

# Suvremene perspektive doktrine neoweberijanske države

---

Lugar, Maja

Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni

2022

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **The University of Applied Sciences Baltazar Zaprešić / Veleučilište s pravom javnosti Baltazar Zaprešić**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:129:809093>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-08-09**

Repository / Repozitorij:

[Digital Repository of the University of Applied Sciences Baltazar Zaprešić - The aim of Digital Repository is to collect and publish diploma works, dissertations, scientific and professional publications](#)



**VELEUČILIŠTE**  
**s pravom javnosti**  
**BALTAZAR ZAPREŠIĆ**  
**Zaprešić**

**Specijalistički diplomski stručni studij**  
**Menadžment javnog sektora**

**MAJA LUGAR**

**SUVREMENE PERSPEKTIVE DOKTRINE**  
**NEOWEBERIJANSKE DRŽAVE**

**SPECIJALISTIČKI ZAVRŠNI RAD**

**Zaprešić, 2022. godine**

**VELEUČILIŠTE**  
**s pravom javnosti**  
**BALTAZAR ZAPREŠIĆ**  
**Zaprešić**

**Specijalistički diplomski stručni studij**  
**Menadžment javnog sektora**

**SPECIJALISTIČKI ZAVRŠNI RAD**

**SUVREMENE PERSPEKTIVE DOKTRINE**  
**NEOWEBERIJANSKE DRŽAVE**

**Mentor:**  
**dr. sc. Milorad Ćupurdija, profesor visoke**  
**škole**

**Naziv kolegija:**  
**JAVNE POLITIKE I PRAVNA**  
**REGULACIJA**

**Studentica:**  
**Maja Lugar**

**JMBAG studenta:**  
**2411012399**

## SADRŽAJ

<b>SAŽETAK</b> .....	<b>2</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>3</b>
<b>1. UVOD</b> .....	<b>4</b>
<b>2. WEBEROVA BIROKRACIJA OD (PRIJE) WEBERA PREMA WEBERIJANSKOJ JAVNOJ UPRAVI</b> .....	<b>6</b>
2.1 BIROKRACIJA MAXA WEBERA .....	8
2.1.1 Položaj službe i službenika u Weberovoj birokraciji.....	12
2.1.2 Tehničke prednosti birokratske organizacije .....	15
2.1.3 Posebne odlike birokracije - trajnost i moć.....	16
2.1.4 Kritika weberijanske birokracije.....	18
2.2 JAVNA UPRAVA I UPRAVNE DOKTRINE.....	20
2.2.1 Od kameralizma do neotejlorizma - polazišta za raspravu o suvremenim upravnim doktrinama.....	21
2.2.2 Suvremene upravne doktrine, modeli i trendovi .....	23
2.3 U POTRAZI ZA PRAVIM MODELOM - DOKTRINA NEOWEBERIJANSKE UPRAVE.....	30
2.3.1 Kriza novog javnog menadžmenta kao uvod u neoweberijansku državu? .....	31
2.3.2 Razvoj doktrine neoweberijanske uprave .....	34
2.3.3 Polazišne točke i izazovi doktrine neoweberijanske uprave .....	34
2.3.4 Reinventing Weber - što je nova u doktrini neoweberijanske uprave?.....	37
<b>3. ZAKLJUČAK</b> .....	<b>43</b>
<b>4. IZJAVA</b> .....	<b>45</b>
<b>5. POPIS LITERATURE</b> .....	<b>46</b>
5.1 KNJIGE I RADOVI .....	46
5.2 ČLANCI .....	47
5.3 INTERNETSKI IZVORI .....	48
<b>6. ŽIVOTOPIS</b> .....	<b>49</b>

## SAŽETAK

Rasprave o upravi teško su zamislive bez Maxa Webera. Tako i ovaj rad započinje raspravu o jednoj novoj i modernoj doktrini u europskom upravnom prostoru, analizom Weberove ideje - od Weberove birokracije do weberijanske javne uprave. Ključni koncept izvorno je koncipiran prije gotovo jednog stoljeća u njegovom djelu *Wirtschaft und Gesellschaft* no nadživio je modele i doktrine koji su bili konkurentni ili usporedni ideji birokracije. Prije svega, riječ je o novom javnom menadžmentu koji je bio reaktivno usmjeren prema konceptima hijerarhije i birokracije u pokušaju zaokreta prema tržištu i mrežama. Uspon i pad novog javnog menadžmenta omogućili su povratak izvornog weberijanskog koncepta njegovim osuvremenjivanjem u doktrini neoweberijanske države. Doprinos doktrine neoweberijanske države sastoji se od osnaživanja uloge države i osnovnih načela u odnosu države i građana te očuvanje službe sa svojim posebnim obilježjima, uz „neo“ elemente - snažnija orijentacija na rezultate rada te odzivniji pristup građanstvu.

**Ključne riječi:** javna uprava, Max Weber, neoweberijanska država.

**Title in English: CONTEMPORARY PERSPECTIVES OF NEO-WEBERIAN (STATE) DOCTRINE**

**ABSTRACT**

Discussion about public administration is hardly imaginable without Max Weber. Consequently, this paper initiates discussion about one particular, new and modern, doctrine in European administrative space, with analysis of Weber's idea - from Weber's public administration to Weberian public administration. Key concept is originally conceived almost a hundred years ago in his text *Wirtschaft und Gesellschaft* but it outlived models and doctrines alternative or parallel to the idea of bureaucracy. Especially, it is about New Public Management which reacted against hierarchy and bureaucracy to shift to markets and networks. The rise and demise of New Public Management contributed re-emergence of original Weberian concept by its modernization in neo-Weberian doctrine. The contribution of neo-Weberian state doctrine consists of reaffirmation of the role of the state, basic principles pertaining to citizen-state relationship and preservation of public service with its distinctive status, with adding "neo" elements - greater orientation on the achievement of results and more responsive orientation towards citizens.

**Key words:** public administration, Max Weber, neo-Weberian state.

## 1. UVOD

U cilju traganja za odgovorima na pitanje o suvremenim perspektivama nekog živućeg koncepta ili ideje, principi znanstvenog i stručnog istraživanja za jedan od općeprihvaćenih pravaca nude potragu za njegovim korijenima i razlozima nastanka odnosno uspjesima i nedostacima – poznatim ili pretpostavljenim – koji su takav koncept ili ideju pratili u prethodnim razvojnim stadijima. Upravo na tom tragu, u potrazi za suvremenim perspektivama neoweberijanske države u ovom radu polazimo od samih njenih osnova te Maxa Webera čija je analiza birokracije prema akademiku Pusiću, za znanstvenike koji se bave ili se žele baviti upravom na teorijskoj razini - nezaobilazna. To bez obzira slažu li se s pojedinim njegovom postavkama ili ih podvrgavaju kritici. (Pusić, 1995).

Ideja koja se proteže od početne do završne točke ovog rada te poput niti povezuje sve njegove sastavne dijelove - ali i Weberov opus s jedne strane te kontekst suvremenog svijeta i suvremenih upravnih doktrina, u sada sasvim različitom socijalnom, pravnom i upravnom okružju od onog koje je promatrao Weber - jest upravo njegova birokracija i njeni principi. Poseban poticaj ovom istraživanju predstavlja činjenica da su principi Weberove birokracije uspješno očuvani i prilagođeni potpuno novom kontekstu 21. stoljeća u kojem su u obliku neoweberijanske uprave transformirani iz idealtipa u normativni model koji predstavlja vrijednu alternativu i uzor za suvremene reforme javne uprave zainteresiranim ključnim *policy* ili *politics* akterima koji donose odluke u pojedinim reformskim procesima. Tim više, weberijanski principi i vrijednosti posebno su vrijedni pažnje imajući u vidu njihovo očuvanje u razdoblju izrazite konkurencije ideja, modela i doktrina u kojem su pojedine, poput novog javnog menadžmenta, bile izravno uperene protiv samih temelja ideje koju ovdje razmatramo - čime je, prema polazišnom stavu autorice ovog rada, empirijski dokazana točnost Weberovih pretpostavki o nesalomljivosti jednom uspostavljene birokracije ili preciznije i uže - temelja suvremene doktrine (neo)weberijanske uprave.

Strukturno, rad se sastoji od uvoda kroz pogled u mali odsječak Weberovog djela i to upravo onaj iz kojeg možemo ekstrahirati materiju iz koje je izgrađen njegov konstrukt o (javnoj) upravi. Preciznije, idealtip birokracije. Taj pogled u njegova osnovna obilježja i analiza elemenata Weberove birokracije predstavlja prvu cjelinu rada nakon koje slijede dvije zasebne cjeline od kojih je prva ona posvećena razvoju upravnih doktrina i njihovom širem

horizontu dok u konačnici slijedi cjelina koja predstavlja kulminaciju ideje i posvećena je centralnoj doktrini u ovom radu, doktrini neoweberijanske uprave. Rad je ujedno povezan s povijesnim i logičkim tijekom razvoja weberijanske upravne misli i njegovih emanacija u određenim povijesnim razdobljima i to od Weberove birokracije oblikovane u njegovom idealtip, a zatim i transformaciji iz idealtipa u stvarno, faktično i životno ostvarenje u formi weberijanske javne uprave kao i idejama, paradigmama, modelima i doktrinama koji se kasnije razvijaju usporedno ili u odgovoru na weberijansku birokraciju, dovodeći ju na iskušenje. Posljednja, vjerojatno i ključna, točka povijesnog tijeka i ovog rada jest pomnije razmatranje ideje, faktično doktrine, neoweberijanske javne uprave u kojoj doktrini su oživotvoreni izvorni principi koje je prije gotovo stotinu godina postavio Max Weber, ključna i neizostavna figura ove analize.

Cilj ovog istraživanja jest proniknuti u tajne uspjeha weberijanske birokracije prikazom izvornog rada Maxa Webera te uvažavajući suvremenu okolinu javne uprave pokušati neizravno odgovoriti na pitanje o suvremenim perspektivama doktrine neoweberijanske države u svijetu poharanom monokulturom novog javnog menadžmenta.

Iako je Weber bio zagovornik birokracije kao skupa jedinstvenih i općih principa koji jednako važe za organizacije u privredi, području javnog prava, političke organizacije ili za one u domeni crkvenog prava, ovaj je rad - osim u svojoj prvoj cjelini koja se bavi izvornim Weberovim radom - u cijelosti odmaknut od istraživanja uspjeha njegove birokracije u privrednim organizacijama i posvećen domeni javnog prava. Uostalom, to je i logično jer doktrina neoweberijanske uprave, u kojoj kulminira izvorna Weberova ideja kao i ovaj rad, upravom podrazumijeva isključivo onu javnu.



## 2. WEBEROVA BIROKRACIJA OD (PRIJE) WEBERA PREMA WEBERIJANSKOJ JAVNOJ UPRAVI

Birokracija kao pojam vrlo se često pojavljuje u svakodnevnom kolokvijalnom govoru. Birokracijom se češće opisuju negativne nego pozitivne pojavnosti u sferi doticaja upravne službe i njenih dobrovoljnih ili prinudnih korisnika, pa se u odnosu na upravni aparat ponekad pogledom češće zahvati kadrovski aspekt, ponekad složene sustave organizacijskog ustrojstva i međuodnosa različitih tijela i organa, a ponekad se pod birokracijom primarno podrazumijevaju teško razumljive procedure temeljene na naizgled beskonačnim i složenim izvorima čija interpretacija zahtjeva posebne vještine. Neovisno o poziciji promatrača ili o sastavnici promatranog predmeta koja u pojedinom trenutku padne u prvi plan, analizirani pojam uobičajeno obuhvaća nepoželjne pojavnosti koje najčešće podrazumijevaju komplicirano, sporo i besmisleno administriranje, pretjeranu moć administriranja ili druge neželjene pojavnosti vezane za upravnu službu u najširem smislu no konkretna slika i njen sadržaj u pravilu se razlikuju od pojedinog slučaja ili sugovornika, bez suglasja o bitnim elementima pojma ili o njihovom međusobnom odnosu.

Ako u potrazi za osnovnim pojmovima i njihovim značenjem posegnemo za temeljnim pravnim izvorima oni će nam ponuditi više pravaca koji pojašnjavaju pojam birokracije. Tako Pravni leksikon, uz zavidan uspjeh izostavljanja spomena Maxa Webera, za birokraciju nudi tri usporedne definicije. Pored definicije koja sadržajno obuhvaća prethodno izloženu primarnu asocijaciju koju kolokvijalno rabimo kada se susrećemo s „čitavim svijetom papira“ koji nam stoji na putu do ostvarivanja nekog životnog prava, predmetni izvor nudi još dva pojašnjenja za isti pojam (Pezo, 2007).

Jedna od ponuđenih definicija pojam opisuje kao sustav vladavine u kojem je kontrola tako puno u rukama činovnika da njihova vlast dovodi u opasnost slobode običnih građana ili kao vlast sloja činovnika. Na istoj se liniji govori o razvoju industrijskog i urbanog društva koje je dovelo do razvoja socijalne države s brojnim javnim službama, a time i do reakcije koja je izuzetno zanimljiva u odnosu na nadolazeće korake ovog istraživanja i ogleda se u strahu od pretjerane birokratizacije. Ponuđeni izlazi iz birokracije svode se na reorganizaciju ili na privatizaciju podloge na kojoj ona sama nastaje - javnih službi (Pezo, 2007).

Dok nam je prethodna definicija otvorila poneke perspektive u odnosu na razloge nastanka upravnih doktrina koje su prethodile doktrini neoweberijanske države, iduća definicija

posredno govori o konceptu weberijanske birokracije *per se*, a time i o konstitutivnim elementima njezine reinkarnacije u vidu neoweberijanske države. Ovdje se o birokraciji govori kao o određenom tipu upravne organizacije, neovisno o njezinim posebnim obilježjima. Takvo se shvaćanje dalje pojašnjava iz različitih gledišta pa se govori o birokraciji kao sinonimu za veliku organizaciju, povezivanju međusobno ovisnih ljudi i funkcija tako da služe središnjim i zajedničkim vrednotama, postojanju sloja činovnika međusobno povezanih u hijerarhijskim stupnjevima koji djeluju u neosobnom postupku ili kao skupu pojedinaca u državnoj službi ili u službi drugoga javnoga tijela koji su organizirani hijerarhijski, a rad im je obilježen profesionalizmom i plaćom.

Na nužan otklon weberijanske birokracije od „negativne definicije“ birokracije ukazuje i Kregar kada upozorava da:

*„Weber pod pojmom birokracije ne razumijeva negativne posljedice uprave, kao što se to krivo često čini. Suprotno tome, birokraciju on smatra jedan određeni oblik racionalne organizacije posla podijeljenog među mnoge ljude koji trebaju ostvariti neki izvana zadani zadatak. Trajna birokratska vlast s točno određenim nadležnostima nije pravilo već izuzetak.“* (Kregar, 2008).

