smanjenje izdataka za plaće državnih službenika i pritiska na odlazak u mirovinu, dok se za uzvrat nudi povišica višim državnim službenicima.

Kao glavne instrumente reforme Perko-Šeparović navodi privatizaciju i liberalizaciju tržišta. Razloga za privatizaciju je više (menadžerski, gospodarski, ideološki), a ona predstavlja restrukturiranje javnog sektora koje izaziva njegovo daljnje restrukturiranje. Dosadašnje iskustva s privatizacijom su različita: kod loše vođenih korumpiranih privatizacija, pa do uspješnih. „Međutim, dok međunarodne financijske institucije od privatizacije rade fetiš, vrlo je očito da liberalizacija i privatizacija neće izazvati održivi razvoj siromašnih, nego će problem siromaštva još pojačati“ (Perko-Šeparović, 2006).

Svjetska banka je ocijenila 40% svojih projekata reforme državne službe ne zadovoljavajućima, a razloge nalazi u nedostatku strategije i reforme, nepostojanju političke volje i vlasništva nad reformom te nedostatku pouzdanih podataka na početku reforme, što je neizbježno izazvalo nesporazume (Perko-Šeparović, 2006).

Razlog upornog promoviranja ovog modela je taj što on utjelovljuje neoliberalnu misao i načela koja se prevode u cijeli spektar reformi javnog

sektora, a čiji je cilj oslobađanje tržišta od bilo kakve državne intervencije. Ove reforme zamagljuju razliku između javnog i privatnog, smanjujući aktivnost i veličinu države, uz uvođenje načela privatnog u javni sektor.

Taj globalni ideološki konsenzus potiče dakle, transfer zapadnog modela političke ekonomije, čija primjena u zemljama u razvoju i u tranziciji izaziva vrlo složene, i u najvećoj mjeri neistražene probleme. Sve tranzicijske zemlje usvojile su tri ista postulata, koja im je sugerirao Washingtonski konsenzus (*privatizacija, liberalizacija cijena i trgovine te makroekonomska stabilizacija*), ali su se razlikovale u brzini, opsegu i načinima provedbe. Za većinu zemalja to je izazvalo snažne socijalne posljedice po stanovništvo, u kombinaciji s posve razumljivim nepoznavanjem zbirnih posljedica sistemskih i političkih promjena i, osim nepotizma rezultiralo je mnogim nekonzistentnostima vezano za reformu. Umjesto ekonomskog oporavka i unaprjeđenja tržišta rada, reforma je uzrokovala spori napredak, koji je kočio restrukturiranje poduzeća, slabio bankarski sustav, potkopavao ekonomski rast te doveo do unutarne i vanjske nestabilnosti i ekonomske krize (Nesporova, 2006).

Na taj način reformski modeli ne pokazuju istu mjeru različitosti, nego bi se mogli svesti na dva glavna modela s obzirom na primarni mehanizam regulacije, a to se britanski model (obogaćeni washingtonski), čija su glavna obilježja (*instrumenti, privatizacija i liberalizacija tržišta*), i švedski model, koji karakterizira *upravljanje putem rezultata (management by results)*. Treći, najmanje profiliran model je nizozemsko-danski, čiji je primarni mehanizam regulacija *devolucija/decentralizacija* (Perko-Šeparović, 2006).

3.1.1. Britanski model

Financijske institucije MMF-a i Svjetska banka zemljama koje su ovisne o kreditima, bilo da su u razvoju ili tranziciji preporučuju, zapravo nameću washingtonski model upravne reforme, odnosno britanski podmodel. OECD preporučuje *britanski model*. Ti se modeli navode kao najbolji primjer reforme (Perko-Šeparović, 2006).

U britanskoj reformi javnog sektora ideološki razlozi su bili ispred ekonomskih, što je rezultiralo nizom paradoksa. Reforma je vođena idejom da svaku aktivnost treba ocjenjivati na temelju unaprijed utvrđenih standarda, „a da se za samu reformu nikad nisu utvrdili kriteriji po kojima se ona mogla vrednovati, pa tako uspješnost reforme nikad nisu ocjenjivali oni koji su je potaknuli i provodili“ (Perko-Šeparović, 2006).

