

Novi javni menadžment

Ostović, Matea

Undergraduate thesis / Završni rad

2016

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **Polytechnic Nikola Tesla in Gospić / Veleučilište Nikola Tesla u Gospiću**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:107:783308>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-10-08**



Repository / Repozitorij:

[Polytechnic Nikola Tesla in Gospić - Undergraduate thesis repository](#)



VELEUČILIŠTE „NIKOLA TESLA“ U GOSPIĆU

Matea Ostović

**NOVI JAVNI MENADŽMENT
THE NEW PUBLIC MANAGEMENT**

Završni rad

Gospić, 2016.

VELEUČILIŠTE „ NIKOLA TESLA“ U GOSPIĆU

Upravni odjel

Stručni upravni studij

NOVI JAVNI MENADŽMENT

THE NEW PUBLIC MANAGEMENT

Završni rad

MENTOR:

Prof. dr. sc. Mirko Klarić

STUDENT:

Matea Ostović

MBS:296300030511

Gospić, svibanj 2016.

Veleučilište „Nikola Tesla“ u Gospiću

Upravni odjel

Gospić, 11.03. 2016.

ZADATAK

za završni rad

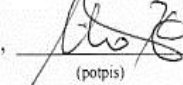
Pristupniku MATEA OSTOVIĆ MBS: 2965000505/11

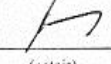
Studentu stručnog studija UPRAVNI izdaje se tema završnog rada pod nazivom
Novi javni menadžment

Sadržaj zadatka :

OBRAĐITI DOKTRINU NOVOG JAVNOG
MGNAĐŽMENTA I NJEGIN ZNAČAJ U
SUVREMENOJ JAVNOJ UPRAVI.

Završni rad izraditi sukladno odredbama Pravilnika o završnom radu Veleučilišta „Nikola Tesla“ u Gospiću.

Mentor: Prof. dr. sc. Mirko Klarić zadano: 11.03.2016. 
(ime i prezime) (nadnevak) (potpis)

Pročelnik odjela: Dr. sc. Aleksandar Grendić predati do: 31.09.2016. 
(ime i prezime) (nadnevak) (potpis)

Student: Matea Ostović primio zadatak: 11.03.2016. Matea Ostović
(ime i prezime) (nadnevak) (potpis)

Dostavlja se:

- mentoru
- pristupniku

IZJAVA

Izjavljujem da sam završni rad pod naslovom „Novi javni menadžment“ izradila samostalno pod nadzorom i uz stručnu pomoć mentora prof.dr.sc. Mirka Klarića.

Ime i prezime

Mateja Ostović

(potpis studenta)

Sažetak

Novi javni menadžment (eng. the New Public Management) upravna je doktrina i pokret koji naglašava ekonomske vrijednosti u javnoj upravi, podvrgavanje državne uprave i organizacija javnog sektora tržišnim načelima, kao i metode razvoja poduzetničkog ponašanja u javnoj upravi. Novi javni menadžment u **Velikoj Britaniji** obilježava nepovjerenje prema javnom sektoru, a cijela doktrina pokrenuta je neoliberalnom ideologijom Margaret Thatcher. Reforme u Danskoj su bile spore, kontinuirane, temeljite i pretežno su za cilj imale uvođenje menadžerskih tehnika. **Reforme** su se u Njemačkoj uglavnom pokretane odozdo (bottom-up), dok ih je u Francuskoj vodila središnja država (top-down). Hrvatska javna uprava je pogođena groznicom **agencifikacije**, kao jednim od najznačajnijim razvojnim pravcima u javnoj upravi diljem svijeta.

Ključne riječi: novi javni menadžment, britanski model, privatizacija, reforme, agencije

Abstract

*The New Public Management is administrative doctrine and movement that emphasizes economic values in public administration, subjecting the state administration and public sector organizations to market principles. It also emphasizes the methods of developing entrepreneurial behaviour in public administration. **The New Public Management in the UK** was characterised by distrust towards the public sector, and the whole doctrine was initiated by the neo-liberal ideology of Margaret Thatcher. **The reforms in Denmark** were slow, continuous, thorough and mostly aimed at the introduction of management techniques. While the reforms in Germany were mainly initiated from the bottom up, in France they were conducted by the central government (top-down). Croatian public administration has been affected by an **agencification** fever, as one of the most important development trends in public administration worldwide.*

Keywords: The New Public Management, British model, privatization, reforms, agencies

SADRŽAJ

1. Uvod.....	1
2. Pojmovno određenje novog javnog menadžmenta	2
2.1. Uzroci novog javnog menadžmenta	5
2.2. Karakteristike novog javnog menadžmenta	8
2.3. Mjere i učinci novog javnog menadžmenta.....	9
2.4. Proces i tehnike novog javnog menadžmenta.....	10
3. Novi javni menadžment u pojedinim zemljama	11
3.1. Novi javni menadžment u Velikoj Britaniji	11
3.2. Novi javni menadžment u Danskoj	13
3.2.1. Pojedine mjere novog javnog menadžmenta na danskom primjeru	15
3.3. Novi javni menadžment u Njemačkoj	18
3.4. Novi javni menadžment u Francuskoj	20
4. Novi javni menadžment u Hrvatskoj	22
4.1. Agencije u Hrvatskoj	23
4.2. Osnovni pravci reforma javne uprave u Hrvatskoj.....	24
4.2.1. Uspostava pouzdane evidencije državnih službenika	25
4.2.2. Stručno usavršavanje i reedukacija službenika.....	25
4.2.3. Upravno obrazovanje visoke stručne spreme.....	26
4.2.4. Praćenje i napredovanje službenika prema učincima i kvaliteti rada	26
4.2.5. Antikorupcijske mjere.....	26
4.2.6. Razvoj poduzetničke kulture u javnoj upravi	27
4.3. Što Hrvatska može naučiti od Danske?	28
5. Posljedice novog javnog menadžmenta	29
6. Ocjena i perspektive novog javnog menadžmenta.....	31
7. Zaključak.....	33
Literatura	34
Popis priloga.....	36

1. UVOD

Današnje vrijeme obilježava snažan utjecaj globalizacije. Kao i na ostalim područjima globalizacija je i na području javnog sektora i menadžmenta potaknula velike reforme. Kada se govori o suvremenim reformama javne uprave jedan od najčešće upotrebljivanih pojmova jest novi javni menadžment. Novi javni menadžment zajednički je naziv za niz reformi javnog sektora, koje se provode tijekom posljednjih dvadesetak godina u većini zemalja u razvoju i tranzicijskim zemljama. Zemlje u razvoju međusobno se razlikuju s obzirom na svoj ekonomski, društveno-politički, kulturni, ustavni i institucionalni ustroj, pa tako i u načinu na koji je ustrojena javna uprava. U mnogim zemljama Europe i svijeta upravni sustavi su najvećim dijelom ustrojeni sukladno birokratskom shvaćanju upravnih organizacija *weberovskog* tipa. Vrijeme globalizacije od tih zemalja zahtijeva uvođenje novih fleksibilnijih organizacijskih rješenja u sustav javne uprave.

U okviru ove teme potrebno je odgovoriti na važna pitanja poput pitanja: Kojim putem treba krenuti javni menadžment u tranzicijskim zemljama? Da li je moguće dobru praksu zemalja koje su provodile druge države primijeniti i na hrvatski upravni sustav? Sukladno ovoj problematici, svrha ovog završnog rada jest usporedbom provođenja doktrine novog javnog menadžmenta u stranim zemljama ustvrditi koji je značaj ova doktrina ostavila na javnu upravu tranzicijskih zemalja. Također, utvrdit će se u kojoj fazi je javni menadžment u Hrvatskoj, odnosno da li Hrvatska slijedi reformske pravce novog javnog menadžmenta.

Na početku ovog završnog rada obrađen je pojam novog javnog menadžment kroz cjeline: uzroci novog javnog menadžmenta, mjere i učinci novoga javnog menadžmenta, karakteristike te proces i tehnike novog javnog menadžmenta. U nastavku rada sažeto su prikazane reforme potaknute doktrinom novog javnog menadžmenta u Velikoj Britaniji, Danskoj, Njemačkoj i Francuskoj. Novi javni menadžment u Hrvatskoj opisan je kroz obradu agencija te su dani poželjni pravci kretanja reformi u javnoj upravi u Hrvatskoj. Na samom kraju rada opisane su posljedice doktrine novi javni menadžment te daljnje perspektive ove upravne doktrine.

2. Pojmovno određenje novog javnog menadžmenta

Nov javni menadžment (eng. the New Public Management) upravna je doktrina i pokret koji naglašava ekonomske vrijednosti u javnoj upravi, podvrgavanje državne uprave i organizacija javnog sektora tržišnim načelima, kao i metode razvoja poduzetničkog ponašanja u javnoj upravi (Koprić, 2007). Novi javni menadžment je naziv za niz reformi javnog sektora koje su se u većini zemalja počele provoditi početkom 1980-ih godina (Perko-Šeparović, 2002.) Nakon velike naftne krize počinje se govoriti o nužnosti mijenjanja klasične državne uprave kao i čitavog javnog sektora. Stajalište ove doktrine jest da je potrebno što više smanjiti razliku između privatnog i javnog sektora jer je to jedini način da javna uprava postane ekonomična i efikasna.

Ključne osobine novog javnog menadžmenta su: menadžerstvo, konkurencija, ugovaranje, mjerenje i ocjena uspješnosti, nove informacijske i komunikacijske tehnologije i suradnički rad.