Ako pak u potrazi za smislom i razumijevanjem pojma pođemo do njegovih samih korijena dolazimo do fiziokrata Vincenta de Gournaya (1712 – 1759), autora izraza, kojeg je skovao od riječi *bureau* (franc.: vunena tkanina kojom su pokriveni uredski stolovi, zatim same uredske stolove te na posljatku i urede u kojima su se stolovi nalazili) te riječi *kratein* (starogrč.: vladati putem sile). Ovdje akademik Pusić upozorava na sada već očito iz dosad izloženog – upozorava naime na činjenicu kako je navedeni pojam do danas već višeznačno primjenjivan (Pusić, 2002).

Gourney (Pusić, 2002) je inače pod birokracijom podrazumijevao „službenike, sekretare, inspektore i intendante, koji su postavljeni da bi unaprijedili javni interes, dok u stvarnosti čini se da je javni interes ustanovljen kako bi služba mogla egzistirati“, a sličnog je stava i John Stuart Mill (1806. –1873.) koji birokraciju smatra oblikom vladavine postavljenim nasuprot demokraciji te radi njenog obuzdavanja zaziva kontrolu od strane predstavničkih tijela (Perko-Šeparović, 1985). Birokracija se kao sustav upravljanja javlja u Njemačkoj u

poslijeratno reformsko vrijeme početkom 19. stoljeća tako što novi sustav ureda *bureaux* ili *Einheitssystem* nasljeđuje raniji sustav kolegija. Novi sustav odlikuje raspodjela odgovornosti na pojedince na razinama ispod ministarske te briga za tehničke detalje rada i strukturu sustava.

Općenito, u predweberijansko vrijeme pojam birokracije mogao se raščlaniti na tri značenja – netom spomenuti hijerarhijski sustav ureda, zloupotreba moći kako ju vide John Stuart Mill i istomišljenici te, u posljednjem značenju, kao novi tip vladanja činovništva. Pritom, prema Perko-Šeparović, između birokracije u posljednja dva značenja odnosno birokracije kao oblika vladavine i birokracije kao zluporabe moći – nema diferencijacije (Perko-Šeparović, 1985).

## 2.1 Birokracija Maxa Webera

Za Kregara je Weber u odnosu na sociologiju (prava) ono što je Newton u odnosu na fiziku (Kregar, 2008). Prema Perko-Šeparović, doprinos izučavanju birokracije važniji od ukupne sume doprinosa njegovih prethodnika dao je upravo Max Weber (Perko-Šeparović, 1985).

Max Weber (1863. – 1920.), bio je veliki njemački pravnik, filozof i sociolog – vjerojatno jedan od najvećih mislioca suvremenog doba, kojega se zajedno s Karlom Marxom i Emilom Durkheimom smatra jednim od utemeljitelja modernih društvenih znanosti, a osobito sociologije i sociologije prava (Kregar, 2008). Weber je birokraciji posvetio poglavlje svog kapitalnog djela *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*, djela u kojem namjerava sistematizirano prikazati svoja sociološka stajališta no iznenadna smrt autora, izdavača dovodi u položaj da samostalno organizira i sređuje nedovršene i nepotpune rukopise. Ipak, dojam provizornosti i nedovršenosti koji krasi ovo djelo, zapravo su karakteristični za cjelokupni Weberov opus, a u prilog jednostavnosti tumačenja njegovog nemjerljivog doprinosa ne ide ni stil kojeg krasi gorostasne strukture riječi opterećene silom sadržaja – često zapravo ni u kakvoj vezi sa predmetom razmatranja (Đurić, 1987). Sve to ukazuje na silan trud i vrijeme koje valja uložiti u interpretaciju Weberovog rada, a većinu zainteresirane publike zapravo osuđuje na izvore u kojima se reinterpreтира izvorno djelo.

U raspravi o ranom razvoju upravne teorije, Pusić ukazuje na originalnost i kapacitet Weberovog teoretskog okvira, neusporedive s njegovim prethodnicima, ali ukazuje i na

činjenicu kako Weberov teoretski okvir nije razvijen ekskluzivno u odnosu na upravu već kao opća teorija o društvu. U osnovi te teorije nalaze se tri postavke: prvo, djelovanje, akcija, ljudski čin shvaćen kao svako ponašanje s kojim aktor povezuje subjektivno određivi smisao, osnovni je konstrukcijski element društva; ideje bitno usmjeravaju način ljudskog djelovanja te konačno; nastanak suvremenih društava bitno je određen tendencijom prema racionalizaciji ljudskih motiva, postupaka i institucija (Pusić, 1995).

Upravo polazeći od akcije, Weber upravu shvaća kao agregatno stanje akcije – kao akciju koja se skrutnula u strukturu, a kao jedinstvena djelatnost obavlja se u privatnim poduzećima, javnim ustanovama odnosno državnim upravnim organima i organizacijama. Potonja je međutim specifična obzirom na svoju dvojaku funkciju odnosno na funkciju kao instrumenta vlasti, ali i kao nositelja javnih službi. Također, rutina proizašla iz velikog broja istovrsnih predmeta koje obrađuju državni organi i organizacije ima i funkciju zaštite ustavom zajamčenih prava građana (Pusić, 1995).

Weber ne definira (Perko-Šeparović, 1985) birokraciju kao takvu već ju veže za analizu vlasti, koju diferencira od moći, pri čemu daje idealtip birokracije. On naime utvrđuje tri tipa vlasti koji imaju različite izvore legitimnosti odnosno različite osnove na koje se njihovi nosioci pozivaju kako bi je opravdali budući da sam poziv na legitimnost koji ne sadrži osnovu nije dovoljna osnova za opravdanje. Tradicionalna vlast počiva na vjeri u nedodirljivost, nužnost i svetost drevnih tradicija i poretka; vršenje vlasti i nasljeđivanje određeni su tradicijom; pokoravanje se izvodi iz odnosa vladara i podanika; volja vladara je zakon; vladar vlada uz pomoć osobno zavisnog aparata kojeg nagrađuje milošću ili naturalnim davanjima. Karizmatička vlast zasniva se afektivnoj predanosti ličnosti vođe odnosno njegovoj karizmi, vjeri u njegovu snagu, junaštvo, duhovnu ili govorničku moć. Izvor predanosti je oduševljenje, poslušnost se zasniva na osobnim odlikama vođe, a nestabilan karakter takvog oblika vlasti ogleda se u činjenici da poslušnost traje samo dok traje i karizma na kojoj se zasniva vlast.

Različito od tradicionalne i karizmatičke vlasti, legalna vlast uspostavljena je na „bezličnom poretku“; poslušnost je odvojena od osobnih svojstava nositelja vlasti te je eventualno vezana za njegova ovlaštenja; pravne norme na jednak način obvezuju nositelje vlasti i podanike. Sama beneficija vršenja vlasti veže se za strogu proceduru izbora ili imenovanja, a legitimnost poretka zasniva se upravo na racionalnosti i objektivnosti takvih postupaka. Legalno

legitimna vlast zasniva se na uvjerenju o važenju pravnih pravila normi stvorenih u racionalnom postupku u kojemu se pozitivnim pravom određuju prava i obveze (Kregar 2008). U odnosu na njen nastanak, pravna norma može biti uvedena sporazumom ili nametanjem, ali ponovno na temelju svrsishodnosti, racionalnosti ili na obje osnove istovremeno. Upravo se u legalnom tipu vlasti najčešće pojavljuje birokratska (monokratska) organizacija (Perko-Šeparović, 1985).

Prema Weberu (Đurić, 1987) način funkcioniranja birokracije odlikuju tri konstitutivna elementa koji se odnose na nadležnost - strogu određenost, zakonom ili drugim upravnim aktom, pojedinog organa za obavljanje službenih poslova. Prvi element predstavlja raspodjela poslova koji proizlaze iz redovne djelatnosti, a koji poslovi su raspoređeni na način da predstavljaju službenu dužnost. Jednako strogo raspodijeljena je i vlast zapovijedanja koja je neophodna za obavljanje takvih poslova te sredstva prisile koja su pojedinim organima stavljena na raspolaganje uz stroga ograničenja pravilima. Konačno, u cilju redovitog i trajnog obavljanja poslova, treći element predstavlja planski pristup postavljanja službenika s potrebnim kvalifikacijama.

Za nadležnost se veže i hijerarhija koju autor tumači kao sustav podređenih i nadređenih organa, s pravom nadzora viših nad nižim organima i mogućnošću žalbe pojedinca višem organu na postupanje nižeg. Potpuno razvijeni oblik hijerarhije podrazumijeva monokratsku strukturu na pojedinim instancama hijerarhije i to, ponovno, neovisno od tome radi li se o privrednoj, upravnoj, crkvenoj ili stranačkoj (političkoj) organizaciji. U svojoj dosljednoj i potpunoj provedbi u organizaciji javnog prava, načelo hijerarhije podrazumijeva i ograničavanje hijerarhijski višeg organa da preuzima poslove sebi hijerarhijski podređenog organa već takvo načelo traži da pojedine poslove obavlja isključivo nadležni organ i nijedan drugi.

Nadalje, birokracija podrazumijeva da se poslovi obavljaju na temelju akata i pisanih dokumenata, kadrovske preduvjete u vidu „aparata“ službenika i pisara te prostorne preduvjete koji i faktično odvajaju privatne prostore za život i stanovanje od prostora u kojima se imaju obavljati službene dužnosti birokracije. Weber sve prethodno u odnosu na privatno poduzeće naziva „biro“, a u odnosu na organizaciju javnog prava „kancelarija“. Takvo stanje odvajanja privatnih resursa od službenih ili javnih, za koje odvajanje navodi da u osnovi seže u srednji vijek, nalazi posebno važnim budući da se time odvoja, doslovno i

preneseno – privatna kuća za stanovanje od obavljanja javne službe. Dakle, u pitanju je odvajanje privatnih poslova od službenih, privatne korespondencije od službene, privatne imovine od imovine poduzeća ili druge organizacije (Đurić, 1987).

Pretpostavkom obavljanja službenih dužnosti u birokratskim organizacijama, uključujući i one specijalizirane, Weber nalazi temeljito stručno školovanje koje jednako i u sve većoj mjeri vrijedi za službenike i namještenike u svim vrstama birokratskih organizacija. Dalje u vezi kadrovskih aspekata birokracije, autor smatra da potpuno razvijena birokracija traži obavljanje službe kao isključivog zanimanja. Takva se služba može obavljati i u kraćem, ograničenom vremenu no ne i kao usputni ili počasni posao, kakav je slučaj bio u vremenu koje prethodi razvoju birokracije.

Službene dužnosti u birokratskoj organizaciji obavljaju se na temelju manje ili više postojanih i iscrpnih pravila koja je moguće naučiti. Poznavanje takvih pravila podrazumijeva posebnu vještinu sastavljenu od prava, upravne nauke i nauke o privrednom poslovanju, a koju vještinu savladavaju službenici u birokraciji. Dakle, birokracija se u svojoj biti veže za pravila te na taj način čini otklon od patrimonijalizma gdje su društveni odnosi izvan okvira regulacije tradicijom (bili) podložni reguliranju osobnim privilegijama ili darovima milosti. Pravna vezanost birokracije pravilima podrazumijeva i zabranu konzumiranja dane zakonske ovlasti „od slučaja do slučaja“ već isključivo na apstraktan način (Đurić, 1987).

Sumarno, prema Maxu Weberu kao najmjerodavnijem izvoru za njegov idealtip birokracije, taj idealtip odlikuje iduće karakteristike, od kojih će pojedine grupe biti šire razmotrene u nastavku rada:

- i. jasno definirana nadležnost utvrđena pravilima, zakonima i propisima;
- ii. princip hijerarhije na način da se struktura uspostavlja u odnosu s nadređenim i podređenim razinama;
- iii. rad se zasniva na pisanim aktima;
- iv. služba se zasniva na osnovu stručnosti i obuke;
- v. služba je temeljno zanimanje, službeniku pripada materijalna novčana naknada, a služba je doživotna;

- vi. službene dužnosti u birokraciji obavljaju se na temelju općih pravila koja je moguće naučiti (Meier i Hill, 2005).

### **2.1.1 Položaj službe i službenika u Weberovoj birokraciji**

Kako proizlazi iz već iznesenog, posebnu pažnju u svojim razmatranjima birokracije Max Weber posvećuje službi te službenicima unutar nje.

Weber (Đurić, 1987) smatra da kao izravna i logična posljedica birokracije nastaje poseban odnos između službe i službenika kao njenog nositelja, a taj odnos opisuje kao „službu kao poziv“. To se u odnosu na samog službenika najprije ogleda u zahtjevu da stekne odgovarajuće obrazovanje te da položi odgovarajući ispit u koje stjecaje budući službenik ulaže svoje vrijeme i resurse. Isto tako, položaj službenika ima karakter dužnosti čime se odvaja od njegove kućne ekonomike i privatnih poslova na način kako su služba i privatna sfera bili isprepleteni u srednjem vijeku - kroz rentu ili druga sporedna davanja koja bi pripadala službeniku. Međutim, službu u birokraciji Weber razlikuje i od razmjene usluga za novčanu naknadu kakvu podrazumijeva ugovor o radu. Za njega je stupanje u službu, čak i u privrednoj birokratskoj organizaciji, preuzimanje specifične obveze za vjernost u službi – na strani službenika, a na strani nositelja službe – obveza osiguravanja egzistencije.

Weber (Đurić, 1987) također u birokraciji supstituira uspostavu odnosa prema jednom konkretnom nositelju vlasti, primjerice u feudalizmu utjelovljenom u vladaru, uspostavom odnosa prema bezličnoj stvari ili cilju. Ipak takav je cilj obično iza sebe podržan nekom kulturnom vrednotom za koju se u pojedinoj zajednici vjeruje da je ostvarena, a utjelovljuje se u državi, crkvi, stranci, lokalnoj zajednici ili privrednoj organizaciji. Dakle, takve vrijednosti nadomještaju zemaljskog ili nadzemaljskog osobnog vladara – božanstvo ili vladara. Govoreći o crkvi kao birokraciji, biskup više nije nositelj osobne karizme koji nadzemaljskim sredstvima spasenja raspolaže na osnovu osobnog naloga nadzemaljskog entiteta isključivo kojem odgovaraju, već takvim sredstvima spasenja raspolaže prema kriteriju dostojnosti za spasenje i traženju.

Moderan službenik uživa poseban staleški ugled, bez razlike radi li se o službeniku u privrednoj organizaciji ili onom u javnoj službi, a takav je položaj službenika zajamčen propisima koji utvrđuju rang službe. Stvarni društveni položaj službenika obično je najveći onda kada postoji izražena potreba stručno obrazovanog upravnog aparata, kad su društvene

razlike izrazite i kad se uslijed društvene raspodjele moći ili skupocjenosti posebnog upravnog obrazovanja službenici pretežito regrutiraju iz redova povlaštenih slojeva društva. Prema Weberu (Đurić, 1987), zahtjev odgovarajuće stručne kvalifikacije kao uvjet za rad u upravnom aparatu povećava staleški moment u društvenom položaju službenika, a što u konačnosti dovodi i do, većeg ili manjeg, zatvaranja upravnog staleža. Za razliku od starih društva, osobito tadašnje Europe, suprotno vrijedi za društva u nastanku gdje uslijed širokih ekonomskih mogućnosti odnosno značajnog prostora za zaradu, nema razvijenih društvenih struktura, poput Amerike u to vrijeme. U takvim društvima je potreba za specijaliziranim stručnim znanjima službenika razmjerno mala, pa je stoga i društveni ugled službenika u birokraciji nizak (Đurić, 1987).