Za vrijeme duge vladavine konzervativne stranke pod vodstvom Margaret Thatcher i Johna Majora od 1970. - 1977. godine počelo je energičnije reformiranje javne uprave. Radikalni zahvati koji su u to vrijeme poduzeti bili su neposredno inspirirani neoliberalnim doktrinama koje su iz

ekonomije prenijete na državni sustav upravljanja. U skladu s tim shvaćanjima tržišta predstavljaju bolji način pružanja usluga i službi nego tradicionalna državna uprava (Pusić, 1999).

Velika Britanija je postala, puno više od SAD-a, „prototipa menadžerske klijentelistički orijentirane, kompetitivne javne službe“ (Kickert, 1997).

„Već 1979. godine pozvani su privatni manageri kao savjetnici britanske vlade, a 1980. počelo je sustavno i opće istraživanje upravljanja i informacijske mreže u centralnim ministarstvima“ (Ridley, 1995).

Vlada 1982. godine poduzima službenu *Inicijativu za reformiranje financijskog upravljanja*, a 1988. godine objavljuje program *Slijedeći koraci* (Next Steps).

The Next Steps su izvršne agencije koje rade na principu da je najveća odgovornost za rad i upravljanje agencijom povjerena generalnom direktoru izvršne agencije, koji za svoje rezultate neposredno odgovara ministru. Ovdje govorimo o upravnoj odgovornosti. Međutim, generalni direktori su odgovorni i prema van. Oni odgovaraju na pismena pitanja koja proizlaze iz Parlamenta, pri čemu se njihovi odgovori bilježe u Hansardu te podnose izvještaje izabranim odborima o učinkovitosti njihovih agencija. Kada to zahtjeva određena situacija održavaju konferencije za tisak i medije, kako bi objasnili zašto je došlo do određenog propusta ili pogreške. Ovakav razvoj ubrzava proces odgovornosti, ali postoje granice njihove učinkovitosti (Woodhouse, 1998).

Osnovni cilj javnih troškova bio je njihovo smanjenje odnosno „rezanje“ u smislu „stvaranja“ minimalističke države. To se namjeravalo postići smanjenjem broja zaposlenih u javnom sektoru. U jednom periodu se doista i činilo da je tako i da dolazi do spontanog smanjenja, međutim u stvarnosti je slika bila drugačija. Prvo, smanjenju tog broja pridonijela je privatizacija koja je veliki broj ljudi iz javnog sektora prebacila u privatni, drugo, osnivanjem spomenutih agencija *The Next Steps*, došlo je samo do preoblikovanja državne službe (Perko-Šeparović, 2002).

Osim državnih organa i spomenutih agencija pojavljuje se i čitav niz organizacija pod nazivom *quangos*. Quangos su tijela, imenovana za obnašanje javnih dužnosti, koja su rangirana od važnih izvršnih tijela kao što su Arts Council, pa do manjih savjetodavnih zajednica kao što je Expert Advisory Group on AIDS. Njihovi članovi su često imenovani od strane ministara. Quangosi nisu dio javne službe i imaju određeni stupanj autonomije. Termin quango nastao je 70-ih godina 20. stoljeća, a predstavlja akronim za quasi autonomous non-governmental organisation, odnosno kvazi autonomne, nedržavne organizacije (Wright, 2000).

S obzirom na neslaganje koje postoji među političarima, medija i akademika o tome što stvarno sadržava pojam quangos, politički imperativ je

da se njihov broj svede na minimum, što je i učinjeno. Međutim, posljedica opadanja broja quangosa bio je samo rezultat njihova spajanja.

Dolaskom na položaj premijera Johna Majora, 1990-te godine, objavljen je program vlade *Povelja građanima* (Citizen's charter 1991), koji nastoji utvrditi „novi status građana kao korisnika-potrošača-kupaca usluga javne uprave, dakle ne samo kao korisnika javnih službi. To je bila daljnja mjera koja je trebala istaknuti tržišni karakter djelatnosti javne uprave“ (Pusić, 1999).

Mjere privatizacije znače smanjenje javnog sektora, ali ne i državne uprave u užem smislu. Državne su zadaće možda čak i narasle uslijed privatizacije, i to zbog zahtjeva da se nad sada privatiziranim djelatnostima, koje su ipak u javnom interesu, osigura dovoljno pouzdana regulacija i nadzor.