Problemi s kojima je suočena uprava javnog sektora općenito se mogu podijeliti na probleme razvoja i probleme raspodjele. Rješavanje problema treba shvatiti kao proces koji traje, a glavni koraci tog procesa su: utvrđivanje ciljeva, izrada planova, provjera, nadzor kontrola te ocjena o tome koliko je izvršenje donesenih odluka pridonijelo postizanju ciljeva (Pusić, 1997). Novi javni menadžment nastoji poboljšati efikasnost javnog sektora i kontrolu koju vlada ima nad javnim sektorom. Glavna hipoteza reforme novog javnog menadžmenta je da će veća tržišna orijentacija u javnom sektoru dovesti do veće troškovne efikasnosti vlada bez negativnih posljedica na druge ciljeve ili razmatranja. Novi javni menadžment za cilj ima transformaciju rigidnog, hijerarhijskog, birokratskog tradicionalnog modela javne uprave u fleksibilniji i više tržišno orijentiran oblik javnog menadžmenta (Ružić, Golubić, Latin, 2014).

Tablica 1. Razlike između starog (uprava) i novog javnog menadžmenta

UPRAVA	NOVI JAVNI MENADŽMENT
Politička teorija	Organizacijska teorija
Proces	Rezultat
Ciljevi iz demokratske teorije	Ciljevi iz tržišne ekonomije
Razvoj stilova upravljanja	Efikasnost, efektivnost i kvaliteta
Potencijal za ugovaranje, franšizing i nove oblike regulacije	Izrada boljih modela zasnovanih na teoriji

Izvor: izrada studenta prema Ružić, 2014.

Osnovna načela novog javnog menadžmenta mogu se najbolje opisati kada se podijele na sedam različitih aspekata. Prvi aspekt označava javni menadžment odnosno sloboda rukovoditelja. Ovaj aspekt naglašava važnost i snagu privatizacije vlade te davanje slobode rukovoditeljima u upravljanju i rukovođenju. Važan aspekt novog javnog menadžmenta jest usmjerenost na izvedbene standarde (metode). Potrebno je održavati jasne standarde i mjere uspješnosti radne snage. Ovaj aspekt podrazumijeva korištenje metoda kojima se pojašnjavaju namjere, ciljevi i pokazatelji koji vode do napredovanja i uspjeha. Doktrina novi javni menadžment naglašava kontrolu izlaza odnosno usmjerenost na outpute. Dok su se prije kontrole svodile uglavnom na ulaz i birokratska pravila, ova doktrina se oslanja na izlaznim kontrolama i mjerenju kvantitativnih pokazatelja uspješnosti. Novi javni menadžment zagovara decentralizaciju jedinica. Pod decentralizacijom se podrazumijeva prenošenje državnih upravnih poslova iz djelokruga središnjih organa na obavljanje lokalnim samoupravnim jedinicama, u njihov preneseni djelokrug. Time one djelomično dobivaju i karakter instrumenata središnje državne uprave. U prenesenom djelokrugu lokalne jedinice nemaju ovlast opće regulacije ni autonomnog političkog odlučivanja, odgovorne su tijelima središnje državne uprave. Preneseni se djelokrug financira iz državnog proračuna. Poslovi državne uprave mogu se povjeravati lokalnim jedinicama zakonom, na temelju sporazuma s interesnim udrugama lokalnih jedinica ili na temelju upravnih ugovora koje zaključuje vlada ili tijela središnje državne uprave (Koprić, 2007). U decentraliziranim sustavima menadžeri postižu veću fleksibilnost i nisu pod utjecajem agencija koje ograničavaju. Prema tome od centralnog upravljanja iz središta, primjerenije je segmentiranje u veći broj manjih organizacija usmjerenih na jedan proizvod. Novi javni menadžment podupire agencifikaciju kao glavni institucionalni odgovor na neefikasnost i slabu odgovornost javne uprave. Taj

trend posebno promoviraju međunarodne organizacije kao što je OECD, Svjetska banka al i Europska unija. Agencijama se smatraju organizacije izdvojene od središnje državne uprave koje obavljaju određene javne poslove temeljem svoje specijalizacije stručnost. Agencije se osnivaju na svim područjima, od nacionalne sigurnosti, preko regulacije željezničkog tržišta, tržišta lijekova pa do financiranja filmske umjetnosti. Agencije odnosno neovisna i samoregulirajuća tijela donose opće obvezujuća pravila, nadziru ponašanje pružatelja javnih usluga, sankcioniraju odstupanja u sektorima kojima su prethodno dominirala državna poduzeća. Međutim, iako se kao prednosti neovisnih agencija ističe osiguranje vjerodostojnosti vlasti prema nekoj politici, nedostatak kontrole može dovest do problema pretjeranog utjecaja privatnih interesa, što se smatra ključnim problemom regulacijskih agencija te se stoga inzistira na transparentnost u radu, formaliziranim postupcima uključivanja javnosti i struke u odlučivanje, te kontrolu učinka ali i veću potrebu za koordinacijom politike uslijed fragmentacije (Musa, 2014).

Natjecanje je vrlo važan aspekt novog javnog menadžmenta, naime, pronalaze se načini na koje novi javni menadžment može potaknuti tržišno natjecanje u javnom sektoru. Tržišno natjecanje može dovesti do nižih cijena ali do veće kvalitete rada. Novi javni menadžment se fokusira na potrebu za uspostavom kratkoročnih ugovora o radu, razvoj korporativnih planove, ugovore o izvedbi. Također se fokusira na uspostavu radnih mjesta u kojima su javni zaposlenici ili poduzetnici svjesni ciljeva i namjera do kojih se pokušava doći. Posljednji aspekt doktrine novog javnog menadžmenta jest smanjenje. Smatra se da je najučinkovitiji je onaj sustav onaj koji ostvari globalnu popularnost, fokusira se na vođenje troškova kako bi oni bili što niži a učinkovitost što veća. Prema ovom aspektu potrebno je učiniti što više sa čim manje.

Iako ne postoji univerzalan i jedinstven model novog javnog menadžmenta, kao neke od temeljnih ideja ove doktrine mogu se izdvojiti:

- 1) Razbijanje tradicionalne hijerarhijske strukture javnog sektora – formira se velik broj organizacija koje su orijentirane obavljanju samo jednog zadatka uz obavezno razdvajanje policy poslova od izvršnih poslova.
- 2) Davanje veće slobode djelovanja i odlučivanja javnim menadžerima
- 3) Orijentacija na rezultat a ne na proceduru djelovanja

- 4) Jačanje utakmice unutar javnog tržišta – stvara se unutarnje kvazitržište koje treba dovesti do veće ekonomičnosti usluga javnog sektora
- 5) Veća disciplina i štedljivost u upotrebi sredstava – veća elastičnost pri zapošljavanju i smanjena prava javnih službenika
- 6) Orijentacija na korisnike (Pusić, 2005).

2.1. Uzroci novog javnog menadžmenta

U sklopu općeg društvenog razvoja dolazi i do razvoja uprave. Tendencije u razvoju društva odražavaju se u tendencijama razvoja uprave. Kao uzroci koji su doveli potrebe za reformama u javnom menadžmentu mogu se uzeti: porast upravnih organizacija, diferencijacija upravnih organizacija, profesionalizacija uprave, ograničavanje prinude u upravi te informatizacija uprave.

S vremenom sve više poslova dobiva obilježje društvenih poslova, a obavljanje istih povjerava se upravnim organizacijama. Na taj se način povećava broj i opseg upravnih organizacija. Proces povećavanja upravnih organizacija s vremenom se ubrzava i kumulira. Povećanje uprave posljednjih tristo godina prelazi po tempu i opsegu sve ranije zabilježene primjere takvog rasta. Glavni uzroci takve tendencije rasta jesu urbanizacija i sve veća međusobna povezanost ljudi u svijetu. Kada se govori o urbanizaciji, poznato je da se u gradovima mnoge djelatnosti pojavljuju kao društvene, a prema tome i upravne. Napredak prometa i sredstava veze omogućavaju lakšu povezanost ljudi diljem svijeta, ali ta „operativna blizina“ traži nove upravne službe i pojačanje dosadašnjih. Telekomunikacije, međunarodni promet, međunarodni zdravstveni nadzor, suradnja na problemima međunarodnog kriminaliteta, izmjena statističkih informacija i ostali, samo su neki od primjera novih upravnih službi.

Upravne funkcije s vremenom se sve više diferenciraju, tj. iz zadatka koji su u početku jedinstveni i obavlja ih jedinstvena upravna organizacija izdvajaju se pojedini dijelovi u samostalne zadatke koje vrše posebne organizacije. Kad se diferencijacijom stvaraju novi

napredni dijelovi upravnog sustava na istom teritorijalnom stupnju koji se razlikuju po vrsti poslova radi se o horizontalnoj diferencijaciji. Kad je rezultat diferencijacije nastajanje novih teritorijalnih stupnjeva upravnog sustava koji se razlikuju po širini teritorija na kojem djeluju, radi se o vertikalnoj diferencijaciji. Proces horizontalne diferencijacije najjasnije se može vidjeti na primjeru razvoja državne uprave. Tijekom diferencijacije najprije se izdvajaju upravne grane obrane, vanjskih i unutrašnjih poslova, pravosuđa i financija. Tih pet resora čine klasičnu državnu upravu. U njima država djeluje u svojoj izravnoj ulozi, kao vlast i monopolizator. Horizontalnom diferencijacijom stvaraju se i osamostaljuju novi resori, odnosno skupine resora: privreda, društvene službe, tehničke službe, komunalne službe, informacijske službe. O ovoj skupini sve je izraženija uloga državne uprave kao nositelja društveno korisnih poslova koji ne ovise nužno i isključivo o postojanju monopola prinude. U procesu vertikalnog raščlanjivanja povećava se broj stupnjeva unutar jednog jedinstvenog upravnog sustava tako da jedinice na istom stupnju obavljaju načelno iste poslove, ali svaka za svoj teritorij. Tipični primjeri su provincijalne, regionalne, okružne, kotarske i druge uprave.