U odnosu na zasnivanje službeničkog položaja odnosno „postavljanje“ službenika u birokratskoj organizaciji, Weber (Đurić, 1987) postavlja distinkciju između izbora i imenovanja. Za njegov čisti tip birokratskog službenika svojstveno je da službenik biva postavljen na svoj položaj imenovanjem. Isto tako, smatra da službenik koji nije izabran već je imenovan svoj posao obavlja točnije jer je vjerojatnije da će na njegovo postavljanje u službu i obavljanje iste te službe utjecati stručna svojstva i razmatranja. Mehanizam izbora službenika kritički komentira stoga što smatra da izabrani službenik ne može biti neovisan od onih koji su ga izabrali odnosno, drugim riječima, smatra da službenik izabran od strane onih koji su ga izabrali takvim izborom prestaje biti birokratskom figurom. Nadalje, smatra da prilikom zasnivanja službe izborom političke stranke više obzira poklanjaju uslugama koje su pristalice učinile vođi stranke nego stručnim aspektima kandidata.

Intrigiran Sjedinjenim Američkim Državama, Weber (Đurić, 1987) daje primjer postavljanja službenika u upravnim aparatima u tamošnjoj lokalnoj samoupravi. Model naziva cezarističkim i to stoga što je podrazumijevao slobodu izabranih predstavnika u jedinicama lokalne samouprave da biraju službenike prema vlastitom nahođenju, bez obzira na tradiciju i druge okolnosti. Time „cezar“ odnosno izabrani predstavnik masa u organiziranom obliku vlasti, ovdje u jedinici lokalne samouprave, postaje neograničenim vladarom odabrane grupe najkvalificiranijih službenika. Prema Weberu, taj američki cezaristički model koji se zasniva na „vlasti osobnog genija“ stoji suprotstavljen formalnom demokratskom načelu izborne službe.



Služba u weberijanskom modelu birokracije je doživotna. Položaj službenika u organizacijama javnog prava, a u sve većoj mjeri i u drugim organizacijama, uključuje doživotnost – strogo razlikujući time službenika od radnika – čak i kada su u pitanju birokratske strukture privrednih organizacije u kojima je takvo razlikovanje vjerojatno i najizraženije. Načelo doživotnosti službe vrijedi i u slučajevima kada istovremeno postoje instituti otkaza ili imenovanja na mandat na određeno vrijeme. Doživotnost službe, kao dio garancije položaja službenika zaštitom od samovoljnog otpuštanja ili premještanja, od službenika zauzvrat traži objektivno obavljanje službe ne uzimajući u obzir bilo kakva osobna subjektivna svojstva. No pravo na službu, koje obuhvaća osiguravanje materijalnog položaja i zaštitu od samovoljnog premještanja ili otpuštanja, ima svoje granice. Iako ne precizira takvu granicu, Weber (Đurić, 1987) smatra da bi neobuzdano pravo na službu dokinulo zahtjev za postavljanjem službenika prema kriteriju efikasnosti i posljedično smanjilo dostupnost službe onima koji tek čekaju na nju.

Činovnik u Weberovom modelu birokracije ima zajamčenu redovitu novčanu naknadu u obliku plaće te primanja po prestanku službe – mirovinu. Službenička plaća u osnovi se ne određuje prema učinku, kakav je slučaj nadnice kakvu ugovara i prima radnik, već je određena prema staleškom položaju, vrsti funkcije ili ranga te prema radnom stažu. Weber ocjenjuje (Đurić, 1987) kako je, obzirom na izložene elemente koji službu čine dobro materijalno osiguranom te društvenog ugleda koji istu prati, služba vrlo poželjna u onim zemljama u kojima je društveno-ekonomsko uređenje nadišlo kolonijalni oblik privrede. Međutim, u takvim okolnostima - iako poželjna i sigurna – služba podrazumijeva i relativno niske plaće.

Hijerarhijski ustroj birokracije, u odnosu na službu, ujedno podrazumijeva mogućnost karijernog napretka službenika tako da s nižih položaja napreduje na one hijerarhijski više. Weber (Đurić, 1987) smatra da prosječan službenik prirodno teži „mehaničkom“ određivanju uvjeta napredovanja i to tako da se prilikom napredovanja i pratećeg određivanja plaće u obzir uzima vrijeme provedeno u službi i uspjeh postignut na stručnom ispitu, u slučaju da je stručni ispit uspostavljen. Razvoj prava na službu, staleško odvajanje i rast posebnih materijalnih prava dovodi do toga da se služba počinje smatrati sinekurom i to za one koji su kvalificirani temeljem postignutog stupnja obrazovanja. Međutim, potreba da se pored osnovnih stručnih kvalifikacija u obzir uzimaju i osobne i intelektualne kvalifikacije

pojednog kandidata odnosno službenika, dovela je do toga da se pojedine, u pravilu visoke političke službe poput ministarskih, popunjavaju bez obzira na stručne kvalifikacije.

### **2.1.2 Tehničke prednosti birokratske organizacije**

Prema Weberu (Đurić, 1987), osnovni razlog proboja birokratske organizacije leži u njenoj tehničkoj nadmoći nad drugim oblicima organizacije. Smatra da se potpuno razvijen birokratski mehanizam odnosi prema drugim oblicima organizacije kao „mašina prema nemašinskim oblicima proizvodnje“. Strogu monokratsku birokratsku organizaciju krasi točnost, brzina, nedvosmislenost, poznavanje dokumenata, trajnost, obzirnost, jedinstvo, stroga podčinjenost, ušteda na materijalnim i osobnim rashodima. Za razliku od kolegijalnih ili počasnih oblika u kojima se služba obavlja kao sporedno zanimanje, u monokratskoj birokratskoj organizaciji birokratske upravne poslove obavljaju inokosni upravni službenici, a takav rad – posebice u slučaju složenih zadataka – plaćenu birokratsku službu stavlja ispred načelno besplatne počasne službe, kako u aspektu manje konačne cijene tako i u odnosu na točnost ispunjenja zadatka. Weber (Đurić, 1987) počasnu službu smatra nezavisnijom i nestalnijom, ali i zaostalom i prevaziđenom u odnosu na birokratsku upravnu organizaciju, smatra da je manje precizna, da za ispunjavanje zadataka treba vlastiti službenički aparat pa je takvim angažiranjem dodatnih resursa manje efikasna i skuplja od birokratskog upravnog aparata. Slično prema njemu vrijedi i za kolegijalne oblike upravljanja, za koje nalazi da podrazumijeva sukobe, odgode i traženje kompromisa između pojedinih dionika i njihovih stajališta, pa takav način funkcioniranja dovodi do sporosti i manjka jedinstva.

Odlike koje krasi birokratsku upravnu organizaciju – brzo, točno, jedinstveno i trajno obavljanje službenih zadataka – neodvojivo su vezane za moderan kapitalistički privredni sustav. Tako moderna kapitalistička privredna poduzeća nalazi idealnim primjerom birokratske organizacije.

Odlika birokratske upravne organizacije koju Weber posebno naglašava (Đurić, 1987) jest mogućnost provođenje podjele rada prema objektivnim kriterijima. Podjela rada omogućava povjeravanje specijaliziranih poslova specijaliziranim službenicima, koji tu specijalizaciju s vremenom uče i dodatno usavršavaju. Objektivno i stručno obavljanje poslova koje proizlazi iz principa birokratske upravne organizacije znače obavljanje poslova s obzirom na objektivne

kriterije i „bez obzira na ličnost“. Potonje prema Weberu podrazumijeva postupanje ili odnos u kojem se teži golom ekonomskom interesu.

Nadalje, razvijenoj birokraciji Weber (Đurić, 1987) pridaje odliku *sine ira et studio* smatrajući pritom da birokraciji pripada položaj koji je oslobođen svake ljutnje ili strasti odnosno dehumanizacija kao željeni ishod. Službeni bi poslovi trebali biti oslobođeni utjecaja ljubavi, mržnje i ostalih osobnih i emocionalnih momenata koje nije moguće proračunati. Prednošću i vrlinom birokracije nalazi se isključivanje osobnih simpatija i naklonosti, milosrđa i zahvalnosti odnosno tranzicija prema složenoj i specijaliziranoj kulturi čiji su službenici objektivni i u ljudskom pogledu nezainteresirani.

### **2.1.3 Posebne odlike birokracije - trajnost i moć**

Pogled na Weberova razmatranja birokracije (Đurić, 1987) odaje dojam beznadnosti u odnosu na preokret koji bi doveo do stanja koje prethodi birokraciji. Birokraciju kao prvorazredan instrument onoga tko ovlada njome, smatra praktično nesalomljivom od trenutka kada je potpuno uspostavljena. Smatra da su moć i rezultati rada birokracije i bilo kojeg drugog kolektivnog ili zajedničkog ljudskog poduhvata, neusporedivi – pod uvjetom istih uvjeta. Stoga su i službenici, kao elementi sustava utjelovljenog u birokraciji, za nju vezani gotovo neodoljivom vezom. Službenici su naime, različito od osoba kojima je služba počasno ili sporedno zanimanje, čitavim svojim materijalnim i duhovnim postojanjem vezani sa svojom ulogom u birokratskoj organizaciji. Iako vezani, službenici u birokratskom stroju u pravilu su odvojeni mogućnosti upravljanja ili utvrđivanja pravca kretanja. Uloga se svodi na precizno unaprijed određenu putanju i pravac koji uključuju visokospecijalizirane zadatke no službenik svojim činjenjem ili nečinjenjem nije u mogućnosti zaustaviti birokratski stroj niti promijeniti njegov pravac već ta povlastica pripada isključivo upravljačima koji su stoje na vrhu aparata.

Jednom uspostavljeni birokratski aparat ne može biti zaustavljen niti ga se podvlašteni mogu odreći ili ga zamijeniti i to stoga što se temelji na stručnosti, specijalizaciji i podešenosti za rutinsko i virtuosno obavljanje pojedinih planski povezanih zadataka. Odstranjivanje pojedinog službenika dovodi do kaosa, a popunjavanje upražnjenog radnog mjesta predstavlja složen zadatak koji podrazumijeva odabir jednako kvalificiranog službenika. Weber naglašava (Đurić, 1987) kako je ideja odstranjivanja birokratske organizacije, bilo

javnopravne ili privredne, utopistički zadatak koji protekom vremena i sve veće zavisnosti od njezinog točnog i stalnog funkcioniranja, postaje sve manje moguć.

Jednako tako, kako u javnopravnim tako i u privrednim birokratskim sustavima, njegova osnova postaju upravni akti i službenička disciplina. Od službenika se traži da izvršavaju povjerene im zadatke na propisan način, a pod prijetnjom disciplinske sankcije. Pisani upravni akti konzerviraju i štite prava i poredak, a suprotstavljene ideje bakunjinizma o dokidanju stečenih prava i vlasti uništenjem akata Weber (Đurić, 1987) kritizira obrazlažući da uspostavljena kultura poštivanja normi i propisa ostaje i dalje neovisno o egzistenciji akta. Ponovno uspostavljanje urušenog poretka Weber vidi kao put koji počinje pozivom na prethodno uspostavljenu kulturu poštivanja normi i propisa na način kako su naučeni službenici i podvlašteni i to sve do trenutka kada ponovno uspostavljeni poredak počinje funkcionirati.

Trajnost i nepokorivost jednom uspostavljenog birokratskog aparata znači da je taj aparat spreman raditi za svakog tko je bio dovoljno umješan da preuzme vlast od prethodnika i time ovlada birokratskim aparatom. Racionalno ustrojen birokratski aparat treba nastaviti funkcionirati i u okolnostima kada neprijatelj preuzme zemlju i izvrši smjenu na vrhu birokratskog aparata kojim su prethodno vladali poraženi suparnici. Takve su kvalitete u interesu svih dionika, uključujući samog neprijatelja. Opisana svojstva birokracije strogo je razdvajaju od, primjerice, feudalnih uređenja koja se gotovo beziznimno temelje na osobnom poštovanju (Đurić, 1987).

Weber također problematizira i propitkuje (Đurić, 1987) razloge moći birokracije. Birokraciji je naime svejedno da li je njen gospodar narod sa zakonodavnom vlašću, parlament izabran na aristokratskoj ili demokratskoj osnovi ili predsjednik kojeg bira narod, apsolutni ili ustavni monarh. To stoga jer se nositelj vlasti odnosno gospodar birokracije na određeni način nalazi u podređenom položaju u odnosu na samu birokratsku organizaciju odnosno nositelj vlasti nalazi se uvijek u položaju diletanta prema stručnjaku - školovanom službeniku zaposlenom u upravnoj organizaciji. Razmatrajući takav lagodan položaj, ističe kako tehničko savršenstvo birokracije o kojem je bilo riječi prethodno samo za sebe ne jamči položaj kakav si je sama priskrbila. Jednako tako, smatra da razlozi za njenu moć ne leže niti u njenoj neophodnosti, jer tvrdi kako bi u slučaju utemeljenosti takve pretpostavke i u društvenim uređenjima koja su se zasnivala na institutu ropstva, položaj robova trebao biti podjednak njihovoj neophodnosti.

Osnovnim instrumentom očuvanja moći i zaštite svog položaja Weber (Đurić, 1987) nalazi sposobnost birokracije da drži u tajnosti svoje znanje i namjere, a što se uspješno uobličuje u tendenciji isključenja javnosti. To u tolikoj mjeri da daje za krajnji primjer službenike zadužene za poslove financija na dvoru perzijskog šaha koji su od vještine budžetiranja kreirali tajno učenje koje su štitili tajnim pismom. Općenito, smatra da do tendencije za tajnošću prirodno dolazi u područjima rada i resorima u kojima tajnost proizlazi iz prirode stvari i poslova. Takvi su slučajevi uobičajeni čak i u privrednim birokratskim organizacijama kada je u pitanju tržišna utakmica i podatci o poslovanju pojedine privredne birokratske organizacije. Iznimku u javnoj domeni ne predstavlja ni područje vanjskih poslova, vojno upravljanje osobito u odnosu na njegove tehničke aspekte, kao ni određena interesna pitanja u stranačkoj domeni koja valja tajnošću zaštititi od konkurenata u političkoj utakmici.

Međutim, tajnost je birokracija proširila i na ona područja u kojima se to ne može opravdati prethodno istaknutim ili sličnim objektivnim razlozima. Tako kreiranu službenu tajnu birokracija fanatično brani, vodeći se sigurnosnim instinktom moći, čak i u odnosu na zahtjeve predstavničke vlasti za dostavu određenih podataka u slučajevima kada je neznanje parlamenta u interesu birokracije. Nemoći pred birokratskim aparatom nisu imuni ni monarsi čije se ideje i nalozi, u susretu s protivljenjem birokratskog aparata, nerijetko rasplinu bez realizacije. Faktični utjecaj monarha može biti postojan isključivo ukoliko je u stalnom kontaktu sa šefom birokracije (Đurić, 1987).