Vlada Tony Blaira, koja je propagirala broja quangosa je u samo dvije godine osnovala novih koliko je ukinula starih (Perko-Šeparović, 2002).

Istovremeno javno privatno partnerstvo, koje neki smatraju trećim valom privatizacije, postalo je glavni instrument reforme javnog sektora u Velikoj Britaniji. Dolaskom na vlast Laburističke stranke nije napuštena dosadašnja politika (samo je promijenila naziv).

Nije bilo za očekivati da će nova vlada mijenjati reforme svojih konzervativnih prethodnika. Tony Blair je i u toku predizborne kampanje kao vođa tadašnje laburističke opozicije da njihov posao nije poništavanje „konzervativne reforme“. Smatrao je da nema razloga da bi se prednost dala javnom pružanju dobara i usluga, već da je svu ekonomsku aktivnost najbolje prepustiti privatnom sektoru i podržati djelovanje snaga tržišta (Pusić, 1999).

No, moderna, suvremena država bi trebala biti puno više od pukog nastojanja postizanja „efikasnosti“. Državu čine ljudi, njeni građani i temeljna pitanja koja bi se ona trebala baviti su pitanja odgovornosti prema ljudima, koji se ne mogu tretirati samo kao potrošači, kao u pristupu novog javnog menadžmenta (pod utjecajem ekonomske misli), nego kao građani koji od svoje države traže i odgovornosti za djelovanja i akcije koje poduzima.

3.1.2. Upravljanje putem rezultata (*management by results*)

Kao model upravne reforme javlja se u skandinavskim zemljama, prvenstveno u Švedskoj, od 1988. godine. Ne temelji se kao prethodna dva na neoliberalnim, već socijaldemokratskim vrijednostima koje se njeguju u Skandinaviji.

Skandinavski socijalni model je aktivno dekomodificirao socijalne potrebe građana u težni za minimizacijom razmjera u kojima blagostanje

pojedinaца ovisi o njihovom uspjehu na tržištu. Istiskivanje tržišta iz proizvodnje blagostanja je kombinirano s uvođenjem javnih politika usmjerenih maksimizaciji zaposlenosti i produktivnosti građana (Esping-Anderson, 2006).

Nordijske socijalne države karakterizira trostruki naglasak na jamstvima univerzalnog dohotka i vrlo razvijenim socijalnim programima za nemoćne. Uz zajamčene prihode, građani se lakše opredjeljuju na preuzimanje poslovnih rizika te se tako potiču fleksibilnost i adaptacija tržišta rada. Nordijski socijalni režim je skup za državni proračun, no može se dokazati da nije skuplji ukoliko uračunamo troškove čitavog socijalnog sustava. Ono što su Skandinavci prisiljeni plaćati kroz poreze, građani SAD-a prisiljeni su plaćati iz svoji vlastitih džepova. Do sada je model bio u stanju održavati visoku razinu poreza zahvaljujući snažnoj podršci srednje klase. Ipak, degradacija danske zdravstvene zaštite kroz proteklo desetljeće svjedoči o ozbiljnim financijskim ograničenjima. Švedsko iskustvo tijekom ekonomske krize 1990-ih, pokazuje da ovaj model u svojoj osnovi oslanja na pretpostavkama pune zaposlenosti i gospodarskog rasta. Ukoliko rast ostane spor te ukoliko tržišno uzrokovane nejednakosti i dualizmi tržišta rada nastave jačati, model će se naći na teškoj kušnji (Esping-Anderson, 2006).

U Finskoj i Norveškoj postignut je kompromis između klasičnog modela birokracije, to jest upravljanja putem pravila, i upravljanja putem rezultata koji Nashold naziva upravljanje putem propisa orijentiranom na rezultate te ga ujedno smatra nesigurnim (Perko-Šeparović, 2006).

3.2. Dobro upravljanje

Menadžerske reforme javne uprave kojima su većina razvijenih suvremenih država pokušavale riješiti svoje probleme i krize, koje traju s većim ili manjim intenzitetom u zadnjoj trećini 20. stoljeća, proizvele su niz loših posljedica.