Obavljanje poslova u upravnim organizacijama s vremenom poprima sve više obilježja trajnog zanimanja, u kojem se očekuje profesionalizam službenika. Prva je komponenta tendencije prema profesionalizaciji postupno ustaljivanje položaja u upravnim organizacijama, kako skupine zadataka povezanih tim položajem, tako i stabilnost osobna položaja njegovih nosilaca. Druga je komponenta prijelaz od laika na stručne službenike u upravi. Da bi se isplatila investicija potrebna za stručno školovanje kandidata, mora postojati vjerojatnost da će on školovanjem stečeno obrazovanje moći primijeniti na poslu.

Prinuda se može definirati kao svjesno djelovanje radi nametanja određenog ponašanja drugome koje on ne bi izabrao bez tog djelovanja. Prinuda u upravi ima dvostruku ulogu. Prva uloga jest ta da je primjenjuju upravne organizacije u obavljanju svojih zadataka u odnosu prema članovima zajednice. Prinuda se, također, primjenjuje i unutar upravnih organizacija radi održavanja njihove kohezije i organizacijske povezanosti. Prinuda danas nije jednako prisutna u svim djelatnostima uprave kao što je to bilo nekad. Međutim, u nekim upravnim resorima poput vojske i policije, prinuda je postala potpunija i djelotvornija. Svaka

kriza koja ugrožava državu vodi prema snaženju prinude. Buduća uloga prinude u državnoj regulaciji posve je neizvjesna. Moguće da će države, natjerane ekološkim ili drugim nužnostima osjetiti potrebu za regulacijama koje idu protiv prirodnog interesa ljudi. Takav razvoj mogao bi dovesti do pojačane primjene prinude u javnoj upravi. Uloga prinude u upravi opada s razvojem civiliziranosti, opće kulturne razine članova zajednice i s rasom razine potreba. Tehnizacija uprave znači uvođenje sve većeg broja stručnih postupaka u radu upravnih organizacija. Takva dioba rada vodi stvaranju novih upravnih službi koje po svojoj prirodi ne počivaju na prinudi. Razvoj svjetske mreže telekomunikacija ili korištenje novih izvora energije pretpostavljaju veliko tehničko znanje i vrlo složene uređaje, no prinuda pri tome nije od nikakva značenja.

U posljednja dva desetljeća došlo je do skoka u razvitku informatičke tehnologije. Računala imaju sve veći kapacitet, uvodi se automatizacija i robotizacija te se razvija telekomunikacija. Ta nagla tehnološka promjena sve više utječe na ljudski rad u gospodarstvu i u društvu općenito. U sklopu toga, primjena informatičkih tehnologija, prodire sve više i u javnu upravu. U organizacijskom smislu informatizacija potiče stvaranje vodoravno koordiniranih mreža radnih skupina (timova), uz tradicionalnu okomitu koordinaciju hijerarhijom. Tehnološki razvoj je neposredan uzrok porasta proizvodnosti ljudskog rada, većeg bogatstva razvijenog društva i porasta društvene gustoće (demografske, urbane, komunikacijske, organizacijske). Te promjene pospješuju proces širenja kruga legitimnih interesa jer smanjuju pritisak oskudice. Vrijednosno, te promjene imaju podjednako pozitivne i negativne implikacije. One povećavaju mogućnost u jednom i drugom smjeru: prema većoj slobodi, blagostanju i dostojanstvu, ali i prema sukobima oko sve oskudnijih izvora (Pusić, 1997).

Informatizacija olakšava međusobno povezivanje organizacija i djelatnosti javne uprave i izvan granica države. Informatizacija javne uprave u Hrvatskoj tek je u početnoj fazi, pa se očekuje teška zadaća nadoknađivanja zaostataka i hvatanje u korak s zemljama u razvoju (Pusić, 2002).

2.2. Karakteristike novog javnog menadžmenta

Karakteristike novog javnog menadžmenta su uvođenje, jačanje konkurencije, promoviranje, planiranje i rezultati poduzeća. U novom javnom menadžmentu potrebno je predstaviti administrativne sustave i usvojiti „kaskadno“ upravljanje lanaca za pomoć transparentnosti. Svaka karakteristika je u narednom tekstu pobliže opisana.

1. Uvođenje, jačanje konkurencije, promoviranje poduzeća – vezano za već spominjanu tehniku uvođenja natjecateljskog duha kod novog javnog menadžmenta, jedna od karakteristika novog javnog menadžmenta jest želja ta da se odstrane monopolni izvođači, da se razvije promoviranje i osnaži konkurencija.

2. Planiranje i rezultati – ova karakteristika označava discipliniran napor koji za cilj ima donošenje temeljnih odluka i poduzimanje temeljnih aktivnosti koje oblikuju i vode organizaciju. Potrebno je planirati aktivnosti organizacije i razloge poduzimanja tih aktivnosti.

3. Usvojiti „kaskadno“ upravljanje lanaca za pomoć transparentnosti - „Kaskadno“ upravljanje obuhvaća praćenje i djelovanje procesa strateškog planiranja koji podrazumijeva analizu i uspostavljanje unutarnje organizacije i vanjsko okruženje tj. utvrđivanje snaga i slabosti organizacije, te potencijalnih prijetnji i prilika. Prijetnje predstavljaju prepreke organizaciji na putu za ostvarivanje uspjeha, a prilike su mogućnost za rast, razvoj i uspjeh organizacije.

4. Predstaviti administrativne sustave – ova karakteristika novog javnog menadžmenta podrazumijeva uvođenje mjera i tehnika pomoću kojih se ljudima koji upravljaju organizacijom predstavljaju administrativni sustavi i procedure. Predstavljanjem sustava i procedura odnosno davanjem niza pravila i propisa stvaraju se uvjeti za veću učinkovitost i odgovornost organizacije

2.3. Mjere i učinci novog javnog menadžmenta

Mjere i učinci novog javnog menadžmenta mogu se svrstati u četiri osnovne kategorije: strukturalne mjere, personalne mjere, funkcionalne mjere te ostale (Koprić, 2007).

Strukturalne su mjere usmjerene prema smanjenju javnog sektora, privatizaciji svih komercijalnih djelovanja javnih službi te javnih poduzeća. Strukturalnim mjerama nastoji se povećati uloge trećeg, neprofitnog sektora odnosno institucija civilnog društva i razlabaviti odnose u preostalim dijelovima javnog sektora. Razlabavljenje odnosa u javnom sektoru nastoji se postići razdvajanjem odjela za pripremu, formuliranje i nadgledanje resorne politike od provedbenih agencija, teritorijalnom i funkcionalnom decentralizacijom (Koprić, 2007).

Funkcionalne mjere i učinci se prije svega odnose na uvođenje tržišta kao alokativnog mehanizma u javnom sektoru: dolazi do realne naplate cijene javnih usluga i proizvoda, obavljanje službi povjerava se privatnim subjektima koji se izabiru natječajem, uvodi se interna naplata i interno tržište među izdvojenim i osamostaljenim organizacijama javnog sektora, traži se veći broj sudionika natječajnih postupaka, dolazi do deregulacije, i slično. Kondicionalni upravni programi zamjenjuju se svrhovitostima, naglašavaju se rezultati, učinci i izlazi. Organizacijama se daje veća interesno-financijska autonomija u stjecanju i trošenju sredstava. Među lošim posljedicama primjene takvih mjera spominju se novi troškovi (troškovi funkcioniranja tržišta), novi problemi za menadžere (upravljanje ugovorima, pregovaranje na javnom tržištu, upravljanje financijskim tijekovima), ponovna regulacija (indirektnija, ali nerijetko još složenija), zanemarivanje procedura i prava građana, itd. (Koprić, 2007).

Mjere u odnosu prema upravnom osoblju mogu biti vanjske, više mehaničke, kao i meke mjere usmjerene na razvoj ljudskog kapitala u upravi. Među prve ubrajaju se mjere za smanjenje broja upravnih službenika, bržu razmjenu kadrova s privatnim sektorom, ograničenje dužine službe ugovorom i uvođenje honorarnog rada, smanjenje personalnih troškova u upravi, i slično. Povećana autonomija javnih menadžera u odnosu prema statusnim pitanjima službenika, smanjenje značenja kolektivnog pregovaranja te određivanje plaća prema rezultatima i ocjenama rukovoditelja obično dovode do općeg smanjenja plaća (osim za visoke službenike i upravne menadžere), odlaska kvalitetnog osoblja u privatni sektor, kao i nesigurnosti, neizvjesnosti, apatije, smanjenja radnog morala i sl. Rezultati personalnih

restrikcija doveli su do mjera razvoja ljudskog kapitala kroz usavršavanje, reedukaciju, obrazovanje. U ostale mjere i učinke spadaju finansijski i legitimacijski odnos građana i uprave (Koprić, 2007).

2.4. Proces i tehnike novog javnog menadžmenta

Proces novog javnog menadžmenta sastoji se od (Ružić, 2014) :

- (1) poboljšanja djelotvornosti i učinkovitosti u javnom sektoru
- (2) jačanja odgovornosti proračunskih subjekata prema korisnicima odnosno kupcima usluga i programa
- (3) povećanja koristi uz smanjenje javnih izdataka
- (4) jačanja menadžmenta državnih jedinica uz povećanje odgovornosti spram korisnika.