#### **2.1.4 Kritika weberijanske birokracije**

Kako predmet ovog rada nije analiza Weberovog idealtipa birokracije, tako ni njenoj kritici neće biti ostavljeno mnogo mjesta. Međutim, kratkim pregledom polemičnih točaka namjerava se dati uvod u otvorena pitanja koja se nisu mnoga razlikovala niti u pretvorbi idealtipa u weberijansku birokraciju, a slično bi - vjerujemo - trebalo vrijediti i za onaj stupanj njene transformacije koji je predmetom ovog rada. Najozbiljnija kritika zapravo se i ne odnosi na idealtip već na njegovo ostvarenje u klasičnoj weberijanskoj upravi.

Dok je Weber gledao na stabilnost strukture kao na prednost njegovi kritičari na istu stvar gledaju oprečno. Primjerice, polazeći od najčešće kritike, Downs u svojoj studiji birokracije *Inside Bureaucracy* nalazi visok stupanj stabilnosti struktura u javnoj upravi problemom koji istim tim stabilnim strukturama u javnoj upravi onemogućava brzu prilagodbu društvenim

promjenama i uvjetima. Argumentira kako birokratska javna uprava svojim rastom postaje sve više okoštala te koristi sve značajnije količine energije i resursa na internu koordinaciju i sukobe na svojoj periferiji, čime smanjuje kapacitet za odgovor na promjene u okolini. Zamjera i ono što smatra da Weber u potpunosti zanemaruje - neformalne strukture upravljanja i komuniciranja unutar hijerarhijske organizacije kao i formalne probleme komunikacije odnosno prenošenja zadataka i povratnog izvještavanja o izvršenju (Downs, 1964).

David Osborne i Ted Gaebler, u svojoj čuvenoj knjizi iz 1992. godine *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, koja je idejno inspirirala reformatore države i javne uprave u Sjedinjenim Američkim Državama - tako i reforme potpredsjednika Ala Gorea u mandatu predsjednika Billa Clintona - te kroz modele reforme utjecala na oblikovanje upravnih sustava diljem svijeta, pridaju Maxu Weberu i njegovoj birokraciji dužno priznanje. Osborne i Gaebler čak su skloni primjeni klasičnog birokratskog modela odnosno pripadnicima progresivnog pokreta u razdoblju od tridesetak godina na prijelazu iz 19. u 20. stoljeća Theodoreu Rooseveltu, Woodrowu Wilsonu i Louisu Brandeisu kao nositeljima te promjene, priznati pozitivan doprinos američkom društvu. Taj je pokret uspostavio neovisnu službu koja se zasniva na pisanim ispitima, ima sustav plaća kojim je zajamčena materijalna sigurnost i mehanizme zaštite od arbitrarnosti prilikom zasnivanja ili prestanka službe (Osborne i Gaebler, 1992). Međutim, autori tako uspostavljenom birokratskom aparatu, u stvarnosti weberijanskoj birokraciji, zamjeraju da je rješavanjem jednog seta problema stvarao cijele setove novih problema. Kreiranje mehanizama koji su učinkovito zaštitili javni novac od zlorporabe dovelo je do situacije u kojoj je:

*„(...) doslovno nemoguće upravljati istim novcem. Primjena pisanih testova s trećom decimalom radi zapošljavanja činovnika, policajaca i vatrogasaca, izgradili smo mediokritetstvo u našoj radnoj snazi. U činjenju nemogućim otpuštanja ljudi koji ne daju rezultate, preobrazili smo mediokritetstvo u balvan. U pokušaju kontroliranja doslovno svega, postali smo opsjednuti s određivanjem kako stvari trebaju biti rađene - reguliranjem postupka, kontrolom inputa - toliko da smo ignorirali ishode, rezultate“ (Osborne i Gaebler, 1992).*

Osborne i Gaebler slažu se i da je takav upravni aparat uspješno funkcionirao te da je riješio osnovne probleme koji su pred njega postavljeni - nezaposlenost, materijalnu sigurnost, stabilnost, osnovni smisao poštenja i jednakosti, radna mjesta, infrastrukturu poput komunalne, škola, cesta i autocesta. Međutim, taj se isti aparat razvio u nepreglednu hijerarhiju u kojoj samo oni na vrhu imaju dovoljno podataka za odlučivanje, pretvorio se u kolektiv u kojem ljudi rade rukama, a ne mozgom. Kako živimo u vremenu globalnog tržišta i informacijskog društva, birokratske institucije iz prethodne industrijske ere otežavaju napredak. Zahtjev koji Osborne i Gaebler stavljaju pred moderne institucije je da budu ekstremno fleksibilne i prilagodljive te da isporučuju visokokvalitetna dobra i usluge, a da istovremeno budu responzivne za, sada, klijente i da osnažuju njihov položaj (Osborne i Gaebler, 1992).

## **2.2 JAVNA UPRAVA I UPRAVNE DOKTRINE**

Na početku dolazimo do točke na kojoj je potrebno adresirati i pitanje razgraničenja upravnih doktrina od modela, paradigmi ili drugih konstrukata koji sadrže skupove ideja o javnoj upravi. Naime, znanstveni i stručni izvori o javnoj upravi usporedno rabe pojmove doktrine, modela, teorije, paradigme ili drugih konstrukata opisujući pitanje kojim se bavimo u ovom radu – čak i onda kada nema razlike u perspektivama niti u pristupu analizi. Stoga se otvara pitanje rodoslovlja i granica pojedinih pojmova – što to točno podrazumijeva upravna doktrina, a ne podrazumijeva upravni koncept, primjerice, novog javnog menadžmenta te gdje počinju granice jednog i završavaju granice drugog konstrukta ukoliko se iste u potpunosti ne preklapaju. Kako ta pitanja očigledno nisu riješena u znanstvenoj zajednici, a ovaj rad ne pretendira u smjeru traženja odgovora na teorijska pitanja te vrste, upravnom doktrinom za potrebe ovog rada smatrat ćemo skup mišljenja o javnoj upravi koji uključuje elemente kako ih određuju Koprić, Marčetić, Musa, Đulabić, i Lalić Novak (2021).

Definirajući upravnu doktrinu Koprić i suradnici (2021) istu opisuju kao sustav ideja o poželjnim načinima djelovanja i uputama i dobrim praksama organizacija i upravljanja koji je utemeljen na poželjnim vrijednostima i sistematiziranom iskustvu o upravljanju. Upravna doktrina sadržava standarde organiziranja, postupanja, djelovanja, regulacije, brige o osoblju, menadžmenta, komuniciranja i izvještavanja, financiranja, nadzora uprave i drugih upravnih funkcija, koji se smatraju i uputama za dobro upravljanje. Geneza upravne doktrine nije

preskribirana već pojedina doktrina može nastati induktivnim, ali i deduktivnim putem. U prvom slučaju takav razvoj podrazumijeva sistematiziranje dobre upravne prakse oslanjanjem na odgovarajuće vrijednosti, a u slučaju deduktivnog nastanka – izvođenjem uputa za upravnu praksu iz ključnih vrijednosti javne uprave. Jednako tako, napominje se kako doktrina sama po sebi nije teorija niti pretendira u smjeru znanosti iako se dobre prakse koje konstituiraju pojedinu upravnu doktrinu uspostavljaju bilježenjem, opisivanjem, analizom, klasifikacijom i sistematiziranjem iskustva.

U odnosu na sintetiziranje pojedine upravne doktrine, valja primijetiti kako u oba pristupa nastanku neke upravne doktrine – onom induktivnom tako i u deduktivnom pristupu – orijentacijski značaj nose odgovarajuće vrijednosti kojima se ravnaju njeni stvaraoci. Takve bi se vrijednosti trebale ustanovljivati raspravom o ulozi uprave u političkom sustavu odnosno o ulozi države kao cjeline u društvu. Isto tako, u odnosu na razvoj upravne doktrine ukazuje se na vezanost njihova razvoja ekonomskim, političkim, socijalnim, demografskim i drugim okolnostima nekog prostora i vremena, a uspostavlja se kao neka vrsta standarda za ocjenu uspješnosti javnog upravljanja.

Načelno, autori (Koprić i sur., 2021) grupiraju vrijednosti u javnoj upravi u pet grupa i to: (1) političke vrijednosti – odgovornost uprave, politička decentralizacija, legitimnost, otvorenost, transparentnost, responzivnost; (2) pravne vrijednosti – vladavina prava, zakonitost, pravna odgovornost, jednakost, zaštita prava građana; (3) socijalne vrijednosti – socijalna pravda, solidarnost, milosrđe, socijalna osjetljivost, poštovanje svih vrsta manjina; (4) ekonomske vrijednosti – ekonomičnost, efikasnost, efektivnost, kompetitivnost, orijentacija tržišnim mehanizmima, orijentacija mehanizmima privatnog sektora; (5) ekološke vrijednosti – zaštita okoliša, zaštita prirodne raznolikosti, pažljiva upotreba prirodnih resursa.

### **2.2.1 Od kamentalizma do neotejlorizma - polazišta za raspravu o suvremenim upravnim doktrinama**

Raspravu o upravnim doktrinama i njihovom razvoju teško je povesti bez pogleda u razvoj i nastanak instrumentarija odnosno doktrine kao okvira ili modela – prazne ljuštore koja se ispunjava odgovarajućim vrijednostima i dobrim praksama radi oblikovanja u konkretnu doktrinu. Prva značajna upravna doktrina (Pusić, 2002) koju iz današnje perspektive možemo opisati takvom, a koja je na svome vrhuncu tijekom 18. i 19. stoljeća oblikovala upravni



prostor i na području naše zemlje, nastaje na području današnje Austrije i Savezne Republike Njemačke i to pod utjecajem stavova prosvjetiteljskog racionalizma. Riječ je, razumije se, o upravnoj doktrini koju danas poznajemo kao kameralizam i koja kameralnu znanost gradi oslanjanjem na opisivanje „postojećih dobrih praksi“. Predmet takve potrage i istraživanja predstavlja državni upravni aparat - osobito vojska, policija i financije, pa tako glavni predstavnik austrijskog kameralizma Joseph von Sonnenfels (1733 – 1817) izdaje *Grundsätze der Polizey, Handlung und Finanzwissenschaft* i to prvi dio 1762., drugi 1765. te treći dio 1772. godine. Pritom je pojam policije obuhvaćao cjelokupnu, tada još nediverzificiranu, državnu upravu (Koprić i sur., 2021).

Cilj kameralista jest usavršavanje ljudi djelovanjem državne uprave koju vide kao jedinstvo političkih i tehničkih elemenata odnosno vladara i njegovog aparata. Kameralne znanosti obuhvaćaju „svaki oblik znanja potreban u upravljanju državom, uključujući upravnu nauku, ekonomsku nauku i financijsku nauku, jer su prerasle pretežno tehnički oblik obuke usmjeren na poljoprivredni, industrijski i rudarski razvoj“ (Pusić, 2002). Osnovna vrijednost kameralističke doktrine bila je efikasnost državne uprave koja efikasnijim radom može trošiti manje kao i značaj dobre ekonomije kao osnove za ubiranje poreza i javne financije (Koprić i sur., 2021).

Na tragu efikasnosti uprave kao načela ili vrijednosti te kao inspiraciju nekim suvremenim upravnim doktrinama koje ćemo razmatrati kasnije, a napose upravnim doktrinama iz anglosaksonske upravne tradicije, valja spomenuti i upravnotehnički smjer upravne znanosti. U pitanju je usmjerenje izraslo na prijelazu iz 19. u 20. stoljeće kada obiteljska firma uzmiče pred novim vladajućim oblikom privrednog poduzeća dioničkim društvom. Sudjelovanje u vlasništvu, za razliku od ranijeg vlasništva obiteljskog poduzeća, u neku je ruku neosobno – a takvo bi trebalo biti i upravljanje.

Prema Berlu i Meansu odvajanjem vlasništva od upravljača težište utjecaja prelazi s vlasnika na upravljače koji pod pritiskom tržišne utakmice nastoje smanjiti troškove proizvodnje – primarno racionalnom organizacijom i racionalnim radnim procesom. Ukupnost metoda kojima se to postiže je upravna tehnika odnosno iskustvena disciplina kojoj je cilj povećati efikasnost velikih organizacija (Pusić, 1995). Rodonačelnik upravnotehničkog smjera bio je inženjer i organizacijski konzultant inspiriran organizacijskom efikasnošću, poznat po znanstvenom upravljanju organizacijom koje podrazumijeva striktna načela organizacije rada

uključujući i *one best way of doing a job*, Frederick Winslow Taylor, a na čijem je djelu *The Principles of Scientific Management* (1911) uspostavljen smjer sistematizacije znanja i istraživanja upravne tehnike i organizacijske tehnologije koji akademik Pusić naziva upravnotehničkim smjerom upravne znanosti (Koprić i sur., 2021).

Taj upravnotehnički smjer upravne znanosti, čijeg srodnika pojedini autori nazivaju neotejlorizmom, utjecao je i inspirirao zajedno sa školom javnog izbora nastanak i oblikovanje doktrine novog javnog menadžmenta (Pusić, 2002).

### **2.2.2 Suvremene upravne doktrine, modeli i trendovi**

Pogled na suvremene upravne sisteme nudi značajnu raznolikost varijacija upravnih modela kojima – sami autori, u pravilu donositelja političkih odluka, ili zainteresirana akademska zajednica – pridijevaju attribute autohtonosti i specifičnosti obilježja koja ih razlikuju od drugih nacionalnih ili regionalnih modela. Tako Pollit i Bouckaert navode „novozelandski model“, kanadski „La Relève“ model, belgijski model „Copernicus“ ili njemački model mršave države - „Schlanker Staat“ (Pollitt i Bouckaert, 2011). Manojlović primjenu doktrine novog javnog menadžmenta – doduše ograničenu i u kasnijim fazama doktrinarno nadvladanu dobrom upravom - u reformi javne uprave Danske, naziva danskim modelom novog javnog menadžmenta (Manojlović, 2010). Takva je individualizacija novog javnog menadžmenta u modele nacionalnog predznaka zapravo pravilo ne i iznimka, kako će se vidjeti i u ovom radu.

Što entuzijazmu raznih upravnih reformatora širom svijeta, što pukoj slučajnosti, u primjeni je primjetna značajna diverzifikacija različitih reformskih modela, uglavnom nacionalnog predznaka – sa ili bez jasne doktrinarne podloge. Međutim, prethodno izložene modele možemo tretirati kao modele (ili doktrine) u stabilizaciji ili kao modele koji su prostorno vrlo ograničeni, pa je stoga i njihov širi utjecaj i potencijal za prostorni razvoj ili konvergenciju sužen ili barem zasad neostvaren.

Što se akademske zajednice tiče i njihovog plodonosnog doprinosa raspravi o modelima, doktrinama i okvirima za reformu javne uprave, situacija je podjednako šarolika. Uzmak novog javnog menadžmenta doveo je do poplave mnogih ideja i prijedloga u domeni reforme javne uprave menadžmenta te je otvorena takozvana *post-New Public Management* era. Çolak je kao aktualne trendove u praznom prostoru koji je za sobom ostavila doktrina na odlasku - novi javni menadžment - pobrojao novu javnu službu (eng. *new public service*), menadžment

javnih vrijednosti (eng. *public value management*), upravljanje digitalnog doba (eng. *digital era governance*), doktrina neoweberijanske države (eng. *neo-Weberian state*) i novo javno upravljanje (eng. *new public governance*) (Çolak, 2019). Prema Kopriću i suradnicima (2021) suvremena reformska stremljenja u području javne uprave primarno su inspirirana dvama glavnim doktrinama – novim javnim menadžmentom i dobrom upravom.