Težnje suvremene države i njezine uprave moraju biti puno više od puke učinkovitosti. Ona se mora baviti pitanjima odgovornosti prema ljudima pri čemu se ljudi ne mogu tretirati samo kao potrošači ili kupci (kao u pristupu novog javnog menadžmenta), nego kao građani koji od iste imaju pravo tražiti polaganje računa za akcije koje poduzima ili propušta poduzeti. Građani žele učinkovite javne službe i idealno niske poreze, ali istodobno žele zaštitu svojih prava, da se njihov glas čuje, a njihove vrijednosti i preferencije poštuju.

Naime, novi javni menadžment je unio pomutnju u odnos privatnog i javnog interesa. pojam dobrog upravljanja, koji se odnosi na javni sektor „znači djelomičnu obnovu vrijednosti povezanih s javnim sektorom i javnim interesom - odgovornost, jednakost, pravednost i zakonitost - a donekle i

rješavanje pomutnje koju je novi javni menadžment unio u odnos javnog i privatnog interesa. Naime, pitanje polaganja računa, kontrole, reagiranja na potrebe građana, transparentnosti i participacije, važna su barem koliko pitanja ekonomičnosti i efikasnosti“ (Perko-Šeparović, 2006).

Iako pojam *dobro upravljanje* (*good governance*) ostaje nedovoljno precizan, postoji nekoliko različitih pokušaja definiranja da se isti razjasni, a što ovisi o agenciji koja spomenuti pojam koristi.

Izrazito politički obojenu definiciju nalazimo kod britanskog Odjela za međunarodni razvoj, gdje pojam dobro upravljanje ima četiri komponente: 1. legitimnost, u smislu da sustav upravljanja ima pristanak onih kojima se upravlja; 2. polaganje računa, pretpostavlja postojanje mehanizma koji osiguravaju da javni službenici i politički čelnici odgovaraju za svoje postupke i korištenje javnih sredstava; 3. sposobnost u donošenju i provođenju javnih politika i pružanju efikasnih javnih usluga; 4. poštovanje i zaštita ljudskih prava (Perko-Šeparović, 2006).

U akademskoj sredini „governance“ se određuje kao oblik multiorganizacijskog djelovanja koje ne uključuje samo državne institucije.

„Governance strukture temelje se na četiri ključna načela: odgovornosti, participaciji, predvidljivosti i transparentnosti (razvidnosti), koji se traže za ispravno upravljanje javnim potencijalima, okolinu koja olakšava djelovanje privatnog sektora i produktivno partnerstvo između javnog i privatnog sektora koje ne upada u zatvorene krugove utjecaja i povlastica (Perko-Šeparović, 2006).

Termin koji se često rabi u kombinaciji s izrazom *governance*: *capacity building*, označava izgradnju i porast sposobnosti. Prema Grindleu i Hilderbrandu, izgradnja (porast) sposobnosti ima tri komponente: 1. izgradnja institucija (to jest zamjena manje efikasnih s učinkovitijim skupom pravila i funkcija); 2. organizacijsko restrukturiranje (to jest uvođenje organizacijskih oblika koji bolje odgovaraju novom skupu pravila i funkcijama) i 3. razvoj ljudskih potencijala, osobito obrazovanje (Grindle i Hilderbrand, 1995).

Postoji opasnost da se termini *governance* i *capacity building* pomiješaju, što bi moglo uzrokovati da se uži pojam izgradnje sposobnosti, u operativnom smislu, interpretira kao *governance* u širem smislu.

4. REFORMA JAVNE UPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ

Rasprava o potrebitoj reformi hrvatske uprave traje već dulje vrijeme i nije samo hrvatska specifičnost već i druge, suvremene zemlje imaju slične probleme s javnom upravom što samo vodi ka spoznaji o važnosti javne uprave za društvo, u životu ljudi te funkcioniranju zajednice (Koprić, 2016).

Nakon osamostaljenja hrvatska javna uprava se razvijala u četiri faze: 1. faza utemeljenja (1990. - 1993.), 2. faza stabilizacije (1993. - 2001), 3. faza europeizacije (2001. - 2008.) i 4. faza modernizacije (poslije 2008.). Prave su reforme bile rijetke, a temeljna upravna paradigma se u čitavom tranzicijskom razdoblju nije promijenila (Koprić, 2016).