Tehnike novog javnog menadžmenta su: uvođenje natjecateljskog duha, raščlanjivanje velikih birokratskih jedinica i poticanje produktivnosti. Uvođenje natjecateljskog duha označava tehnike kojima se povećava konkurencija i smanjuje monopol. U okviru ove tehnike provodi se poticanje i nagrađivanje zaposlenika kako bi u svom poslu bili što bolji. Natjecateljski duh kod zaposlenika se potiče raspisivanjem javnih natječaja, davanjem nagrada zaposlenicima uzimajući u obzir broj potrošača i mjerenjem njihove uspješnosti. Cilj raščlanjivanja velikih birokratskih jedinica jest napraviti manje, pregledne i fleksibilne jedinice s kojima je mnogo jednostavnije upravljati. Da bi se ostvario navedeni cilj potrebno je snažno organizacijsko vodstvo koje analitički prati izvođenje svih aktivnosti raščlanjivanja. Također, osnivaju se agencije i nezavisne institucije kao pomoć u raščlanjivanju. Tehnikama poticanja veće produktivnosti nastoji se povećati motivacija u poduzetništvu te potaknuti na smanjivanje troškova i povećanja efikasnosti u poduzetništvu. Kako bi se smanjili troškovi u poslovanju privatiziraju se osnovna sredstva, provodi se vrednovanje i poduzetničko upravljanje cjelokupne imovine javnog sektora te se ulaže u razvoj tehnologije obračunavanja.

3. NOVI JAVNI MENADŽMENT U POJEDINIM ZEMLJAMA

Krajem dvadesetog stoljeća posljedice globalizacije i informatičke revolucije potaknule su nastojanja da se nacionalni sustavi javne uprave moderniziraju te učine djelotvornijima i jeftinijima. Navedena nastojanja sadržana su u doktrini novi javni menadžment. Doktrina novog javnog menadžmenta provodi se u zemljama u razvoju i tranzicijskim zemljama. Sve se zemlje međusobno temeljito razlikuju s obzirom na svoje ekonomske, društveno-političke, kulturne, ustavne i institucionalne osobine, pa tako i u načinu na koji se strukturirana javna uprava odnosno novi javni menadžmenta. U ovom poglavlju dani su pregled reformnih sustava Velike Britanije, Danske, Njemačke i Francuske.

3.1. Novi javni menadžment u Velikoj Britaniji

Kad je riječ o reformama, posebno mjesto pripada upravo Velikoj Britaniji, zemlji s dugom tradicijom visoko vrednovane i cijenjene državne službe. Iz komparativnih analiza zemalja OECD-a slijedi da je po broju reformskih inicijativa i njihovu opsegu Velika Britanija daleko odmaknula u odnosu na SAD. Od jedanaest kompariranih reformskih inicijativa Velika Britanija je poduzela sedam s velikim opsegom i jednu malog opsega, dok SAD ima samo četiri poduzete inicijative i to malog opsega, zbog čega su u kategoriji zemalja koje su zadržale tradicionalni obrazac upravljanja putem pravila, zajedno s Japanom, Njemačkom i Austrijom. Ispred Velike Britanije nalazi se samo Novi Zeland, koji ima jednu inicijativu više, i to širokog opsega, a odnosi se na normalizaciju industrijskih odnosa. (Ružić, Golubić, Latin, 2014).

Novi javni menadžment u obliku britanskog modela postao je uzor svim tranzicijskim zemljama ili zemljama u razvoju. Razlog jest u tome što britanski model u najvećoj mogućoj mjeri utjelovljuje neoliberalnu misao i provođenje neoliberalnih principa u praksu čitavog spektra reformi koje se izravno odnose na javni sektor. U Velikoj Britaniji reformski procesi

započeli su dolaskom Margaret Thatcher na čelo britanske vlade. Prva nastojanja u pravcu menadžerskog pristupa mogu se otkriti 20-ih godina prošlog stoljeća. Pokušaji reforme državne službe pojavili su se u vrijeme vlade Harolda Wilsona - prijedlog radikalne promjene u smislu delegacije. Iz Ureda za efikasnost krajem osamdesetih stigao je izvještaj *Improving Management in Government: The Next Steps* koji je sadržavao preporuku preoblikovanja državne službe osnivanjem agencija. U ovom izvještaju se ističe da posao formiranja svih politika treba bit odvojen od pružanja usluga, te da isto treba postati odgovornost agencija. Tako se osnivaju agencije, čiji šefovi dobivaju autonomiju i slobodu odlučivanja. Agencije postaju odgovorne za operacijska pitanja unutar policy- ciljeva proračuna i meta osnovanih od ministarstva. Za vrijeme Majorove vlade došlo je do velikog povećanja broja agencija. Dok ih je u vrijeme odlaska Margaret Thatcher bilo oko 25, u vrijeme Johna Majora broj se popeo na oko 130 agencija, u kojima je radilo 74% ukupnog broja drž. službenika u Velikoj Britaniji. Dolaskom Blairove vlade agencije se smatraju sastavnim dijelom vladinog upravnog aparata (Perko – Šeparović,2002).

Uz državne agencije u Velikoj Britaniji pojavljuju se i organizacije pod nazivom quangos - kvaziautonoma tijela (Chandler, 2000.: 24). Ove organizacije su zauzimale područje između javnog i privatnog sektora i imale različite ovlasti, odgovornosti i odnose sa centralnom vladom. U Velikoj Britaniji quangosi igraju važnu ulogu na svim područjima javnih politika. Oni se zalažu da se bitna područja javne uprave udalje od izravne političke kontrole. Vlada quangose definira kao nedepartmanska javna tijela, nacionalne ili regionalne razine, koja djeluju samostalno u odnosu na ministre, ali za koje je ministar u konačnici odgovoran.

Reforme u britanskom modelu koje se odnose na ekonomiju fokusirane su na oslobađanje djelovanja tržišta od državne intervencije. Reforme javnog sektora slijede istu logiku pokušavajući zamagliti razliku između javnog i privatnog. Zahtijeva se na smanjenju veličine i aktivnosti države uz uvođenje disciplina privatnoga u javni sektor. Smatra se da je u mnogim zemljama javni sektor zakazao kao pokretač nacionalnog razvoja, te da je u nekim je zemljama čak postao barijerom toga razvoja. Nadalje se tvrdi da je javna uprava nesposobna efektivno voditi djelatnosti, poput elektroprivrede i telekomunikacija. Naglašava se potreba za menadžerskim sposobnostima, elastičnosti, natjecanjem i ostalim karakteristikama privatnog sektora pomoću kojih se efikasnije mogu obavljati poslovi za koje se prije mislilo da

pripadaju javnom sektoru. Upravo kao odgovor na navedeno u Velikoj Britaniji javlja se privatizacija kao najsigurniji put prema rastu produktivnosti, dohotka i održivog ekonomskog razvoja države. U britanskom modelu privatizacija predstavlja restrukturiranje javnog sektora koje izaziva njegovo daljnje restrukturiranje (ukidanje ministarstava koja igraju ulogu sponzora nacionalnih industrija). Prva faza privatizacija svela se na djelomičnu promjenu vlasništva, da bi se zatim prešlo na potpunu prodaju. Prvo su 1982. godine privatizirane naftna industrija i cestovni promet, 1984. telekomunikacije, 1986. plin i brodogradnja, 1987. zračne luke i zračne vlasti, 1988. industrija čelika, 1989. vode itd. (Ružić , 2014).

Može se zaključiti da su se reforme u britanskom modelu odnosile na to da se stvori minimalna država. Novi javni menadžment u Velikoj Britaniji obilježava nepovjerenje prema javnom sektoru, a cijela ova doktrina pokrenuta je neoliberalnom ideologijom koju je podržavala konzervativna vlada Margaret Thatcher. Britanska reforma uprave bila je sveobuhvatna i brža no u bilo kojem dijelu Europe.

3.2. Novi javni menadžment u Danskoj

Reforme danske javne uprave počele su početkom 1980-ih. Mogu se podijeliti u tri perioda koji se odnose na tri različite stranke koje su u to vrijeme bile na vlasti. Prvi period obilježava vlast konzervativno- liberalne vlade koja je donijela plan modernizacije danske javne uprave s ciljem prevladavanja krize. Godine 1992. na vlast je došla socijaldemokratska vlada i time je započeo drugi period reformi. U tom periodu, ekonomski oporavljena, Danska je efektivno počela primjenjivati većinu mjera koje zagovara novi javni menadžment. Treći period počeo je 2001. povratkom na vlast vlade desnice, odnosno liberalno-konzervativne vlade. Ovaj period trajao je do 2008. koja se može uzeti kao okvirna godina prestanka reformi inspiriranih doktrinom novog javnog menadžmenta, budući da je te godine donesen novi plan reforme danske javne uprave iz kojeg jasno proizlazi da se Danska okrenula idejama i postavkama doktrine dobre uprave (Koprić, 2014.)