Znanstvena analiza i pažljiva dekonstrukcija dominantnih suvremenih upravnih doktrina dovela je do njihovog rastakanja na sastavne elemente i zajednička obilježja. Prema Pollitu i Bouckaertu moguće je razlikovati četiri reformske tendencije u najznačajnijim upravnim doktrinama - očuvanje, modernizacija, marketizacija i minimizacija. Prva podrazumijeva nastojanje očuvanja i postepenog poboljšanja ili nadogradnje klasičnog weberijanskog modela javne uprave s obrazloženjem njegove racionalnosti, dobro organiziranih postupaka i profesionalizma, nepristranosti, zakonitosti i standardizacije upravnog postupanje. Modernizacija traži temeljite zahvate promjena u strukturi i načinu rada javne uprave koji uključuje agencifikaciju, financijsko planiranje na temelju rezultata (eng. *output budgeting*), vanjsko ugovaranje (eng. *outsourcing*) i druge slične mjere. Mjere marketizacije uključuju uvođenje tržišnih principa u javnu upravu kroz uspostavljanje unutarnjeg tržišta, unutarnjeg natjecanja i uvođenje tržišnih cijena. Konačno, minimizacija je usmjerena na smanjivanje javnog sektora privatizacijom ili uključivanje neprofitnog sektora u prepušteni prostor javnog (Bouckaert, 2022).

Bouckaert ukazuje kako se četiri izložene reformske tendencije vrlo rijetko susreću u svojim čistim formama već na konkretnim primjerima možemo raspoznati njihove hibride ili istovremene kombinacije više tendencija. Govoreći o doktrini novog javnog menadžmenta, autor upozorava kako ona uobičajeno uključuje kombiniranje ideološki kompatibilnih tendencija - marketizacije i minimizacije. Doktrina neoweberijanske uprave, s druge strane, obično kombinira održavanje i modernizaciju i to u omjerima zavisno od faktičnih okolnosti u određenoj okolini (Bouckaert, 2022).

#### **2.2.2.1 Pokušaj dekonstrukcije klasične weberijanske uprave - doktrina novog javnog menadžmenta**

Opisujući kontekst nastanka novog javnog menadžmenta Çolak (2019) ga objašnjava kao simbolički zaokret od „administrativne“ prema „menadžerskoj“ javnoj upravi odnosno gubitak upravnog prava kao dominantne odrednice ranijeg klasičnog (weberijanskog) modela

javne uprave i njegovu zamjenu teorijama i praksama koje su ranije bile pridržane isključivo za privatni sektor. Time su granice između privatnog i javnog sektora izbrisane, a njihovim nestankom i ulaskom tržišnog okvira u javni sektor, popularizirana je ideja upravljanja državom kao (tržišnom) operacijom.

Autor kovanice (Çolak, 2019) *New Public Menagement*, Christopher Hood u svome poznatom članku „*A Public Management for All Seasons?*“ kritički propituje vjerojatno najkontroverzniju upravnu doktrinu koja je svojevremeno prezentirana kao „model koji rješava sve probleme javne uprave i koja omogućava svugdje bolje pružanje javnih usluga“. Prema Hoodu, uspon novog javnog menadžmenta izravno je povezan s četiri upravna - kako ih on naziva - megatrenda:

- i. pokušaj usporavanja ili obrata rasta javnog sektora u odnosu na očigledan porast javnih rashoda i broja službenika;
- ii. zaokret prema privatizaciji i kvaziprivatizaciji sklanjanjem privatiziranih usluga od upravne „jezgre“, uz ponovno naglašavanje načela supsidijarnosti u pružanju javnih usluga;
- iii. razvoj automatizacije osobito u domeni informacijskih tehnologija uz njihovo uključivanje i primjenu u području pružanja javnih usluga;
- iv. razvoj međunarodne agende usmjerene na opća pitanja javnog upravljanja, kreiranje javnih politika, stilove rukovođenja i međuvladinu suradnju (Hood, 1991).

U svojoj analizi novog javnog menadžmenta Perko-Šeparović veže se za klasifikaciju Willy McCourta koji pak razlikuje tri modela javne uprave prema kronološkom tijeku njihovog nastanka - klasični weberijanski model, washingtonski model i model novog javnog menadžmenta. Pritom je najstariji, klasični weberijanski model, nastao početkom 20. stoljeća, a washingtonski 1982. godine pod patronatom međunarodnih institucija - Svjetske banke i Međunarodnog monetarnog fonda - koje su provodile reformske zahvate u Gani uvjetujući davanje zajmova drastičnim rezovima javnog sektora. Model novog javnog menadžmenta počeo se razvijati u isto vrijeme i na sličan način u Velikoj Britaniji kao i washintonski model, uz razliku u činjenici da primjena istih reformskih principa u slučaju Velike Britanije nije bila uvjetovana od strane međunarodnih institucija već je proizašla iz ideološkog poklapanja u

svjetonazoru britanskog premijera s ideološkim sklopom koji je promoviran od strane zagovornika i promotora nastajuće doktrine (Perko-Šeparović, 2002).

Točke razdora između weberijanskog modela i reformske doktrine novog javnog menadžmenta koja je uslijedila kao odgovor na uočene nedostatke i manjkavosti osobito su vidljive kroz osnovne ideje na kojima se zasniva većina izvedenica novog javnog menadžmenta. Hood u tome smislu navodi slijedeće ideje na kojima se temelji novi javni menadžment:

- i. razbijanje tradicionalne hijerarhijske strukture javnog sektora formiranjem većeg broja organizacija koje su orijentirane obavljanju samo jednog zadatka uz obvezno razdvajanje *policy* poslova od izvršnih poslova;
- ii. davanje veće slobode djelovanja i odlučivanja javnim menadžerima,
- iii. orijentacija na rezultat, a ne na proceduru (djelovanja);
- iv. jačanje utakmice unutar javnog sektora, stvaranjem internog kvazitržišta koje treba dovesti do veće ekonomičnosti usluga javnog sektora;
- v. veća disciplina i štedljivost u upotrebi sredstava (eng. „*do more with less*“) što se ostvaruje i smanjenjem prava javnih službenika te većom elastičnošću pri zapošljavanju i nagrađivanju;
- vi. orijentacija na korisnike i ostvarivanje veće vrijednosti za novac (Hood, 1991).

Kontekst u kojem kulminira animozitet prema društvenoj i ekonomskoj ulozi države, a time i klasičnoj weberijanskoj upravi na čijim plećima je izrasla država blagostanja nakon drugog svjetskog rata - i njezin američki pandan razvijen iz Rooseveltovog ekonomskog programa „*New Deal*“, jest razdoblje naftne krize sredinom sedamdesetih godina 20. stoljeća koja je imala značajne posljedice na proračune u zapadnim zemljama blagostanja. Razdoblje dominacije države blagostanja obilježeno je ekonomskim prosperitetom i vjerom u javni sektor te rastom interesa za javne poslove. Sve te okolnosti dovele su do jačanja uloge države u nizu sektora te povjerenja u racionalnost državnih politika (*policy*). Ekonomski krah i recesija proizašli iz prve krize 1973., a zatim i iduće šest godina kasnije, poljuljali su i preokrenuli trendove rasta javnog sektora te pojačali pozive za rezanjem troškova te

povećanjem efikasnosti i efektivnosti. Tako promijenjene okolnosti i novo okruženje iznjedrili su zahtjeve za prenošenje principa upravljanja karakterističnih za *business* u kontekst javnog sektora (Perko-Šeparović, 2002b).

U odnosu na ideološku pozadinu doktrine novog javnog menadžmenta, svaki od njegovih derivata - uključujući ovdje spomenute modele - počiva na inkorporaciji neoliberalne ideje čija je globalna deifikacija u posljednja dva desetljeća dvadesetog stoljeća dovela do inspiriranja većine reformi javnog sektora neoliberalnim principima. Promocija washingtonskog odnosno britanskog modela reforme javne uprave od strane Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj potaknuta je „kako se čini, globalnim ideološkim konsenzusom“. Tako se čini da su i za Margaret Thatcher ideološki motivi za reformu javne uprave kroz doktrinu novog javnog menadžmenta bili primarni u odnosu na sve druge. Perko-Šeparović (2002) to zaključuje osobito iz činjenice da je proklamirani cilj reforme - evaluacija svake moguće aktivnosti na osnovu unaprijed uspostavljenih indikatora - u cijelosti promašen budući da su sami reformatori propustili utvrditi odgovarajuće kriterije za evaluaciju.

Iako se u kontekstu propagiranja doktrine novog javnog menadžmenta i njegove ideološke osnove u odnosu na zemlje izvan kruga zapadnih demokracija često, opravdano, govori o prisilnom i ucjenjivačkom momentu njegovih međunarodnih sponzora, treba jasno istaknuti kako to nije uvijek bio slučaj. Ideologija novog javnog menadžmenta uglavnom je spremno prihvaćena u krugu zemalja Središnje i Istočne Europe i to stoga što su te postkomunističke zemlje sa zadovoljstvom dočekale demontažu omraženog glomaznog državnog aparata i privatizaciju komunističkih privrednih mastodonata (Randma-Liiv, 2008). U tome ipak ne treba tražiti veće zlo od izgubljenog vremena, jer - kako ćemo u daljnjim cjelinama ovog rada vidjeti - uspostava moderne države s optimalnim administrativnim kapacitetom ne funkcionira po principu *one-fits-all* nego traži slojevitu i pažljivu izgradnju institucija, pravila i kulture.

#### **2.2.2.2 Usporedne upravne doktrine - nova javna uprava i dobra uprava**

U ranijem djelu ovog rada posvećenom suvremenim upravnim doktrinama, modelima i trendovima utvrdili smo da je postojeći izbor modela, trendova, paradigmi i ideja u javnoj upravi gotovo beskrajan, a praksa i literatura predstavljaju i dalje nepresušan izvor novih i alternativnih rješenja. Međutim, promatrajući upravni prostor zapadnog svijeta u vremenskom okviru od posljednjih pedesetak godina, doktrine - pored već izložene doktrine novog javnog

menadžmenta - koje su najdublje i najznačajnije obilježile tako određeni upravni prostor u mjeri da su i nadalje teorijski ili praktično aktualne ili inspirativne - jesu doktrine nove javne uprave i dobre uprave. U svoje vrijeme, i jedna i druga doktrina, uspješno su izvele skok s „papira“ u realne okvire stvarne države te su značajno obilježile kontekst vremena i prostora u kojem su bile aktualne.

S takvim su određenjem suglasni i istaknuti domaći autori u području znanosti o javnoj upravi (Koprić i sur, 2021).

#### **2.2.2.2.1 Nova javna uprava**

Aktualna najviše do osamdesetih godina prošlog stoljeća, doktrina nove javne uprave (eng. *new public administration*) nastala je u Sjedinjenim Američkim Državama na poticaj, prije svega, teoretičara javne uprave i to u okolnostima vijetnamskog rata i rasnih sukoba koji su u siromašnim američkim četvrtima doveli do nemira i otvorene kritičnosti prema državi. Stoga se u manjkavosti postojećeg doktrinarnog okvira krenulo konstruirati novi, osjetljiviji na građane i poteškoće s kojima se nose. Prema Frederiksonu, doktrina nove javne uprave:

*„(...) bio bi pokušaj ustrojiti, opisati, konstruirati i osigurati operativnost organizacija koje promiču vrijednosti odazivnosti uprave na interese građana, sudjelovanja upravnih djelatnika i građana u odlučivanju, socijalne pravičnost, slobode građana u izboru usluga, odgovornosti nositelja programa za njegovu djelotvornost“ (Pusić, 1995).*

Sljedeće težište nove javne uprave jest povećanje djelotvornosti upravnih organizacija provedbom tranzicije s autoritarnih i hijerarhijskih odnosa na demokratske i timske. U odnosu na društvenu okolinu organizacije, doktrina nove javne uprave traži provođenje decentralizacije i male autonomne jedinice te prenošenje odgovarajućih zadataka na njih. Nova javna uprava također traži socijalnu pravičnost i to kroz demokratsku organizaciju javne uprave kao sredstva njenog ostvarenja (Pusić, 1995).

#### **2.2.2.2.2 Dobra uprava**

Dobra uprava (eng. *good governance*), dobro vladanje ili bolje upravljanje je doktrina nastala devedesetih godina 20. stoljeća kao alternativa i odgovor na neoliberalno inspirirane reforme javne uprave, a osobito javnih službi, koje su na vrhuncu popularnosti i utjecaja bile otprilike

desetljeće ranije. Dobra uprava u javno upravljanje uvodi dobru praksu i standarde postupanja u koje ugrađuje vlastita doktrinarna načela. Iako ne odbacuje efikasnost i učinkovitost, zaokret od novog javnog menadžmenta ostvaruje uvođenjem potpuno novih načela i vrijednosti. Prema Lozini i Klariću ideal doktrine dobre uprave usmjeren je u prvom redu prema stvaranju takve uprave koja će na „optimalan način zadovoljavati one društvene potrebe, koje su pretpostavka za uravnotežen razvoj suvremenog društva“ (Lozina i Klarić, 2012).

Doktrina dobre uprave nastaje (Lozina i Klarić, 2012) kao plod, djelom idealističkih, vizija nadnacionalnih organizacija – osobito Ujedinjenih naroda, Svjetske banke i Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj. Vjerojatno najdalje u razradi, a napose u konkretizaciji doktrine dobre uprave, odlazi Europska unija koja doktrinu postepeno oslobađa općenitosti i elemenata koji se odnose na vladavinu prava i politički sustav te ju izgrađuje kao specijaliziranu doktrinu vezanu isključivo za javnu upravu. Uzimajući u obzir dosegnutu razinu razvoja vladavine prava i demokratskog političkog poretka u europskom upravnom prostoru, takva specijalizacija doktrine predstavlja logičan korak.

Europska komisija 2001. godine izdaje Bijelu knjigu Europske unije u kojoj detaljno razrađuje dobru upravu te istim dokumentom postavlja smjernice za razvoj javne uprave kao i načela za koja nalazi da su ključna za uspostavu demokratskog upravljanja – načela otvorenosti, participacije, odgovornosti, efektivnosti i povezanosti (Lozina i Klarić, 2012).

Nešto je kritičnijeg pristupa, Perko-Šeparović (2002b) koja u odnosu na doktrinu dobre uprave, temeljenu na političkom konceptu odgovarajućih reformi, vidi kao ideju koja je preuzela oblik i sadržaj od strategija političkog uvjetovanja o kakvima je bilo riječi prethodno u odnosu na propagiranje doktrine novog javnog menadžmenta od strane međunarodnih institucija, a prema tranzicijskim i zemljama u razvoju. Prema njoj, dobra je uprava samo logičko proširenje prijašnje strategije ekonomskog uvjetovanja reformama strukturne prilagodbe, a takav je novi pristup koncepcijski nejasan i nekonzistentno prakticiran.