Uvođenjem polupredsjedničkog sustava ustavom od 22. prosinca 1990., ustavne, političke i izvršne ovlasti predsjednika Republike su izrazito velike. Sustav je centraliziran, a dominantni instrument upravne koordinacije je hijerarhija. Početkom 1993. počinje faza stabilnijeg razvoja. Raste broj osoba na plaći iz državnog proračuna, „profesionalizam se ruiniira zapošljavanjem po metastručnim kriterijima, a politizacija i dalje uzima maha. Javne politike su nejasne, a vladavina prava ugrožena (Koprić, 2016).

Donošenjem novog Ustava 04. prosinca 2000. godine i promjenom političkog sustava u parlamentarni, nazire se put prema demokratizaciji i decentralizaciji zemlje. Ustav je postavio široke temelje lokalne autonomije i reducirao ulogu županija. Ukinut je Županijski dom, a županije postale isključivo lokalne samoupravne jedinice drugog stupnja. Župana pak bira županijska skupština kojoj i odgovara. Time su eliminirane grube neusklađenosti hrvatskog sustava lokalne samouprave s europskim standardima, koje je Vijeće Europe isticalo još od ratifikacije Europske povelje o lokalnoj samoupravi iz 1997. godine (Koprić, 2016).

Nakon što je Republika Hrvatska postala članica Europske Unije (01. srpnja 2013. godine) pred istu se postavio kao jedan od ključnih zadataka usklađivanje zakonodavstva sa zajedničkom europskom stečevinom.

Neke mjere modernizacije hrvatske uprave su provedene i ranije, ali Vladino usvajanje Strategije reforme državne uprave u razdoblju 2008. - 2011. smatra se ključnim momentom. Strategija je sadržavala niz mjera i ciljeva te strateško planiranje upravnog razvoja. Nova Strategija donesena je u ljeto, 2015. - 2020. godine pod pritiskom Europske unije. Ciljevi nove Strategije su: 1. učinkovita javna uprava usmjerena na korisnike; 2. razvijeni ljudski potencijali za učinkovitu javnu upravu i 3. kvalitetne i informatizirane javne usluge. Nedugo nakon donošenja Strategije dolazi do izglasavanja nepovjerenja Vladi u Saboru, u lipnju 2016. te novih parlamentarnih izbora tako da sudbina Strategije ostaje neizvjesna (Koprić, 2016).

Reforma javne uprave, kao jedna od temeljnih horizontalnih reformi, na kojoj se temelji uspjeh ostalih sektorskih reformi pokazuje se i dalje neophodna. Pred Republikom Hrvatskom je dvostruki izazov strukturnih reformi u cilju jačanja tržišta, gospodarskog rasta i makroekonomske stabilnosti s jedne strane te zakonodavnog i institucionalnog prilagođavanja zahtjevima Europske unije (Jambreč, Goran, 2008).

Državna uprava je nakon više od dva desetljeća i dalje opterećena strukturnim problemima. Ministarstva su i dalje ključne upravne organizacije na nacionalnoj razini, čiji broj ovisi o političkim potrebama trenutačne političke garniture. Politizacija je veliki neprijatelj profesionalizmu jer prijam u službu i napredovanje tako zvanih „poslušnika“ demotivira ostale službenike i dovodi do uvjerenja da obrazovanje, kompetencije i trud nisu adekvatni kriteriji za zapošljavanje, ni napredovanje.

Četiri su elementa neophodna kako bi javni sektor doživio svoj procvat u punom smislu, a to su: 1. kvalitetno ljudstvo, 2. osiguranje uvjeta za razvoj istog u javnom sektoru odnosno državnoj upravi, 3. omogućavanje daljnje izobrazbe zaposlenika i 4. profesionalizacija i depolitizacija rukovodećih mjesta. Samo istovremena primjena svih navedenih četiri elementa dovela bi do stabilne, ali efikasne, efektivne i ekonomske javne uprave kojoj se teži (Mandić, 2020).