Sve su reforme u Danskoj provedene su uz izvanrednu dozu stabilnosti i kontinuiteta. Mjere jedne vlade nastavila je i nadopunila druga, a ni jedna reforma nije značila rez s prošlošću, već samo nove načine kako unaprijediti čitav javni sektor. Prvi val reformi započeo je 1983. kada na vlast dolazi konzervativno-liberalna koalicija, odnosno stranke desnice. U to se vrijeme Danska nalazila u dubokoj financijskoj krizi. Naime, zbog velike stope uvoza, a i zbog globalne naftne krize 1970-ih, od 1973. stopa ekonomskog rasta u Danskoj počela je padati. Uz ovaj trend pada stope ekonomskog rasta, ubrzano je rasla i stopa nezaposlenosti te vanjski dug. Ministarstvu financija dan je zadatak pronalaska lijeka za krizu. Ovo ministarstvo od trenutka pa do danas ostaje nadležno za koordinaciju i nadzor nad provedbom svih reformi. Nova vlada donijela je plan reforme pod nazivom Modernizacija javnog sektora. Program se provodio od 1983. do 1992., a modernizacijski naponi odnosili su se na pet područja: reformu proračuna, otvaranje javnog sektora tržištu i tržišnim mehanizmima, razvijanje menadžerskih sposobnosti kod rukovodećeg osoblja i unapređenje upravljanja ljudskim potencijalima, deregulaciju i poboljšanje odnosa prema korisnicima te uvođenje novih tehnologija u rad uprave. Iako se polagalo velike nade u provedbu privatizacije i deregulacije te je čak donijela i akcijske planove za njihovo ostvarenje, u ovome periodu na tome je malo učinjeno. Glavni uspjesi vlade odnosili su se na reformu proračuna, koja je provedena radi racionalizacije javne potrošnje, te početak šire upotrebe novih tehnologija. Reforma je polučila željene rezultate, odnosno smanjena je i racionalizirana javna potrošnja, što je dovelo do ekonomskog oporavka Danske i mogućnosti nastavka reforme javnog sektora. Godine 1993. na vlast je došla socijaldemokratska vlada koja je donijela svoj program reforme, nazvan Novi pogled na javni sektor. Pet područja reformi ostalo je isto kao i u prethodnom razdoblju, no promijenjeni su prioriteti. Za razliku od prethodne vlade, ovoj je pošlo za rukom provesti opsežan program privatizacije. Mnoge državne institucije pretvorene su u trgovačka društva u vlasništvu države, a većina ih je zatim i privatizirana. Sva ministarstva poticala su javno-privatna partnerstva te contractingout javnih poslova. U tom je periodu naglasak stavljen na upravljanje rezultatima, odnosno pozornost je usmjerena na rezultate i kvalitetu usluga koje javna uprava pruža. Od 1993. počeli su se primjenjivati ugovori o učinku koje ministarstva sklapaju s pojedinim agencijama ugovarajući rezultate koje agencije moraju postići u određenom razdoblju. Također, uvedena je obveza podnošenja godišnjih izvješća o radu svih agencija. Velika je pažnja usmjerena i zaposlenicima u javnoj upravi, posebno čelnicima tijela od kojih se zahtijevalo razvijanje menadžerskih sposobnosti i

vještina. Da bi se potaknula kvaliteta rada u državnoj upravi, 1997. počelo se s uvođenjem plaćanja po učinku po kojemu jedan dio plaće svakog službenika ovisi o ocjeni njegova rada koju daje čelnik tijela ocjenjujući njegovo ispunjenje unaprijed određenih kvalitativnih i kvantitativnih ciljeva. Od 2001. na vlasti je liberalno-konzervativna vlada. Ova vlada je donijela svoj program reforme i modernizacije javne uprave nazvan Građani za upravljačem. U njemu su postavljena tri temeljna cilja: stvoriti mogućnost izbora građanima pri odabiru pružatelja nekih javnih usluga (zdravstvo, školstvo, skrb za starije, itd.), stvoriti jednostavan, otvoren i javni sektor te osigurati bolju kvalitetu javnih usluga za istu cijenu. Kako bi to provela, vlada je poduzela niz mjera. Tako je svako ministarstvo dobilo obvezu objavljivanja strategije contracting-outa, a nastavilo se poticati i javno-privatno partnerstvo. Ministarstva također imaju obvezu objavljivati strategiju za povećanje efikasnosti kojom objašnjavaju mjere koje će u svom području poduzeti radi povećanja efikasnosti i kvalitete javnih usluga te kojom javnost upoznaju s rezultatima rada agencija s kojima su sklopili ugovore o učinku. Vlada je predvidjela i daljnje širenje danske države blagostanja ulaganjem znatnih sredstava u izgradnju novih bolnica, škola, vrtića te staračkih domova, a programirani su i posebni programi za edukaciju javnih službenika. Da bi i dalje smanjila administrativne troškove, vlada je odlučila osnovati dva zajednička servisna centra koji će obavljati poslove za sva ministarstva. Jedan centar bit će zadužen za financije, plaće i putovanja službenika većine ministarstava, a drugi za informatičko-telekomunikacijske poslove.

3.2.1. Pojedine mjere novog javnog menadžmenta na danskom primjeru

Prva od mjera novoj javnog menadžmenta u Danskoj jest ugovor o učinku. U Danskoj se svako ministarstvo sastoji od ministarskog odjela i agencija. Na čelu ministarstva je ministar koji je politički i pravno odgovoran za rad ministarskog odjela i agencija. Ministarski odjel funkcionira kao tajništvo ministra, a uz to i koordinira radom agencija. Ugovorom o učinku agencija se obvezuje da će u vremenu određenom ugovorom (2-4 godine) ispuniti unaprijed ugovorene ciljeve, a zauzvrat dobiva od Ministarstva veću slobodu u rasporedu dodijeljenih financijskih sredstava i u unutarnjoj organizaciji rada. Ministarstvo financija prvim je agencijama koje su sklopile te ugovore osiguralo i »proračunsko jamstvo«, odnosno za sve vrijeme trajanja ugovora nisu bila dopuštenja smanjenja njihova proračuna. Kada je

uspoređeno je 16 agencija koje su sklopile ugovore o učinku sa 16 agencija koje ga nisu sklopile, rezultati su pokazali da je rast produktivnosti agencija koje su sklopile ugovor prosječno bio čak 9,3%, dok je rast produktivnosti ostalih agencija iznosio svega 3,3%. Sve agencije istaknule su ugovore o učinku kao jedan od razloga za veliko povećanje njihove produktivnosti. Također, kao dodatna mjera, od 1997. sve agencije imaju obvezu podnošenja godišnjih izvješća u kojima pojašnjavaju koje su od postavljenih zahtjeva uspjele ispuniti. Izvješća se objavljuju i na internetu te su na taj način dostupna i široj javnosti pa se omogućuje i vanjska ocjena rada neke agencije.

Danski model novog javnog menadžmenta obilježen je i privatizacijom. Privatizacija označava smanjenje uloge države i prepuštanje mnogih njezinih funkcija tržištu. Početnom 1980-ih konzervativno-liberalna vlada predložila je provedbu privatizacije kao jednu od mjera za izlazak iz ekonomske krize. Socijaldemokrati su taj pokušaj reforme okarakterizirali kao napad na samu koncepciju države blagostanja, odnosno kao državno napuštanje obavljanja niza javnih usluga, što može dovesti do socijalne nesigurnosti i nejednakosti među građanima. Socijaldemokrati su uspjeli u svome naumu te su svi privatizacijski naponi zaustavljeni do početka 1990-ih, odnosno do dolaska na vlast socijaldemokratske vlade. Od početka 1990-ih Danska ulazi u fazu privatizacije koja se naziva korporatizacijom. Država počinje veći dio svojih javnih poduzeća pretvarati u trgovačka društva u vlasništvu države. Glavni razlozi tog preoblikovanja mogu se prvenstveno naći u želji za povećanjem efikasnosti i učinkovitosti novoformiranih trgovačkih društava. Smatra se da državna institucija, ako se pretvori u trgovačko društvo i izloži tržištu, mora postati efikasnija i konkurentnija. Gledajući ukupan proces privatizacije u Danskoj, može se zaključiti da se privatizacija, osim početnih otpora 1980-ih, provodi uspješno, uz politički konsenzus i bez otpora građana.

U vrijeme ekonomske krize 1980-ih vlada desnog centra nastojala je smanjiti javnu potrošnju. Navedeno se pokušava ostvariti mjerom contracting-out. Kad se govori o contracting-outu misli se prvenstveno na contracting-out usluga koje pružaju lokalne jedinice, iako se contracting-out koristi i na razini središnje države. Vlada je krajem 1980-ih osnovala Vijeće za contracting-out koje je imalo zadatak savjetovati ministarstva o djelatnostima koje bi se mogle kupovati od privatnog sektora. Vlada je savjetovala lokalne jedinice da što je moguće više upotrebljavaju contracting-out i objavljuju javne natječaje prilikom odabira

pružatelja pojedinih usluga, no lokalne jedinice većim dijelom te preporuke nisu primijenile. Od ponovnog dolaska na vlast vlade desnog centra 2001., contracting-out počinje se češće spominjati i više upotrebljavati. Ta vlada je kao jednu od svojih glavnih mjera predvidjela slobodan odabir pružatelja javnih usluga, odnosno mogućnost da građani sami biraju hoće li javnu uslugu zatražiti od javnog tijela ili od privatnika. To je otvorilo vrata intenzivnijem contracting-outu, ali je i lokalne jedinice izložilo konkurenciji privatnika koji pružaju iste usluge. To se prvenstveno može vidjeti pri osnivanju niza privatnih bolnica. Gledajući sve reformske mjere koje su različite vlade predlagale i provodile, može se vidjeti podbačaj kada je riječ contracting-outu. Iako su ga sve vlade isticale kao mjeru koja će racionalizirati javne troškove bez efektivnog gubitka vlasništva, lokalne jedinice na te su se prijedloge većim dijelom oglasile. Tu činjenicu najbolje potkrjepljuje podatak da je udio sredstava koje lokalne jedinice troše na usluge koje kupuju od privatnika ostao konstantan od 1985. do danas, tj. iznosi 10–12%.