### 2.3 U POTRAZI ZA PRAVIM MODELOM - DOKTRINA NEOWEBERIJANSKE UPRAVE

Ono što prema Halliganu objedinjava većinu reformskih modela i doktrina koji su prisutni u vremenu nakon zalaska doktrine novog javnog menadžmenta (tzv. *post-New Public Management*), od kojih su neke doktrine i modeli spomenuti u djelu ovog rada koji sadrži uvod i pregled suvremenih upravnih doktrina modela i trendova, jest pokušaj zaokreta trenda prema reintegraciji fragmentirane države te uspostavi cjelovitog upravljanja sjedinjenjem sastavnih dijelova njihovom horizontalnom i vertikalnom koordinacijom. Cilj niti jednog modela, uključujući i doktrinu neoweberijanske države - međutim nije povratak na polazišno stanje koje je prethodilo implementaciji doktrine novog javnog menadžmenta već nadvladavanje slabosti do kojih je doveo novi javni menadžment uz rebalansiranje sustava upravljanja (Čolak, 2019).

Ipak, prije daljnje analize doktrine neoweberijanske države, korisno je ukazati kako su pojmovi u području teorije uprave široko deskriptivni, a klasifikacije nerijetko tendiraju sugerirati nastanak ili nastajanje nečeg novog. To je vrlo izraženo i bilo je vidljivo u prethodnoj analizi u djelu ovog rada posvećenog doktrini novog javnog menadžmenta, a pojedini autori smatraju da je takav pristup općenit i nije svojstven isključivo novom javnom menadžmentu već bi slično moglo vrijediti i za neoweberijansku doktrinu. Često se u području proučavanja javne uprave pojavljuje sklonost kvalificiranja pojedinih fenomena novima, nastajućima ili transformativnima - ponekad i bez ikakva uvjerljiva dokaza (Lynn, 2008).

Što se doktrine neoweberijanske države u primjeni tiče, Kuhlmann, Bogumil i Grohs u analizi ishoda primjene modela reforme javne uprave poznatog kao „*New Steering Model*“ u njemačkoj regionalnoj upravi koji je u otporu reformi završio neočekivanim ponovnim pojavljivanjem elemenata klasične weberijanske birokracije, trezveno ukazuju kako doktrina neoweberijanske države koja pokušava povezati klasične weberijanske elemente s doprinosom doktrine novog javnog menadžmenta - još uvijek nije viđena u praksi (Kuhlmann, Bogumil i Grohs, 2008).

Kako ćemo kasnije prezentirati u ovoj analizi - odmah nakon pogleda u kontekst vremena i prostora koji je obilježen urušavanjem doktrine novog javnog menadžmenta i praznine koja je

stvorena za razvoj novih ideja - doktrina neoweberijanske države nesumnjivo je značajna novost. Kako u literaturi tako i u praksi.

Međutim, u potrazi za pravim modelom, uočljivo je da je za naš domaći, hrvatski, upravni prostor i specijaliziranu literaturu koja je posvećena upravnoj znanost, javnim politikama i upravnom pravu, doktrina neoweberijanske uprave zasad uglavnom nepoznata ili neprepoznata. Uvažavajući činjenicu da je akademik Eugen Pusić svojim znanstvenim i stručnim radom, zajedno s kolegama i nasljednicima u okviru Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, snažno promicao weberijansku misao i ideje, za očekivati je da će uz ostale modele u *post-New Public Management* prostoru i doktrina neoweberijanske države pronaći svoj okvir za raspravu i afirmaciju.

### **2.3.1 Kriza novog javnog menadžmenta kao uvod u neoweberijansku državu?**

Analiza problema i neuralgičnih točaka doktrine novog javnog menadžmenta svakako se nameće kao koristan i logičan put prema ustanovljenju polazišnih točaka i izazova koji stoje pred njenim nasljednicima - uključujući i doktrinu neoweberijanske države. Prostora za zaključivanje i učenje iz empirije te traženje prilika, svakako je bilo dovoljno jer je proces propadanja novog javnog menadžmenta protegnut kroz značajan vremenski okvir. Drechsler to vrijeme dijeli na tri razdoblja:

- i. razdoblje oko 1995. godine kada je još bilo moguće vjerovati u uspjeh novog javnog menadžmenta iako se pojavljuju prve jake i utemeljene kritike;
- ii. razdoblje oko 2000. godine kada se novi javni menadžment našao u defenzivnoj situaciji, a empirijski nalazi jasno su stajali protiv njega;
- iii. razdoblje oko 2005. godine kada novi javni menadžment prestaje biti održivom doktrinom (Drechsler, 2009).

Kako je vidljivo iz Drechslerove podjele - a sličnog su razmišljanja i Pollit i Bouckaert (Pollit i Bouckaert, 2011) - razdoblje oko prijelaza stoljeća predstavlja vrijeme bez globalno dominantnog, modela, paradigme ili doktrine, ali se nameću pojedini trendovi poput transparentnosti, povjerenja i mrežnog upravljanja - koji će biti popularni i narednim razdobljima.

U smislu vrijednosnih polazišta doktrine novog javnog menadžmenta, Perko-Šeparović (2002b) smatra kako je moderna država mnogo više od nastojanja oko njene efikasnosti. Smatra da se država treba baviti i svojom odgovornošću prema ljudima, koji se ne mogu tretirati kao kupci ili potrošači kako ih tretira doktrina novog javnog menadžmenta, već kao građani koji imaju pravo od iste te vlasti tražiti polaganje računa za propuštene ili poduzete akcije. Zaključuje kako „građani žele učinkovite javne službe i idealno niske poreze, ali oni istodobno žele zaštitu svojih prava, žele da se njihov glas čuje, a vrijednosti ili preferencije poštuju“. Stoga su polaganje računa, kontrola, responzivnost, transparentnost i participacija jednako važni kao i načela ekonomičnosti i efikasnosti.

Nedostaci i prijepori nove doktrine novog javnog menadžmenta (Perko-Šeparović, 2002b), čiji je deklarirani cilj bio radikalno preslagivanje weberijanske uprave, ukratko su predstavljeni kroz paradokse koje je pobrojala i vrlo jasno opisala ista autorica, vodeći se radom „*The Paradoxes of Administrative Reform*“ britanskog autora Vincenta Wrighta. Dosta specifično i vezano za početni razvojni stadij doktrine novog javnog menadžmenta - u njegovom britanskom modelu - navodi kako je paradoksalno da se najradikalnije reforme u cilju postizanja veće učinkovitosti provode upravo u zemlji koja već ima najučinkovitiju javnu upravu, a citira i Wrighta prema kojemu su inspiracija za reforme teorije i modeli privatnog menadžmenta čiji je prosječan životni vijek kao „životni vijek prosječne junakinje Puccinijeve opere“, što predstavlja zaseban paradoks.

Idući se paradoks odnosi na kritiziranu ulogu najviših službenika kao jednog od pokretača reforme. Pretežit dio neoliberalnih izvora i onih inspiriranih školom javnog izbora (eng. *public choice theory*) motivirao je donosiocce političkih odluka kritikom najviših službenika opisujući ih kao intrinzično neučinkovite, pokretane politikanstvom, (službeničkim) statusom, zajamčenom mirovinom i samoispunjene primjenom pravila kao i usmjerene na povećanje budžeta i proširenje birokratskog aparata. Takav karikaturalan prikaz, kakav nam nije stran ni kroz globalno prisutan britanski humor, prema Whightu (Perko-Šeparović, 2002b) zapravo predstavlja promašaj pasivne legitimacije u slučaju reformi novog javnog menadžmenta. On, naime, smatra da je sloj najviših službenika povijesno gledano iznjedrio mnoge učinkovite reformske inicijative koje su zahvaljujući njihovoj poziciji ostvarile značajan utjecaj na niže slojeve iste hijerarhijske strukture.

Zaseban se paradoks odnosi na ishode deklariranih reformskih ciljeva koji su težili smanjenju troškova. Prema Perko-Šeparović (2002b) odnosno Wrightu, taj je paradoks povezan s „evaluacijom“ oko koje je stvorena velika fama, a koja u procesima otkrivanja poslovično sakriva skrivene troškove vezane s ljudskim potencijalima odnosno kadrovima. Evaluacija može otkriti ranije nepoznate razlike u izvedbi ili u ishodima koje razlike, pod političkim pritiskom za njihovim dokidanjem, traže dodatna i nova sredstva potrebna za njihovo dokidanje. Sličan je primjer transformacije građana u korisnike i potrošače koji, po prirodi pozicije u koju su stavljani, zatim zahtijevaju bolju razinu „usluge“ i bolju primjenu pravila putem kojih će ishoditi pravo na kvalitetnu uslugu. Nema razlike ni prilikom primjene vječnih pratitelja suvremenih reformi - jasnoće i transparentnosti. Oba načela u svojoj punoj primjeni podrazumijevaju nove i dodatne troškove koji ranije nisu postojali.

Nadovezujući se na prethodni paradoks, idući se paradoks odnosi na pitanje transparentnosti i jasnoću. Zahtjev za jasnije menadžerske ciljeve i povećanje autonomije menadžera zamagluje pitanje političke odgovornosti. U tome se kontekstu otvara pitanje učinkovitosti koje reformatori inspirirani doktrinom novog javnog menadžmenta pretvaraju u svojevrstni „Sveti Gral“ u cilju potrage za kojim se drastično inzistira na općoj osviještenosti službenika na svim razinama o njenoj važnosti, ma koliko ona bila maglovita i nedefinirana. Vodeći se ranije iznesenim idejama novog javnog menadžmenta tako i komercijaliziranja službe i pretvaranja građana u korisnike i klijente, takva će nastojanja službu analogno preoblikovati u poduzetnika koji se u odnosu na svoju ulogu i poziciju vodi tržišnom logikom nagrade odnosno profita (Perko-Šeparović, 2002b).

Posljednji se paradoks odnosi na ključnu ambiciju doktrine novog javnog menadžmenta - smanjivanje uloge države. Međutim, ukazuju autori, kako isključivanje države iz pojedinih sektora u kojim je prethodno imala ključnu ulogu podrazumijeva reformske programe čije osmišljavanje, iniciranje i implementacija zahtijevaju snažnu državu. Pored toga, ističe se pojačana aktivnost države u realizaciji određenih reformskih programa, a koja aktivnost se svodi na napad, ranije samoregulativnih organizacija, raznim evaluacijama, indikatorima učinka i ciljevima (Perko-Šeparović, 2002).

### 2.3.2 Razvoj doktrine neoweberijanske uprave

Prema Laurence E. Lynnu (2008), nastanak doktrine neoweberijanske države, barem na postojećoj razini idealtipa, možemo zahvaliti Christopheru Pollittu i Geertu Bouckaertu koji su svome djelu „*Public Management Reform: A Comparative Analysis*“ u izdanju iz 2004. godine lansirali predmetni pojam u znanstvenu i stručnu sferu. Doktrina je kreirana na temelju razmatranja reformskih trendova, koji su prethodno spomenuti u djelu ovog rada koji se bavi suvremenim upravnim doktrinama, modelima i trendovima, i to očuvanjem, modernizacijom, marketizacijom i minimizacijom. Prema istim autorima, najznačajnije grupe zemalja - predstavnika trendova - jesu angloamerička grupa u kojoj dominira novi javni menadžment s istaknutim trendom marketizacije te kontinentalnoeuropski krug zemalja s istaknutim modernizacijskim trendom. Upravo reformski model potonje grupe Pollitt i Bouckaert klasificiraju kao neoweberijansku državu.

Geert Bouckaert (2022), smatra da se ključni poticaj koji je oblikovao doktrinu neoweberijanske dogodio 2008. godine na konferenciji *First Trans-European Dialouge* (TED) koju je na Tallinnskom tehnološkom sveučilištu ugostio profesor Wolfgang Drechsler, a gdje je ostvaren zajednički napor Europske grupe za javnu upravu (eng. *European Group for Public Administration*) i Mreže instituta i visokih učilišta za javnu upravu u Središnjoj i Istočnoj Europi (NISPAcee) (eng. *Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe*). Zbornik radova konferencije čija je tema propitivala perspektive neoweberijanske države (eng. *Towards the Neo-Weberian State? Europe and Beyond*) tiskan je u NISPAcee reviji za javnu upravu kao posebno izdanje pod nazivom „Karakteristični europski model? Neoweberijanska država“ (eng. „*A distinctive European Model? The Neo-Weberian State*“). Ne treba propustiti istaknuti niti činjenicu da je zbornik tiskan uz gostujuće uredništvo istaknutih stručnjaka i začetnika doktrine neoweberijanske države Christophera Pollitta i Geerta Bouckaerta.

### 2.3.3 Polazišne točke i izazovi doktrine neoweberijanske uprave

Govoreći o ranije najavljenim polazišnim točkama i izazovima koji su s otvoreni smjenom doktrina, dobitnik Myrdalove nagrade Ha-Joon Chang u svom članku *Kicking Away The Ladder* u kojem na temelju pažljive obrade studija javnih politika i podataka zaključuje kako je „činjenica da neoliberalne reforme nisu uspjele isporučiti svoje ključno obećanje -

ekonomski rast“ te da su zemlje u razvoju ekonomski rasle bolje pod „lošim“ politikama u razdoblju od 1960. do 1980. godine (Drechsler, 2005). Izravna korelacija između administrativnog kapaciteta i razvoja zemlje temelji se na širokim povijesnim dokazima. Echebarria (Drechsler, 2005) „smatra da snaga najmoćnijih nacija i sposobnost stvaranja i distribucije bogatstva ne mogu biti objašnjeni bez priznavanja centralne uloge javnih institucija“.

Prethodno istaknuti zaključci ne mogu se ograničiti isključivo na razvijene zemlje budući da je još od istraživanja Petera Evansa i Jamesa E. Raucha provedenog na temelju podataka o ekonomskom rastu 35 zemalja u razvoju u periodu od 1970. do 1990. godine predstavljenog u članku *Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth*, poznato kako weberijanska obilježja javne uprave značajno pospješuju izgleda za ekonomski rast (Drechsler, 2005). Evans i Rauch kao mjerilo uzimaju „ljestvicu weberijanstva“ (eng. *Weberianness Scale*) koja se temelji na klasičnim weberijanskim obilježjima službe i položaja službenika koja su razmotrena u drugoj cjelini ovog rada - meritokratsko zasnivanje službe te predvidljiva, doživotna i na materijalnoj nagradi zasnovana služba. Autori u zaključku sugeriraju kako bi weberijanska obilježja trebala biti uključena kao faktor u općem modelu ekonomskog rasta te kako bi donositelji politika više pažnje trebali posvetiti izgradnji bolje uprave, a društvene znanosti uključiti varijacije organizacije državne uprave u fokus svojih istraživanja (Evans i Rauch, 1999).

Pema Drechsleru, sa svim svojim slabostima, weberijanski model je i dalje najbolji model koji postoji, a svakako je superioran doktrini novog javnog menadžmenta. Autor parafrazira Winstona Churchilla te poentira kako je zapravo u pitanju najgori oblik javne uprave, osim svih ostalih. Međutim, doktrina o kojoj raspravljamo ne služi povratku na izvorne Weberove postavke već preuzimanju pozitivnih elemenata novog javnog menadžmenta, ali na weberijanskim temeljima na način da oba inspiratora djeluju nadmašeno (Drechsler, 2009).