5. ZAKLJUČAK

Što se tiče koncepcije moderne, kvalitetne javne uprave često se sukobljavaju koncepcije novog javnog menadžmenta (odnosno pokušaju primjene istog) i tradicionalne weberijanske uprave. Tranzicijskim zemljama je potrebna profesionalna, dobro obrazovana, disciplinirana, karijerna, lojalna te prije svega politički neutralna uprava.

Reforme temeljene na novom javnom menadžmentu nisu prikladne za tranzicijske zemlje jer se liberalizacijom uvjeta zapošljavanja omogućava daljnja politizacija javnih službi i pojačava nestabilnost uprave. Svjetska banka, inače zagovornik korjenitih upravnih reformi u obliku novog javnog menadžment također upozorava na opreznost pri primjeni menadžerskih metoda i principa u javnim upravama tranzicijskih zemalja. Državna uloga, posebno u tranzicijskim zemljama i zemljama u razvoju je krucijalna u odgovoru na socijalne i ekonomske potrebe svog stanovništva, osobito ekonomsku transformaciju, smanjenje siromaštva, poboljšanje poljoprivrede, osiguranje zapošljavanja, bolje socijalne službe, zaštitu okoliša i drugo.

Anglosaksonske zemlje koje su bile izrazito radikalne u prenošenju menadžerskih metoda i tehnika iz privatnog u javni sektor zadnjih godina reaffirmiraju tradicionalne vrijednosti te zaokreću u smjeru umjerenijih modela u javnoj upravi.

Klasični model uprave nudi neka korisna rješenja za stabiliziranje tranzicijskih uprava: razdvajanje političkih i upravnih funkcija, sigurnost radnih mjesta te zaštićenost državnih službenika od političkog utjecaja.

Stalna su nastojanja da se pronađe novi upravni model koji bi uspio nadvladati negativnosti novog javnog menadžmenta, a zadovoljiti zahtjeve koji se postavljaju pred modernu javnu upravu.

Hrvatska je što se tiče upravne reforme još uvijek u velikom problemu jer, pravo strateško planiranje upravne reforme unatoč svemu još je u povojima.

Hrvatska javna uprava i dalje trpi od strukturalne nestabilnosti, nedostatka kontinuiteta i neovisnosti državnih službenika te posebice političkog utjecaja na svim upravljačkim razinama. Reforme temeljene na novom javnom menadžmentu se nisu pokazale prikladne ni za demokratski razvijene zemlje, a još manje za tranzicijske zemlje jer se liberalizacijom uvjeta zapošljavanja omogućuje daljnja politizacija javnih službi i povećava nestabilnost uprave. Strateško planiranje i strateški menadžment kao jedni od ključnih elemenata uspješnih upravnih reformi temelje se između ostaloga na strateškom upravljanju ljudskim potencijalima koje podrazumijeva gore navedeno efikasno planiranje ljudskih potencijala, analizu poslova svakog pojedinog zaposlenika, zapošljavanje, plaćanje, usavršavanje te ocjenjivanje radnog učinka. Koliko se to provodi u praksi pokazuje stalni naglasak na manjkavosti hrvatske javne uprave i potrebe za njezinom suštinskom reformom. Hrvatskoj upravi nedostaje poveznica između ocjenjivanja državnih službenika i strateškog planiranja na državnoj i organizacijskoj razini (Mandić, 2020).