Mjerama deregulacije i debirokratizacije u Danskoj namjeravalo se smanjiti broj propisa i pojednostavniti njihov sadržaj, odnosno ukloniti sve nepotrebne zahtjeve koje ti propisi postavljaju. 1991. donesen je vladin program debirokratizacije i pojednostavnjenja propisa. U programu je bilo navedeno čak 2.269 konkretnih prijedloga za smanjenje razine regulacije, no njih samo 40% zaista je i provedeno. Taj je program polučio neke uspjehe samo u prve dvije godine svoga postojanja, odnosno ukinuto je otprilike 2.000 zakona i podzakonskih propisa koji su postavljali nepotrebne prepreke gospodarstvu, no njihovim ukidanjem stvarna deregulacija i debirokratizacija nije postignuta. Kad je 1993. na vlast došla socijaldemokratska koalicija, ideje o deregulaciji su napuštene. Naime, kako su pojedina državna trgovačka društva privatizirana, javila se potreba reguliranja njihova položaja na tržištu, odnosno reguliranja njihovih obveza naspram korisnika budući da oni pružaju usluge od javnog interesa. Da bi se zaista i postigla bolja regulacija, poduzet je niz mjera. Tako je uvedena obveza vlade da početkom svake godine objavi listu zakona koje tijekom te godine namjerava predložiti parlamentu kasnije. Osim toga, Danska je počela poduzimati mjere za smanjenje upravnog opterećenja koje zakoni i propisi postavljaju ekonomskim subjektima. Danas u pogledu regulacije s jedne strane postoje pritisci za povećanje regulacije radi detaljnog reguliranja pojedinih područja, čime se osigurava sigurnost i predvidljivost

postupanja svih sudionika, a s druge strane postoje pritisci za pojednostavnjenjem propisa i smanjenjem upravnog opterećenja koja zakoni postavljaju gospodarstvu i građanima.

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

Može se zaključiti da je, bez obzira na izniman međunarodni utjecaj doktrine NJM te na interno naglašavanje vrijednosti koje on propagira kao nužne, danska javna uprava i dalje je ostala većim dijelom pod utjecajem tradicionalnih pravnih i političkih vrijednosti.

3.3. Novi javni menadžment u Njemačkoj

Njemačka se javna uprava tradicionalno temelji na organizacijskom modelu. U razdoblju poslije rata uglavnom je zadržan tradicionalni tip javne uprave. U kasnim 60-tim i 70-tih dolazi do širenja socijalne države a javna uprava doživljava značajne promjene na saveznoj razini, na razini pokrajina (lander) i razini lokalne samouprave. Provođene su inicijative usmjerene na uvođenje planiranja, informacija i procjene kapaciteta. Nakon prvog naftnog šoka 70 –ih inicijative su izgubile početnu snagu. Kasnije se pojavljuju pritisci za smanjenjem poreza i za porastom neoliberalne kritike socijalne države i njezine birokracije. Osnovna struktura Njemačke uprave i dalje je usmjerena prema prihvaćenom (Weberijanskom) birokratskom modelu, s tim da je do izražaja došao značajan stupanj instrumentalne, proceduralne i institucionalne prilagodljivosti.. Zaokret u raspravama oko

reformi dogodio se promjenom stava Kommunale Gemeinschaftsstelle. KGST označava neprofitnu savjetodavnu organizaciju koju su osnovale općine, čije su zadaće bile upravljanje lokalnom samoupravom. Kako zbog financijskih poteškoća tako i zbog pritiska civilnog društva, KGST je početkom 1990-ih napustio weberijanski upravni model te prihvatio doktrinu novog javnog menadžmenta (Pusić, 2001).

Za reforme javnog menadžmenta u Njemačkoj karakteristična su dva momenta: institucionalna pretvorba Demokratske Republike Njemačke iz 1990. te neoliberalne reforme. Neoliberalne reforme su počele postupno i oprezno, stupanjem konzervativno - liberalne vlade kancelara Helmuta Kohla na vlast 1982. Institucionalna pretvorba Demokratske Republike (DR) Njemačke bila je provedena kroz prihvaćanje institucionalnih i zakonodavnih modela "stare" savezne Republike na način koji je označen kao "prijenos institucija". Parlament DR Njemačke je tijekom ljeta 1990. donio brojne zakonodavne akte koji su u praksi preveli zakonodavstvo SR Njemačke u zakone DR Njemačke na temelju Povelje o ujedinjenju. 1990. Provedeno je pristupanje DR Njemačke u ponoć 3.10.1990. Srušena je cjelokupna socijalistička država DR Njemačka. Došlo je do sveobuhvatne privatizacije državne privrede, a cijeli postupak privatizacije je centralistička agencija za privatizaciju. Neoliberalne reforme javne uprave započele su dolaskom vlade Helmuta Kohla na vlast. Ove su reforme provedene oprezno i postupno. Devedesetih je provedena privatizacija željeznica i poštanskog sustava. Kohlova je vlada središte interesa stavila modernizaciju javnog sektora. U skladu s tim ciljem osnovano je Povjerenstvo za vitku državu sa zadatkom planiranja i ispitivanja budućeg tijeka modernizacije javnog sektora. Temeljni ciljevi Povjerenstva za vitku državu bili su: privatizacija, debirokratizacija i menagement. Crveno-zelena koalicija pod vodstvom Gerharda Schrodera nastavila je s reformama javnog sektora. Pod novom saveznom vladom došle su na red brojne reforme koje su se većinom bavile uvođenjem elektronske vlade u saveznoj upravi.

Zbog specifičnosti Njemačke – umjerene veličine javnog sektora, visoke stope decentralizacije te osiguravanja socijalnih usluga kroz nevladine neprofitne ustanove, reforme javnog sektora inspirirane doktrinom NJM su se započele provoditi uglavnom 1990-ih godina. Novi model upravljanja nazvan je Neues Steuerungsmodell ili Tilburg modela (Banner, 2006: 126–129). Slogan novog modela glasio je – od regulatorne vlasti do komunalnog poduzeća.

Novi model upravljanja uključivao je proračune po projektima, decentralizirano upravljanje sredstvima, kontrolu rezultata i troškovno računovodstvo, kojim se metodama željelo ojačati lokalne financije. Bio je prihvatljiv političkim strankama i sindikatima, koji su u njemu vidjeli manje zlo od privatizacije, a i struka se pozitivno očitovala o njemu (KGST, Fondacije Bertelsmann te znanstveni eksperti). Nakon početnog oduševljenja novim modelom pojavili su se mnogobrojni problem, od kojih je među važnijima nedostatak stručnih ljudi za provođenje reforme. Uz to, prevelik je teret odgovornosti na neposredno izabranom načelniku od kojeg zavisi kako će se i u kojoj mjeri reforme zaista i provoditi. Zbog toga je neznatan broj lokalnih jedinica preuzeo model u sveobuhvatnom obliku, dok je većina prihvatila samo neke njegove elemente (G. Marčetić, T. Giljević: Lokalna samouprava u Njemačkoj i Francuskoj HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 10. (2010.), br. 1., str. 67–79).

3.4. Novi javni menadžment u Francuskoj

I Francuski upravni stručnjaci vide da proces globalizacije, tehnološke inovacije kao i integracije zemalja zahtijevaju odgovarajuće promjene u javnoj upravi. Francuzi su, kao i Nijemci privrženi svojim povijesnim vrijednostima, pa se nastoji da i reforme kreću u okviru onoga što je povijest. Prema francuskoj koncepciji francuska se država smatra jednom, jedinstvenom i nedjeljivom. Nju opslužuje jedna administracija koja i sama treba biti jedna i nedjeljiva. U stvarnosti ona je podijeljena i zatvorena, te se optužuje da je diktatura tehnokratske elite, alergična na reforme, odsječene od stvarnosti, te da je više sposobna za ulaganje nego za donošenje odluke. Na dalekosežne promjene u svijetu francuska stručna javnost odgovara odlučnim afirmiranjem države kao tradicionalne vrijednosti. Sukladno tome, država štiti slabije, dijeli pravdu, zagovara slobodu, jednakost i bratstvo. Smatra se da neki pothvati koji su po prirodi privredni trebaju biti pod upravom države (nuklearna energija, zrakoplovna industrija, željeznice). Drugo je središte francuskog razmišljanja o reformi države pravo. Smatra se da država stvara pravo a bez prava ne bi bilo društva (Pusić, 2002). Međutim, zbog stalnog prilagođavanja svijetu, pravo gubi svoju institucionalnu stabilnost, čime u Francuskoj dolazi do krize prava. Da bi se izašlo iz krize, valja shvaćati pravo kao instrument za ostvarivanje društvenih ciljeva. Treće je polazište francuskog shvaćanja uprave

visoki prestiž upravnog osoblja. Osobiti značaj se daje obrazovanju upravnog osoblja u Nacionalnoj upravnoj školi (Pusić, 2002).

Može se zaključiti da se modernizacija javne uprave u Francuskoj zamišlja u okviru orijentacija na vlastitu državu, pravni sustav te elitu upravnih službenika. Međutim i u tim okvirima postoji potreba za stvaranjem države novog tipa u kojoj je ekonomsko – tehnička racionalnost jače naglašena. Potrebno je smanjiti javne izdatke i davanja te napustiti autoritarnu, hijerarhijsku i centraliziranu organizaciju. Tu se ne treba zanemariti razmišljanja koja su danas izražena u francuskoj teoriji i praksi o tome kako javni servisi potrebni svim građanima (kao bolnice, pošta, obrazovanje, telekomunikacija, željeznica) moraju biti dostupni svima na svakom dijelu državnog teritorija uz jednaku cijenu u bilo kojem dijelu zemlje koja treba biti razumna i prihvatljiva.

Početkom 1980-ih socijalistička vlada započinje s institucionalnim reformama javne uprave s ciljem decentralizacije države (Cole, Jones, 2005: 4). Za razliku od Njemačke, u Francuskoj se modernizacija uprave provodila prema top-down pristupu.