Iako je prostor nakon uzmaka doktrine novog javnog menadžmenta ostao ispunjen njegovim elementima koji su ili integrirani u javne uprave ili su kao poslovični *buzzword* zaostali u međuprostoru i kolektivnom pamćenju zajednice - Drechsler (2005) ukazuje kako je potreban oprez prilikom integracije zaostalih pozitivnih elemenata doktrine novog javnog menadžmenta s weberijanskim elementima. Primjerice, u tome se prostoru pojavio koncept vezan za službu i položaj službenika „*Merit and Flexibility*“, koji bi trebao objediniti

fleksibilnost kao element novog javnog menadžmenta i weberijanske zasluge. Polazeći od weberijanskog modela kao osnove, Drechsler (2005) smatra da nove elemente treba integrirati na temelju njihove spojivosti s weberijanskom osnovom - te da fleksibilnost službe to zasigurno nije. Integracija novomenadžerskih elemenata moguća je tamo gdje to ima smisla i gdje dodani elementi mogu funkcionirati u integralnoj cjelini s weberijanskim elementima. Obrazlaže to heterogenošću obje doktrine te činjenicom da većina elemenata postaje nefunkcionalna njihovom izolacijom odnosno izdvajanjem izvan osnovnog konteksta, a nesvrhovita integracija može dovesti do uništenja mehanike novog sustava - kao što previše fleksibilnosti u merit sustavu dokida svaku njegovu zamišljenu prednost. Zaključuje da sve velike strategije - prije ili kasnije - završe na Weberovom idealtipu kao osnovnoj varijanti upravnog modela (Drechsler, 2005).

Fleksibilnošću upravnog sustava u zemljama Srednje i Istočne Europe bavi se Randma-Liiv (2008) koja ističe kako razlozi za primjenu fleksibilnosti ne mogu biti podudarni u visokorazvijenim zemljama i zemljama Srednje i Istočne Europe, pa bi stoga i jednaka primjena istog zahtjeva polučila sasvim različite ishode. Javni sektor u zemljama Srednje i Istočne Europe već je opterećen silnim promjenama koje su dovele do smanjenja posvećenosti i motivacije javnih službenika, pa su sasvim promašene opservacije o navodno rigidnom sustavu budući da je stvarnost potpuno drugačija. Stoga je na reformatorima u takvim upravnim sustavima zadaća procjene balansa između fleksibilnosti i stabilnosti dok bi u slučaju dvojbe trebalo posegnuti za klasičnim weberijanskim elementom - stabilnošću (Randma-Liiv, 2008).

O uvjetovanosti reformskog pristupa javne uprave prethodno dosegnutom razinom razvoja i konkretnim obilježjima svakog pojedinog sustava javne uprave govori Guy Peters (Drechsler, 2005) kroz primjer kontinuiteta razvojnih faza uprave - različito od preskakanja evolutivnih faza pod impresijom doktrine novog javnog menadžmenta. Smatra da je većina vlada na svijetu bila izložena psihološkom ili nekom drugom opipljivijem pritisku kako bi prihvatila moderni kanon uprave utjelovljen u doktrini novog javnog menadžmenta, a osobit je slučaj s Latinskom Amerikom i državama Srednje i Istočne Europe gdje su ishodi pritisaka izvjesnije bili loši nego dobri. Peter, jednako kao i Drechsler, sugerira weberijanske osnove kao polazište za izgradnju suvremene uprave, naglašavajući elemente kojih su nositelji službenici:

*„Usprkos privlačnosti ideja poput deregulacije i fleksibilnosti, vlade koje pokušavaju izgraditi učinkovitu upravu i demokraciju više su u potrebi za naglašavanjem formalnosti, pravila i snažnih etičkih standarda. Vrijednosti poput efikasnosti i učinkovitosti važne su ali u kratkom ne toliko ključne kao postizanje poštenja i odgovornosti. Jednom kada je takozvani weberijanski upravni sustav institucionaliziran, tada ima smisla razmišljati o najboljem načinu pomaka iz tog sustava u neki drugi sustav“ (Drechsler, 2005).*

Slično kao i Peters, u raspravi o perspektivama doktrine neoweberijanske države u zemljama Jugoistočne Europe, ističe i Drechsler. Upozorava kako doktrina neoweberijanske države „zahvaljujući svojoj sinkretističkoj prirodi kombinira najbolje od oba svijeta, ostavljajući s druge strane dovoljno prostora za nacionalne specifičnosti“ no to ne znači da može biti primijenjena uvijek i svugdje u zemljama Jugoistočne Europe, uvažavajući činjenicu izostanka iskustva i faze klasične weberijanske države u konkretnim upravnim sistemima (Drechsler, 2009).

#### **2.3.4 Reinventing Weber - što je nova u doktrini neoweberijanske uprave?**

Christopher Pollitt i Geert Bouckaert (2011) doktrinu neoweberijanske države definiraju na temelju stanja u kontinentalnoj Europi, osobito šest zemalja koje su detaljnije analizirali, a kojoj doktrini odriču normativnu dimenziju, inzistirajući kako je u pitanju sažeti pregled stanja. Neoweberijanski model vide kao viziju moderniziranog, učinkovitog i prijateljski prema građanima nastrojenog upravnog aparata. Iako se model sastoji od klasičnih weberijanskih elemenata i određenih dodataka, autori mu odriču genezu po formuli Weber plus novi javni menadžment (Pollitt i Bouckaert, 2011).

Weberijanski elementi doktrine neoweberijanske države:

- i. reafirmacija države kao glavnog facilitatora rješenja za nove probleme poput globalizacije, tehnoloških promjena, promijenjenih demografskih trendova ili ekoloških prijetnji;
- ii. reafirmacija uloge predstavničke demokracije uključujući središnju nacionalnu, regionalnu i lokalnu razinu vlasti u cilju njihove instrumentalizacije kao legitimirajućih elemenata u državnom aparatu;



- iii. reaffirmacija uloge upravnog prava - prikladno moderniziranog - u očuvanju temeljnih načela u odnosu građana i države, uključujući jednakost pred zakonom, pravne sigurnosti i dostupnosti specijalizirane pravne zaštite građana od akcije državnog aparata - sudska kontrola uprave;
- iv. zaštita ideje javne službe sa svojim posebnim statusom, kulturom, pravilima i uvjetima službe.

„Neo“ elementi doktrine neoweberijanske države:

- i. zaokret od unutarnje orijentacije na birokratska pravila, a prema vanjskim perspektivama koje uključuju zadovoljavanje potreba i želja građana. Pritom osnovni put za postizanje takvog zahtjeva ne treba uključivati primjenu tržišnih mehanizama - iako ta mogućnost ne bi trebala biti u potpunosti isključena - već stvaranje profesionalne kulture kvalitete i uslužnosti;
- ii. dopuna - ali ne i supstitucija - uloge predstavničke demokracije s paletom instrumenata za savjetovanje (s) ili direktno predstavništvo građana radi zastupanja njihovih stajališta. Taj je element izraženiji u lokalnoj razini vlasti u Sjevernoj Europi i Saveznoj Republici Njemačkoj no što je prisutan na istoj razini vlasti u Belgiji, Francuskoj ili Italiji;
- iii. u upravljanju resursima unutar vlasti traži se modernizacija odgovarajućeg pravnog okvira u svrhu poticanja znatnije orijentacije, primarno, na postizanje rezultata, a ne isključivo na slijepo slijeđenje procedura. Taj se zahtjev ostvaruje pomakom balansa u korist *ex ante*, a na štetu *ex post* sustava kontrole no tako da *ex post* sustav kontrole ne bude u potpunosti odbačen;
- iv. profesionalizacija javne službe na način da „birokrat“ ne bude isključivo uski stručnjak za područje prava relevantno za njegovo područje rada već da postane profesionalni menadžer orijentiran na zadovoljavanje potreba i zahtjeva građana ili korisnika usluga kojima služi (Pollitt i Bouckaert, 2011).

O perspektivama Pollittovog i Bouckaertovog modela raspravlja Drechsler (2009) polazeći od već istaknute činjenice kako njegovi autori doktrinu nisu zamislili kao normativni model već empirijsko-analitički, a kako ona unatoč svojim nedostacima na koje izravno ukazuju i Pollitt

i Bouckaert, zapravo predstavlja najbolji model prikaza onog što je posrijedi u Europi te instrument koji značajno pomaže razumijevanju suvremene javne uprave. Pritom neoweberijanska država ne odbacuje menadžerske i participativne elemente koje je doktrina novog javnog menadžmenta ostavila iza sebe.

Drechsler (2009) kontekstualizira doktrinu neoweberijanske države smatrajući je idealnom zamjenom za novi javni menadžment posebno u okolnostima kada, zahvaljujući Lisabonskoj strategiji odnosno agendi Europske unije, dolazi do pomaka smjera prema inovacijskoj ekonomiji (eng. *innovation-based economics*). Upravo Lisabonska strategija, kao temeljni razvojni program sa enormnim *push-pull* okvirom djelovanja, usmjerava europsku naddržavu prema društvu znanja i poziciji globalne sile, što prema Drechsleru predstavlja državno utemeljeni socioekonomski program koji zahtjeva kao pretpostavku realizacije visokokvalitetnu javnu upravu. Upravo realizacija inovacija u općem interesu, za razliku od individualnog poduzetništva, traži javnu administraciju kao pretpostavku ostvarivanja zamišljenih inovacijskih politika. Jednako vrijedi i za nadolazeće vrhunske tehnologije poput nanotehnologije, biotehnologije ili sličnih čije će ostvarivanje zahtijevati izuzetno kadru državu koja je sposobna znanstveno tehnološke javne politike implementirati putem javne službe koju odlikuje dugoročno planiranje, visoke kompetencije i sposobnost toleriranja pogrešaka. Takve su ciljane odlike u cijelosti različite od postavki doktrine novog javnog menadžmenta (Drechsler, 2009).

Reafirmacija weberijanskih elemenata doktrine neoweberijanske države vidljiva je napose kroz konsolidaciju bitnih obilježja weberijanske birokracije. Paradoksalno, suvremena informacijsko-komunikacijska paradigma ostvaruje bolji odnos s doktrinom neoweberijanske države no što je uspostavljen, suprotno svim očekivanjima, s doktrinom novog javnog menadžmenta. Načelo pisane komunikacije i podjela rada kako ih je osmislio Weber, doživljavaju punu afirmaciju i primjenu u neoweberijanskoj doktrini koja se oslanja na *e-governance*. Ponešto je drugačiji slučaj s hijerarhijom koja doživljava rastakanje kroz mrežne organizacijske modele, ali to kompenzira tako što do snažnog izražaja kontrole i koordinacije dolazi u praktičnoj primjeni informacijsko-komunikacijske paradigme (Drechsler, 2009).

Snažna reafirmacija weberijanskih elemenata vidljiva je i u odnosu na ponovno naglašavanje važnosti upravnog prava koje naglašavanje i oslanjanje je neophodno kao instrument relegitimizacije države i vraćanja povjerenja u organizacije javnog sektora. Naime,

mehanizmi novog javnog menadžmenta koji su značajno potkopali legitimnost države jesu upravo oni na kojima se temeljila ta doktrina - poduzetništvo, kompetitivnost i upravljanje oslanjanjem na nedržavne subjekte. Stoga doktrina neoweberijanske države nudi stvaranje pravne sigurnosti kroz jasno utvrđenu odgovornost, ostavljanjem po strani divota poput kompetitivnih mehanizama. Takav se pomak odvija osobito u odnosu na pružanje temeljnih javnih usluga. Ne odbacujući u potpunosti reformsku tendenciju marketizacije, doktrina neoweberijanske države je nadopunjava i humanizira kontrolnim i sigurnosnim mehanizmom upravnog prava. Jednako tako *neo* elementi doktrine neoweberijanske države ogledaju se u orijentaciji na postizanje rezultata kao i na afirmaciji, primarno, *ex-ante*, ali i *ex-post* kontrole (Randma-Liiv, 2008).

Weber posebno mjesto u svome djelu *Wirtschaft und Gesellschaft* nalazi za raspravu o položaju službe i službenika. Izgleda da u neoweberijanskom konceptu taj položaj ostaje podjednako važan, a neke njegove karakteristike posebno naglašene.

Suvremene okolnosti od moderne javne uprave zahtijevaju suočavanje s izazovima dizajniranja i implementacije strukturnih politika (*policy*) i upravnih reformi koje zahtijevaju dinamičnu razmjenu podataka uz zadržavanje strateške perspektive na međuovisnost politika i menadžerskih instrumenata. Stoga doktrina neoweberijanske države oslanja svoju viziju uprave na klasične weberijanske elemente poput razvoja cjelovitosti službe i posebne upravne kulture koju odlikuje poseban status, kultura, pravila i uvjeti službe, sve podržano jakom državom. Ti elementi doktrine neoweberijanske države u suvremenom kontekstu trebali bi podržati stabilizaciju državnog aparata i njegovu depolitizaciju, kao i potaknuti razvoj službe i standarda ponašanja (Randma-Liiv, 2008).

Stoga, prema Temmes, „posljedično weberijanska neutralnost upravnog aparata predstavlja nezaobilazni uvjet odgovarajućeg prihvaćanja modernih menadžerskih principa“ (Randma-Liiv, 2008).

Posebno razočaranje ishodima doktrine novog javnog menadžmenta proizlazi iz potpunog podbačaja u odnosu na ostvarivanje deklariranih ciljeva u području njegove uže specijalnosti. Novi javni menadžment se, u klasičnoj tržišnoj maniri kitio mantrom o orijentaciji javnog sektora na klijenta. Takav je pristup bilo osobito uspješan u zemljama Srednje i Istočne Europe koje su baštinile komunističku povijest, pa je isticanje kako je mušterija uvijek u

pravu predstavljao izuzetno prijemčiv put za prihvaćanje neoliberalnih ideoloških principa upakiranih u upravnu doktrinu. Randma-Liiv (2008) upozorava kako je pristup svođenja uloge građana na ulogu klijenta izuzetno štetan u zemljama gdje je građansko obrazovanje slabo te građani u pravilu nisu upoznati sa svojim pravima. Dodatne otegotne okolnosti koje dodatno pogoršavaju položaj predstavljaju primjerice nerazvijena predstavnička demokracija ili percepcija poslovnih subjekata kao nadmoćnih nad državnim aparatom.

Sukladno načelima neoweberijanske države uloge predstavničke demokracije dopunjava se - ne supstituira - s paletom instrumenata za savjetovanje (s) ili direktno predstavništvo građana radi zastupanja njihovih stajališta. To je od osobite važnosti u novim demokracijama radi jačanja legitimiteta države i samopouzdanja političkim akterima, službenicima kao i nastajućem civilnom društvu nasuprot dominantnom poslovnom sektoru. Fokus reprezentativne demokracije u doktrini neoweberijanske države je osnova za kontrolu i održavanje stabilnosti i kompetentnosti javnih službenika (Randma-Liiv, 2008).