Temeljem Zakona o sustavu državne uprave, Zakona o državnim službenicima, podzakonskim aktima i drugim zakonima kojima se regulira pitanje uprave, započelo je uspostavljanje modernog sustava uprave dobivši formalno pravni temelj. Zakon pruža mogućnost za izgradnju karijere, sustavno usavršavanje i napredovanje, ocjenjivanje prema radnom učinku i drugo, ali svi elementi još uvijek nisu povezani u cjelinu koja bi jasno odredila cilj i model sustava upravljanja. Osim strategije razvoja javnih službi, potrebno je uložiti značajan napor u unaprjeđenje načina rada i upravne tehnologije, u svim fazama, od programiranja do evaluacije. Potrebni su stalni naponi vezano uz debirokratizaciju, a posebna pažnja treba biti na ljudstvu, odnosno zaposlenicima koji rade u javnoj upravi. Njihova motivacija treba se značajno poboljšati jer bez iste nije moguće privući najbolje kandidate u upravni sustav. Zaposlenike treba motivirati uspostavom mogućnosti cjeloživotnog obrazovanja i usavršavanja prema potrebama službe i sposobnostima zaposlenika. Za sada navedeno još nije zaživjelo te samo odabrani zaposlenici imaju privilegiju usavršavanja i napredovanja. Sve to ne ide u prilog dignitetu i poštovanju javne službe, čiji djelatnici moraju biti odgovorni, učinkoviti, obrazovani i motivirani te nadasve ponosni na službu koju obavljaju. Građanima se pak mora vratiti povjerenje u javnu službu i njezine zaposlenike, što je moguće samo dugoročnim programskim dokumentom u kojem bi trebalo kao posebne komponente uvrstiti strateške odrednice decentralizacije te razvoja javnih službi. Novu upravnu paradigmu treba pretočiti u programski dokument o

dugoročnom razvoju hrvatske javne uprave, a pojedine komponente se mogu planirati dokumentima poput Strategije javne uprave (Koprić, 2016).

Ovog trena u Hrvatskoj ne postoji vlastiti promišljeni model upravne reforme koji bi u dovoljnoj mjeri odgovorio na izazove i potrebe hrvatskog društva. Iako u rangu sa zakonima razvijenih demokratskih zemalja, hrvatski je zakon još uvijek „mrtvo slovo na papiru“, a posebno što se tiče profesionalizacije i depolitizacije državnih službenika. Sama javna i državna uprava je još uvijek vrlo „spora i kruta“.

LITERATURA

1. Baća, M. 2006. Upravljanje ljudskim potencijalima u tijelima državne uprave pomoću ekspertnih sustava. Split. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 43 (1)
2. Blair, T. 2004. *New Britain - My Vision of a Young Country*. Westview Press.
3. Blažević, R. 2007. *Upravna znanost*. Rijeka. Pravni fakultet u Rijeci.
4. Borković, I. 1999. *Službeničko pravo*. Zagreb. Informator.
5. Deacon, B. 1999. *Europska unija, globalizacija i socijalna prava*. Zagreb. Revija za socijalnu politiku, sv.6, br.3.
6. Esping-Andersen, G. 2006. *Ka dobrome društvu, još jednom*. Zagreb. Pravni fakultet Sveučilišta u zagrebu.
7. Foucault, M. 1994. *Znanje i moć*. Zagreb. Nakladni zavod Globus.
8. Goić, S. 1998. *Suvremeni trendovi u organizaciji upravljanja ljudskim resursima*. Split. Ekonomski fakultet Split.
9. Greenwood, J., Pyper R., Wilson D. 2002. *New Public Administration in Britain*. London. Routledge.
10. Hobsbown, E. 1989. *Doba kapitala*. Zagreb. Školska knjiga.
11. Hrvatski Sabor. 2015. *Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine*. Narodne novine 70/2015.
12. Jambrek, I., Goran, P. 2008. *Reforma javne uprave u Republici Hrvatskoj - Postavlja li Zakon o državnim službenicima temelj za razvoj ljudskih resursa u hrvatskoj državnoj upravi? Pravni vjesnik*. god.24., izd.2. Pravni fakultet u Osijeku.
13. *Javna uprava*. 2006. *Društveno veleučilište u Zagrebu*. *Suvremena javna uprava*.
14. Koprić, I. 2006. *Reforma javne uprave u Hrvatskoj: okviri, iskustva i perspektive*. Zagreb. Pravni fakultet u Zagrebu.
15. Koprić, I., Marčetić, G., 2000. *Kriza socijalne države, reforma javne uprave i hrvatsko upravno osoblje*. Zagreb. Hrvatska javna uprava, sv.2., br.1.
16. Koprić, I. 2016. *Reforma javne uprave u Hrvatskoj: ni bolni rezovi ni postupne promjene - nužna je nova upravna paradigma*. *Političke analize*. sv. 7.,br. 26.
17. Kregar, J. 1998. *Korupcija*. Zagreb. *Hrestomatija upravne znanosti*, sv.1. Pravni fakultet u Zagrebu.
18. Kregar, J. i dr. 2016. *Etika u politici i javnoj upravi*. Zagreb. *Novi informator*.
19. Mandić, B. 2020. *Strategija upravljanja ljudskim potencijalima (Diplomski rad)*, Pravni fakultet Sveučilišta u Osijeku.