Glavni pravci modernizacije uprave su usmjereni su djelovanjem na strukture stvaranjem neovisnih organizacija, zatim stvaranjem politike odgovornosti za rad, decentraliziranjem uprave, smanjenjem broja zaposlenih na središnjoj razini te pristupanje periodičnom evaluaciji rezultata. Osim toga radilo se na prenošenju internih odnosa na javnu službu uz razvijanje predviđanja uporabe službi, poboljšanje uvjeta rada i sustava obrazovanja. Također, radilo se na poboljšavanju odnosa s onima kojima se upravlja, pojednostavljenju načina kontaktiranja i obavljanja formalnosti. Uvedeni su neposredni izbori za regionalna vijeća te su znatno povećane ovlasti departmana u samostalnom odlučivanju. Reforme su bile vođene dvama suprotnim principima. S jedne strane, nadležnosti su trebale biti dodijeljene konkretno određenoj subnacionalnoj razini. Generalnim načelom određeno je da se poslovi iz neposredne blizine korisnika obavljaju na razini komuna i različitih međukomunalnih tijela, složeniji poslovi na razini departmana koji raspolažu većim proračunima, a strategijski poslovi (ekonomski razvoj, razvoj infrastrukture, sekundarno obrazovanje) na regionalnoj razini (Cole, 2009).

4. NOVI JAVNI MENADŽMENT U HRVATSKOJ

Hrvatska, kao zemlja u tranziciji nalazi se pred složenom zadaćom preustroja državne uprave. Sustav hrvatske javne uprave zahtijeva da se njegova reforma sustavno prati, vrednuje i uvijek ponovno osmišljava. Kako bi se pomalo zastarjela uprava u Hrvatskoj mogla uhvatiti u koštac sa javnim problemima i izmijenjenim okolnostima nužna je modernizacija javne uprave. Pod modernizacijom javne uprave podrazumijeva se njezino unapređenje usvajanjem europskih standarda i iskustva javne uprave kao i prilagodbe inspirirane doktrinom novog javnog menadžmenta. (Koprić, 2006, 375). Poboljšanja javne uprave podrazumijevaju konstantne reformske napore nositelja političke moći u društvu. Stoga bi bilo poželjno kada bi nositelji najviših političkih i javnih funkcija neprestano bili svjesni ove činjenice. Potrebama suvremenog društva sve više odgovaraju dinamičniji oblici reforma koje zagovara doktrina novi javni menadžment.

Na tragu ovoga u Hrvatskoj postoje krucijalna pitanja i problemi vezani za novi javni menadžment. Neka do tih pitanja su: Zašto u Hrvatskoj ne bi bile provedene slične reforme povećanja efikasnosti i kvalitete javne uprave? Zašto se ne bi reformirala javna uprava, ekonomski osnažila zemlja i sačuvala postojeća razina socijalne sigurnosti? Je li moguće reformama uprave izići iz krize? Pri odgovaranju na ova pitanja, treba imati na umu da je između Hrvatske i ostalih država novog javnog menadžmenta puno je lakše naći neke razlike nego sličnosti. Provođenje prakse i korištenje gotovih rješenja druge države može dovesti čak i do neželjenih rezultata. Neki od mogućih uzroka neuspjeha reforme u Hrvatskoj može biti činjenica, koju pokazuje praksa u drugim zemljama, da se program reforme donosi na duže razdoblje. Glavni uvjet uspjeha reforme jest da se provede široka potpora njegovu provođenju. Samo postojanje te reforme ne garantira javnosti da će se započete mjere reforme nastaviti i u slučaju promjene vlasti, a samo kontinuirana reforma jamči ostvarenje postavljenih ciljeva. U Hrvatskoj je u ožujku 2008. godine donesena Strategija reforme državne uprave samo za razdoblje 2008.-2011. Taj dokument ima izniman pokretački potencijal i može biti pravilno iskorišten u reformi hrvatske uprave, no već pri samom donošenju strategije, ista je prihvaćena samo od strane hrvatske Vlade, ne i Sabora.

Drugi problem je suradnja s javnosti. Javnost uprave je dvosmjernan proces. Građani trebaju biti obaviješteni o radu uprave ali i uprava treba biti obaviještena o stavu građana. Javnost

uprave nužan je preduvjet pravilnog rada funkcioniranja uprave, pa tako u izvješću Ujedinjenih naroda iz 1951. godine stoji da efikasna javna uprava zahtijeva povoljno političko i javno mnijenje. Potrebna je snažna podrška javnosti za usavršavanje javne uprave. Upravna tijela su dužna preko tiska i drugih sredstava javne komunikacije javnost upoznati s problemima iz svog sektora i s mjerama koje se poduzimaju za njihovo rješavanje. Radi održavanja veza s tiskom u upravnim organizacijama osnivaju se uredi za tisak (Koprić, 1997). Iz primjera zemalja koje su implementirale novi javni menadžment, može se vidjeti da iste te zemlje na stranicama svojih ministarstava objavljuju sve programe koji se trenutno provode, kao i izvješća o njihovu provođenju. Na web stranici hrvatskog Ministarstva, moguće je naći Strategiju u kojoj se potiče modernizacija javne uprave i njezina puna profesionalizacija te pružanje brzih i pouzdanih javnih usluga koji su sastavni dio poduzetničke okoline i pretpostavka osiguranja boljeg standarda svih građana. Vlada Republike Hrvatske treba se zalagati i stvarati pretpostavke za oživotvorenje vizije moderne javne uprave. Ta vizija obuhvaća povećanje efikasnosti i ekonomičnosti u sustavu državne uprave, podizanje kvalitete upravnih usluga, ostvarenje otvorenosti i pristupačnosti tijela državne uprave, jačanje standarda vladavine prava, jačanje socijalne osjetljivosti u državnoj upravi i u odnosu prema građanima, podizanje etičke razine u državnoj službi i smanjenje korupcije, primjena moderne informatičko-komunikacijske tehnologije i uključivanje hrvatske državne upravne u europski upravni prostor.

4.1. Agencije u Hrvatskoj

U posljednja tri desetljeća intenzivno se osniva veliki broj agencija kao jedan od najznačajnijih razvojnih pravaca u javnoj upravi širom svijeta. Hrvatska javna uprava je također pogođena groznicom agencifikacije. Međutim, valja istaknuti da u Hrvatskoj agencijski model nije implementiran u smislu sustavnog konceptualnog ili pravnog okvira. Umjesto toga, agencije su dodane na postojeće konfiguracije javnog sektora, smještene u slobodnim nišama institucionalnog dizajna, što je omogućilo znatno veći stupanj autonomije. Proces agencifikacije u Hrvatskoj se podudara s intenzivnim institucionalnim prilagodbama potrebnim za članstvo u Europskoj uniji. U vrijeme pregovora s EU (2005.-2009). dolazi do

intenzivnih osnivanja agencija i to u različitim funkcionalnim područjima, kako bi se osigurala učinkovita provedba europskih politika i funkcioniranje unutarnjeg tržišta. Proces agencifikacije u Hrvatskoj potvrđuje očekivanja površne institucionalne promjene. Napredovanje prema članstvu u EU je korist koja se postiže stvaranjem agencija, a promjena nije transformacijska već ima oblik površne, formalne promjene, uslijed vanjskog poticanja. Agencijski model, stoga nije priznat kao potpuno nov institucionalni model sa svojom svrhom, vrijednostima i pravilima ponašanja, već su agencije uključene u postojeću konfiguraciju javnog sektora.

Kao i u mnogim europskim zemljama, gospodarska kriza 2009. godine stvorila je veliki pritisak na javni proračun i izazvala potrebu preispitivanja postojećih modela ušteda, pa tako i u Hrvatskoj. Radi ostvarivanja ušteda, povećanja učinkovitosti i racionalizacije sustava, programski dokumenti Vlade iz 2010. godine predviđjeli su ukidanje velikog broja agencija. Radilo se oko petini agencija tadašnjeg ukupnog broja. Upravna organizacija ne može biti izolirana od svoje okoline – autonomija i kontrola agencija ne ovise samo o agencijskom dizajnu, nego i o sposobnosti relevantnih aktera, kao što su parlament, vlada ili ministarstva. Agencije nisu usamljen jahači već dio partnerske mreže javnih institucija koje rade na ostvarenju zajedničkog zadatka u javnom interesu (Musa, 2014).

4.2. Osnovni pravci reforma javne uprave u Hrvatskoj

Bez adekvatno obrazovanog, profesionalnog, motiviranog i proaktivnog radnog osoblja koje radi u javnoj upravi nema niti potrebnog razvitka javne uprave. Globalizirani svijet nameće sve kompleksnije javne probleme koji traže stručnost. Na tragu toga u Hrvatskoj bi se trebale provoditi sljedeće reforme vezane za upravno osoblje: uspostava pouzdane evidencije državnih službenika, stručno usavršavanje, upravno obrazovanje više stručne spreme, antikorupcijske mjere, praćenje i napredovanje službenika prema učincima i kvaliteti rada i razvoj poduzetničke kulture.

4.2.1. Uspostava pouzdane evidencije državnih službenika

U Hrvatskoj još uvijek ne postoje pouzdane evidencije osoblja koje prima plaću iz državnog proračuna te iz proračuna jedinica lokalne i regionalne samouprave. Evidencije bi trebale biti pouzdane, što podrazumijeva redovno ažuriranje te bit strukturirane po važnim svojstvima. Neki od tih svojstva mogu biti: stupanj stručne spreme, vrsta zanimanja, stručno usavršavanje, radno iskustvo, tijek karijere, dužina rada u upravi itd. Za vođenje personalnih evidencija nužno je uložiti u adekvatnu programsku podršku, pogodan sustav unošenja podataka kao i učinkovite mjere za prikupljanje podataka. Zasad se osjeća nevoljkost pojedinih upravnih organizacija u vezi davanja takvih informacija (Koprić, 2006).