Slično kao i neke prethodno spomenute mantre i maksime, u postkomunističkim zemljama Središnje i Istočne Europe, prilično lako je zaživjela i ideja o prepuštanju menadžmenta menadžerima (eng. *letting the managers manage*). Podloga za to je bila silna formalizacija koja je krasila spomenute zemlje u toj mjeri da je njihovim građanima ideja deregulacije koje je proklamirala doktrina novog javnog menadžmenta djelovala logično i nužno. Međutim, krajnje je upitno da li je decentralizirani i deregulirani javni menadžment mogao biti postavljen na temelje postkomunističke upravne kulture i deficitarne etike javnih službenika (Randma-Liiv, 2008). Doktrina neoweberijanske države nudi reafirmaciju upravnog prava u cilju zaštite odnosa građana i države - osobito jednakosti pred zakonom, pravne sigurnosti i sudske kontrole uprave. Takav okvir daje više predvidivosti, pouzdanosti i legitimiteta u kaotičnom političkom i upravnom okruženju Središnje i Istočne Europe (Randma-Liiv, 2008).

Ukupne prednosti neoweberijanske države dolaze do posebnog izražaja u vremenima krize koja zahtijevaju državni intervencionizam, to sve uvažavajući činjenicu da sustav ne može funkcionirati bez kompetentne i motivirane službe - a rezanje čijih izvora financiranja djeluje kao najgora moguća odluka u takvim vremenima. Drechsler zaključuje da je nova velika država već ovdje te je u općem interesu da bude dobro upravljana, a kao najbolji put za prevladavanje krize i kasniji oporavak vidi ponovnu uspostavu mandarinata - visoko sposobnog, respozivnog, dugoročno motiviranog i usmjerenog rukovodećeg sloja u javnoj

upravi, u stvari revitalizirana reminiscencija izvorno weberijanskog službenika (Drechsler, 2009).

### 3. ZAKLJUČAK

Može se zaključiti kako neoweberijanska doktrina uprave, reinterpreteranjem weberijanske birokracije i njenom kontekstualizacijom u suvremenom okruženju ima mnogo za ponuditi upravnim reformatorima koji teže izgradnji ili osnaživanju onih elemenata upravnih sustava koji su zanemareni ili naprosto preskočeni u prethodnim razvojnim ili reformskim procesima. Promatrajući kroz nama blizak kontekst, ne tako davna društveno politička preslagivanja potaknula su poprilično euforične globalne najave o kraju povijesti, a na razini reforme javne uprave podjednako euforične i, sada se čini - sasvim naivne i neutemeljene, reformske težnje koje su primjenom instant rješenja trebale na ostacima socijalističkog društvenog poretka konstruirati onakav društveni, ekonomski i pravni poredak nalik na uzorne modele u zemljama razvijenog kapitalizma. Međutim, niti je povijest došla do svog kraja niti su brza rješenja uspjela nadomjestiti izgubljena desetljeća u razvoju javne uprave tranzicijskih zemalja poput zemalja Srednje i Istočne Europe. Jednako aktualno danas kao i 1995. godine, Pusić ukazuje kako „svaka uprava u svakom trenutku svog razvitka može poći dalje samo od onog stanja koje je u tom trenutku zatekla i nužno nastavlja na ono što se u upravi dotične zemlje događalo prije tog trenutka“ (Pusić, 1995).

Uvodno je u ovom radu istaknut zavidan uspjeh očuvanja same esencije weberijanske birokracije i to s punim pravom, imajući u vidu izazove s kojima se ista susrela u transformativnim i krajnje radikalnim reformskim zahvatima koji su se u pojedinim razdobljima namjerali na državu i njene institucije. Međutim, potrebno je naglasiti ono što nam je svima poznato - u stogodišnjem razdoblju egzistiranja weberijanske ideje u ovoj ili onoj formi, u cijelosti je preobražen društveni i ekonomski krajolik u kojem egzistira država, a velike promjene zahvatile su i područje društvenih znanosti uključujući i znanost o javnoj upravi. Ne ulazeći suviše detaljno u sadržaj i prirodu tih promjena, političke i ekonomske prilike u djelu svijeta od interesa Maxa Webera u potpunosti su preobražene kroz više nelinearnih ciklusa razvoja, a time i društvena zajednica i njena očekivanja od javne uprave. Funkcionalna država s optimalnim administrativnim kapacitetom potrebija je društvu više nego ikad ranije, a kolektivna svijest djeluje oslobođeno nametnute i nekad dominantne ideje o suvišnosti državnog aparata ili barem njegove fluidnosti i relativnosti u odnosu na, tobože, superiorne tržišne principe.

No razvidno da je u složenom evolutivnom procesu neoweberijanska upravna doktrina oslobođena pojedinih odlika, poput beziznimne hijerarhičnosti i zatvorenosti prema okolini, koje su bile tipične za Weberov idealtip birokracije kao i za weberijansku javnu upravu nastalu na njenim principima. Međutim, ukoliko to nije bilo jasno prilikom čitanja Weberovih principa u njegovom idealtipu birokracije niti je postalo jasno u primjeni u klasičnom modelu weberijanske uprave, principi birokracije koje je postavio Max Weber nametnuli su se kao opći principi na kojima se temelji svako funkcioniranje javne uprave - *a public management for all seasons*, da parafraziramo Hooda.

Krajnje nepošteno bilo bi zaključiti kako doktrina novog javnog menadžmenta nema nikakvih pozitivnih doprinosa na naša shvaćanja javne uprave i ukupne ishode znanja i očekivanja iako je sasvim jasno da je barem naše iskustvo nošenja s tim istim novim javnim menadžmentom i njegovim ishodima duboko usadilo određena načela koja niti sadašnji i budući kreatori javnih politika i reformi javne uprave niti građani ne bi trebali smetnuti s uma. To se, prije svega, odnosi na tri famozna „E“ te participativne elemente.

Međutim, pitanje je mjere i kriterija odnosno finog balansa između institucija i njihovih elemenata u složenoj arhitekturi odnosa privatnog, javnog i civilnog - a osobito kada u perspektivu unesemo i dinamički element reforme. No i određivanje balansa i kriterija kroz participativne procese javnih politika ponekad nije lako niti je lako istovremeno zadovoljiti naizgled nepomirljivo - idealno niske poreze i učinkovite javne službe. Pokazalo se da je opskrbu energentima ili (tele)komunikacije dobro iz ruku države i njene birokracije prepustiti tržištu no bez sudjelovanja države putem novih ili moderniziranih formi utemeljenih na zasadama weberijanske birokracije vrlo brzo upitnim postaju opskrba potrošača energentima, sigurnost željezničkog prijevoza ili druga postignuća i standardi za koje se vjerovalo da su ireverzibilni.

Max Weber nije osobito volio (svoju) birokraciju o kojoj je toliko puno pisao. Smatrao je će se silnom racionalizacijom transformirati u tehnokraciju kao svoj prirodni nastavak no, nažalost nepoznato, ostat će nam njegovo određenje prema neočekivanoj transformaciji idealtipskog konstrukta birokracije u doktrinu neoweberijanske države.

#### 4. IZJAVA

##### Izjava o autorstvu završnog rada i akademskoj čestitosti

**Ime i prezime studenta: MAJA LUGAR**

**Matični broj studenta: 07-055/19-1**

**Naslov rada: SUVREMENE PERSPEKTIVE DOKTRINE NEOWEBERIJANKE DRŽAVE**

Pod punom odgovornošću potvrđujem da je ovo moj autorski rad čiji niti jedan dio nije nastao kopiranjem ili plagiranjem tuđeg sadržaja. Prilikom izrade rada koristio sam tuđe materijale navedene u popisu literature, ali nisam kopirao niti jedan njihov dio, osim citata za koje sam naveo autora i izvor te ih jasno označio znakovima navodnika. U slučaju da se u bilo kojem trenutku dokaže suprotno, spreman sam snositi sve posljedice uključivo i poništenje javne isprave stečene dijelom i na temelju ovoga rada.

Potvrđujem da je elektronička verzija rada identična onoj tiskanoj te da je to verzija rada koju je odobrio mentor.

Datum

Potpis studenta

20. rujna 2022. godine





## 5. POPIS LITERATURE

### 5.1 KNJIGE I RADOVI

Durić, M. (1987) *Sociologija Maksa Vebera*. Zagreb: Naprijed.

Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V. i Lalić Novak, G. (2021), *Upravna znanost – Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.

Kregar, J. (2008) Utemeljitelji sociologije: Émile Durkheim i Max Weber. U: Kregar, J., Sekulić, D., Ravlić, S. i Grubišić, K., *Uvod u sociologiju*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 167-215.

Meier, K. J. i Hill, G. C. (2005) Bureaucracy in the Twenty-First Century. U: Ferlie, E. (ur.), Lynn, L. E. (ur.) i Pollitt, C. (ur.), *The Oxford Handbook of Public Management*. New York: Oxford University Press, 51-71.

Osborne, D. i Gaebler, T. (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley Publishing Company.

Pollitt, C. i Bouckaert, G. (2011), *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.

Pusić, E. (1995) Modernizacija uprave - obrati i trajanja. U: Pusić, E (ur.), *Upravna znanost: izbor radova*. Zagreb: Naprijed, 10-78.

Pusić, E. (2002) *Nauka o upravi*. Zagreb: Školska knjiga.

Kuhlmann, S., Bogumil, J. i Grohs, S. (2008), Governments: Success or Failure of the „New Steering Model“? U: Pollit, C. (ur.), Bouckaert, G. (ur.), Randma-Liiv, T. (ur.) i Drechsler, W. (ur.), *A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State. The NISPACEE Journal of Public Administration and Policy* 1 (2), 31-55.

Lynn, L. E., ml. (2008), What Is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications. U: Pollit, C. (ur.), Bouckaert, G. (ur.), Randma-Liiv, T. (ur.) i Drechsler, W. (ur.), *A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State. The NISPACEE Journal of Public Administration and Policy* 1 (2), 17-31.

Randma-Liiv, T. (2008), New Public Management Versus the Neo-Weberian State in Central and Eastern Europe. U: Pollit, C. (ur.), Bouckaert, G. (ur.), Randma-Liiv, T. (ur.) i Drechsler,

W. (ur.), *A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State. The NISPACEE Journal of Public Administration and Policy* 1 (2), 69-83.

Pezo, V. (ur.) i dr. (2007) birokracija. U: *Pravni leksikon*. Zagreb: Leksikografski zavod Miroslav Krleža.

## 5.2 ČLANCI

Bouckaert, G. (2022) *The neo-Weberian state: From ideal type model to reality?* UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series (IIPP WP 2022-10).

Çolak, Ç. D. (2019) Why the New Public Management is Obsolete: An Analysis in the Context of the Post-New Public Management Trends. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave* 19 (4), 517-536.

Downs, A. (1964) *Inside Bureaucracy*. RAND Corporation.

Drechsler, W. (2005) The Re-Emergence of “Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective. *Halduskultuur*, 6, 94-108.

Drechsler, W. (2009) The rise and demise of the New Public Management: Lessons and opportunities for South East Europe. *Uprava* 7 (3), 7-27.

Evans, P, i Rauch, J. E. (1999) Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of 'Weberian' state structures on economic growth. *American Sociological Review* 64, 748-765.

Hood, C. (1991) A Public Management for All Seasons. *Public Administration* 69 (1), 3-19.

Lozina, D. i Klarić M. (2012) „Dobra uprava“ kao upravna doktrina u Europskoj uniji. *Pravni vjesnik: časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta J.J. Strossmayera u Osijeku* 28 (2), 23-37.

Manojlović, R. (2010) Danski model novog javnog menadžmenta –može li poslužiti kao uzor Hrvatskoj. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave* 10 (4), 961-996.

Perko-Šeparović, I. (1985) Weberov pojam birokracije. *Politička misao* 12 (3), 119-126.

Perko-Šeparović, I. (2002) Globalisation and Democracy: the Paradoxes of New Public Management. *Politička misao* 39 (5), 97-106.

Perko-Šeparović, I. (2002) Novi javni menadžment – britanski model. *Politička misao* 39 (4), 31-43.

### **5.3 INTERNETSKI IZVORI**

*Commission of the European Communities: European Governance. A White Paper.* Preuzeto s [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC\\_01\\_10](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_01_10) (01. rujna 2022.).

## 6. ŽIVOTOPIS



### Maja Lugar

Datum rođenja: 02/04/1982 | Državljanstvo: hrvatsko | Spol: Žensko | (+385) 0915115808 |  
maja.lugar@gmail.com | Somborska 16, 10000, Zagreb, Hrvatska

#### ● RADNO ISKUSTVO

03/10/2019 – TRENUTAČNO – Zagreb, Hrvatska

##### **SAMOSTALNI UPRAVNI REFERENT – HRVATSKA PSIHOLOŠKA KOMORA**

- vođenje i postupanje u upravnim postupcima
- odgovaranje na upite i savjetovanje članova o ostvarivanju prava iz postupaka u svojoj nadležnosti
- obavljanje upravnih poslova za tijela, povjerenstva i stručne razrede Komore
- vođenje evidencije i izdavanje potvrda o činjenicama o kojima Komora vodi odgovarajuće imenike, upisnike i evidencije
- obavljanje drugih poslova po nalogu ovlaštene osobe

Adresa Šelska cesta 90 A, 10000, Zagreb, Hrvatska

01/06/2012 – 02/10/2019 – Zagreb, Hrvatska

##### **ADMINISTRATOR – HRVATSKA PSIHOLOŠKA KOMORA**

- obavljanje administrativno-tehničkih poslova za potrebe tajništva Komore, a osobito poslova vođenja evidencija, preuzimanja i administrativne obrada akata i spisa
- obavljanje prijepisa i fotokopiranja
- zaprimanje stranaka, davanje usmenih i telefonskih obavijesti članovima Komore
- odgovaranje na pisane i upite zaprimljene elektroničkom poštom
- obavljanje administrativnih poslova za tijela, povjerenstva i stručne razrede Komore

Adresa Šelska cesta 90 A, 10000, Zagreb, Hrvatska

#### ● OBRAZOVANJE I OSPOBLJAVANJE

01/09/2000 – 01/06/2011 – Zagreb, Hrvatska

##### **STRUČNI PRVOSTUPNIK JAVNE UPRAVE – Društveno veleučilište u Zagrebu**

Adresa Gundulićeva 10, Zagreb, Hrvatska

01/09/1996 – 01/06/2000 – Zagreb, Hrvatska

##### **EKONOMIST – Druga ekonomska škola**

Adresa Dobojska ulica 12, Zagreb, Hrvatska

## ● JEZIČNE VJEŠTINE

---

Materinski jezik/jezici: **HRVATSKI**

Drugi jezici:

	RAZUMIJEVANJE		GOVOR		PISANJE
	Slušanje	Čitanje	Govorna produkcija	Govorna interakcija	
<b>ENGLESKI</b>	C2	B2	B2	B2	B1

*Razine: A1 i A2: temeljni korisnik; B1 i B2: samostalni korisnik; C1 i C2: iskusni korisnik*

## ● DIGITALNE VJEŠTINE

---

### Moje digitalne vještine

MS Office (Word Excel PowerPoint)

## ● VOZAČKA DOZVOLA

---

Vozačka dozvola: B