20. Marčetić, G. 2005. Obrazovanje i usavršavanje javnih službenika u tranzicijskim zemljama. Zagreb. Revija za socijalnu politiku, sv.12., br.2.
21. Marčetić, G. 2007. Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi. Zagreb. Društveno veleučilište u Zagrebu.
22. Marx, K. 1960. Kritika Hegelove filozofije državnog prava. Sarajevo. Veselin Masleša.
23. Mayo, E. 1933. The human problems of an industrial civilisation. New York. Macmillan.
24. Mc Court, W., Eldridge, D. 2003. Global Human Recource Management. Cheltenham. UK: Edward Elgar.
25. Nesporova, A. 2006. Zašto je nezaposlenost i dalje tako visoka u srednjoj i istočnoj Europi? Zagreb. Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
26. Perko-Šeparović, I. 1975. Teorija organizacije. Zagreb. Školska knjiga.
27. Perko-Šeparović, I. 1998. Weberov pojam birokracije. Zagreb. Hrestomatija upravne znanosti, sv.1. Pravni fakultet u Zagrebu.
28. Perko-Šeparović, I. 2002. Novi javni menadžment - britanski model. Zagreb. Politička misao, sv. XXXIX, br. 4.
29. Perko-Šeparović, I. 2004. Globalizacija i demokracija: paradoksi novog javnog menadžmenta. Zagreb. Politička misao.
30. Perko-Šeparović, I. 2006. Izazovi novog javnog menadžmenta - dilema javne uprave. Zagreb. Golden marketing.
31. Petz, B. 2003. Uvod u Psihologiju. Jastrebarsko. Naklada Slap.
32. Pusić, E. 1994. Državna uprava i razvoj organizacije. Zagreb. Financijska praksa, sv.18., br. 2.
33. Pusić, E. 1996. Država kao institucija. Zagreb. Rad HAZU, knjiga XXXIV, br. 473.
34. Pusić, E. et al. 1997. Hrvatska središnja državna uprava i usporedni upravni sustavi. Zagreb. Školska knjiga.
35. Pusić, E. 1998. Kvaliteta ljudi u upravi. Zagreb. Hrestomatija upravne znanosti sv.1. Pravni fakultet u Zagrebu.
36. Pusić, E. 1999. Država i državna uprava. Zagreb. Pravni fakultet.
37. Pusić, E. 2002. Nauka o upravi. Zagreb. Školska knjiga.
38. Rosenbloom, D.A. 1998. Public Administration. New York. The McGraw-Hill Companies Inc.
39. Rouban, L. 1989. Modernizacija države i kraj francuske specifičnosti (izlaganje na skupu Modernizacija javnog sektora: bavljenje pitanjima učinkovitosti i zakonitosti u Oslu).

40. Selimić, M., 2019. Pravo na dobru upravo kao osnovno pravo prema povelji Evropske unije o temeljnim pravima. Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici,
41. Starčević, T., Jambrek, Petrak, I. 2016. Strategija upravljanja ljudskim potencijalima – osnovni pojmovi. god. 2., br. 1. Društvena i tehnička istraživanja. Visoka škola „CEPS – Centar za poslovne studije“, Kiseljak.
42. Thatcher, M. 1993. The Downing Street Years. London. Harper-Collins.
43. Thatcher, M. Državničko umijeće. Zagreb. Školska knjiga.
44. Weber, M. 1976. Privreda i društvo. Beograd. Prosveta.
45. Weber, M. 1999. Vlast i politika. Zagreb. Jesenski i Turk.
46. Woodhouse, D. 1997. In Pursuit of Good Administration. Oxford. Clarendon Press Oxford.
47. Zrinščak, S. 2006. Socijalna politika u procjepima globalizacije i europeizacije. Zagreb. Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
48. Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine 66/19.
49. Zakon o plaćama u javnim službama, Narodne novine 27/01, 39/09
50. Zakon o državnim službenicima, Narodne novine 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17, 70/19, 98/19