4.2.2. Stručno usavršavanje i reedukacija službenika

Mjere otpuštanja upravnog osoblja i zamjene u praksi su se pokazale kao reproduktivnima i štetnima. Produktivnija je orijentacija na reedukaciju službenika koji po stupnju stručne spreme ili po zanimanju ne odgovaraju zahtjevima suvremene uprave. Svi se službenici a naročito oni na rukovodećim položajima moraju uključiti u programe stručnog usavršavanja. Stručno usavršavanje potrebno je bodovati, a svaki službenik godišnje mora steći određeni broj bodova. Ukoliko se taj broj bodova ne stekne postoje mogućnosti umanjanja plaće ali i do mogućnost otpuštanja zaposlenika javne uprave. Dosadašnja praksa kaže da su osobe koje su primljene u državnu službu naknadno polažu državni stručni ispit. Ovu praksu trebalo bi koncipirati na drugi način, odnosno oblikovati prijamne ispite koje bi kandidati polagali prilikom primanja u državnu službu. Ispiti bi trebali biti oblikovani u skladu sa stručnom spremom i vrstom posla koju će službenik obavljati. Reedukacija, stručno osposobljvanje i prijemni ispiti trebaju bit u nadležnosti institucija koje su izvan državne uprave, čime će se izbjeći netransparentno trošenje sredstava iz državnog proračuna (Koprić, 2006).

4.2.3. Upravno obrazovanje visoke stručne spreme

Osnovni pravci reforme u Hrvatskoj trebali bi započeti jasnijim razgraničavanjem upravnih i političkih funkcija unutar politike. Važno je poticati stručnost, obrazovanost i profesionalizam službenika jer je to preduvjet učinkovite javne uprave. Podizanju kvalitete osoblja trebaju pridonositi sveučilišta. Hrvatska je jedina zemlja u Europi koja nema razvijeno specijalističko obrazovanje za upravne generaliste i javne menadžere. Postoje tek srednje upravne škole i stručni studiji čijim se završetkom stječe viša stručna sprema. Potrebno je oblikovati cjeloviti, vertikalno prohodni sustav upravnog obrazovanja u skladu s načelima Bolonjske deklaracije (Koprić, 2006, 371). Programe pravnih fakulteta potrebno je osvježiti dodatnim upravnim sadržajima, koji sadržavaju i kompleksne probleme javne uprave, kako bi u takvom okruženju bili što uspješniji. S druge strane mora se predvidjeti visoka stručna sprema upravne struke kao temeljni obrazovni uvjet za zapošljavanje na profesionalnim rukovodećim položajima u upravi.

4.2.4. Praćenje i napredovanje službenika prema učincima i kvaliteti rada

Nužno je uspostaviti novi platni sustav i novi sustav napredovanja. Službenici trebaju biti ovisni o učincima i kvaliteti rada. Osim kvantitativnih pokazatelja radnih učinaka, rad svih službenika potrebno je i kvalitativno ocjenjivati. Proces ocjenjivanja treba biti pažljivo reguliran i povjeren kolegijalnim tijelima sastavljenim od najkvalitetnijih službenika iste razine. Prilikom ocjenjivanja potrebno je na prikladan način uzeti u obzir i rezultate anketa građana o radu pojedinih upravnih službi (Koprić, 2006).

4.2.5. Antikorupcijske mjere

Iako se u Hrvatskoj provode antikorupcijske mjere na različitim područjima (sprečavanje sukoba interesa, financiranje političkih stranaka, jačanje transparentnosti, javna nabava, zaštita zviždača, sprečavanje korupcije u pravosuđu, zdravstvu te znanosti) korupcija je još uvijek natprosječnoj mjeri prisutna u hrvatskoj javnoj upravi. Najčešće se radi o

različitim motivima za odstupanje od jednakog tretiranja građana i drugih subjekata s kojima uprava dolazi u kontakt. Svi oblici koruptivnog ponašanja teško se identificiraju i dokazuju. U borbi protiv korupcije potrebno je poduzeti niz mjera. Prva grupa mjera mora suziti prostor za korupciju, tj. Prostor za odluku koju u nekom dijelu oblikuje državni službenik po vlastitoj volji. U tom smislu predlaže se široka, obuhvatna i kvalitetna informatizacija uprave, omogućavanje elektronskih kontakata građana s upravom, dobivanje javnih usluga elektronskim putem, ostvarenje prava na dostupnost javnih informacija itd. Drugu skupinu čine mjere usmjerene na kontrolu i sprečavanje koruptivnog ponašanja. Sustav nadzora u upravi mora biti efikasan i usmjeren na kritičke točke. Potrebno je provoditi antikoruptivne kampanje ali i povećati pažnju na odabir službenika u nadzornim službama.

4.2.6. Razvoj poduzetničke kulture u javnoj upravi

Upravna kultura predstavlja vrijednosna usmjerenja upravnih službenika i njihov stav prema radu. Vrijednosti u javnoj sferi su pravne, političke i socijalne, te ekonomske a stav prema radu može biti profesionalno proaktivan ili uredsko reaktivan. Mnogobrojna istraživanja u svijetu pokazala su da strukturno-funkcionalne reforme javne uprave imaju male učinke ako ne dođe do promjene tipa upravne kulture. Potrebno je razvijati proaktivni stav službenika prema radu u upravi (Koprić, 2006).

Osim toga stručnjaci naglašavaju da bi reformska aktivnost u narednom razdoblju trebala krenuti u sljedećim smjerovima: racionalniji ustroj, jačanje institucionalnog kapaciteta sustava, jačanje profesionalizma i etičkih standarda, debirokratizacija uprave, stavljanje naglaska na rezultate, transparentnost i otvorenost rada uprave, decentralizacija uprave uz istodobno jačanje kapaciteta lokalne samouprave.

4.3. Što Hrvatska može naučiti od Danske?

Proučavajući provedene reforme i stanje danske javne uprave, danski model može izgledati gotovo idealan. Reforma javne uprave u zemlji su provedene, zemlja je ekonomski ponovo snažna, a ono što je Danima bilo najvažnije, njihova socijalna država, očuvano je. Zašto i u Hrvatskoj ne bi bile provedene slične reforme? S obzirom na krizu u zemlji, pravo je vrijeme za to. Zašto se ne bi reformirala javna uprava, ekonomski osnažila zemlja i sačuvala postojeća razina socijalne sigurnosti? Može li u tome dansko iskustvo pomoći? Nažalost, između Hrvatske i Danske puno je lakše naći razlike no sličnosti, a primjena identičnih mjera u državama s različitom kulturom, tradicijom i poviješću ne može dovesti do istih rezultata, odnosno čak može dovesti do neželjenih rezultata. Kad bi bilo moguće jednostavno preuzeti iskustva jedne zemlje i prenijeti ih u drugu s istim rezultatom, danas ne bi postojale toliko velike razlike čak i među susjednim državama. Danski model reforme javne uprave nije moguće preslikati i prenijeti izvan konteksta tih država. To ne znači da se ništa ne može preuzeti i naučiti iz njihovih iskustava. Možda se ne može preuzeti cijeli program reforme danske javne uprave, no neka temeljna načela svakako se mogu i trebaju uzeti u obzir.

U Hrvatskoj reforme javne uprave bilo poželjno provesti po modelu neoweberijanske države, odnosno po modelu koji predviđa istovremeno stvaranje tradicionalne jake uprave i države, ali i primjenu novih modernizacijskih elementa (inspiriranih i doktrinom novog javnog menadžmenta ali i doktrinom dobre uprave) koji uključuju orijentaciju na rezultate i zadovoljenje potreba korisnika. Iako bi bilo idealno dansku reformu i njezine uspjehe jednostavno transplantirati u Hrvatsku, to nažalost nije moguće. Danska Hrvatskoj može poslužiti kao uzor, na njezinu iskustvu može se puno naučiti, no prilikom koncipiranja reformi i njihove provedbe potrebno je razmišljati vlastitom glavom i sve mjere prilagoditi vlastitim uvjetima i potrebama (Manojlović, 2014,117).

5. POSLJEDICE NOVOG JAVNOG MENADŽMENTA

Veliki broj zemalja najčešće pod pritiskom međunarodnih financijskih institucija (prvenstveno MMF-a) provodilo reforme javne uprave i to putem privatizacije javnih poduzeća i djelovanjem tržišta. Razlozi neuspjeha istih reformi leže u izboru samih instrumenata te se može reći da su to bili samo gorki lijekovi, no pitanje je jesu li bili pravi. Raznolikost zemalja, čak i kad su suočene s istim problemima izazvanim globalizacijom zahtijeva jedinstven pristup u njihovu rješavanju. Ako su se neki pristupi i korišteni instrumenti pokazali djelotvornima u jednoj zemlji, ne znači da će to funkcionirati i u drugim zemljama. Doktrina novog javnog menadžmenta propisuje staromodna, neprimjerena i standardna rješenja ne uzimajući u obzir posljedice što će ih ostaviti za stanovnike zemalja kojima se nalagalo da slijede takvu politiku. Prema Stiglitzu, MMF je griješio u svim područjima kojima se bavio, a problem je u upravljanju tom organizacijom: odluke donose ljudi koji dolaze iz financijskih tvrtki, kamo će se i vratiti nakon isteka mandata. Oni svijet vide očima financijske zajednice, a odluke koje donose odražavaju njihova gledišta i interese. MMF i Svjetska banka postali su nove misionarske institucije, preko kojih su se „ideje nametale neodlučnim i siromašnim zemljama, koje su često jako trebale njihove zajmove i dotacije (Perko-Šeparović, 2006). Odluke MMF-a odražavaju interese i kontroliraju novi javni menadžment da bi ostvarile ciljeve financijskog svijeta i tako programi strukturne prilagodbe ne stvaraju održivi rast stoga u mnogim je zemljama pretjerana štednja ugasila financijski rast. Uspješni gospodarski programi zahtijevaju da se vrlo pažljivo razradi redoslijed i brzina reformi, odnosno mjera u provođenju reformi. Britanski model reforme putem privatizacije i liberalizacije tržišta je promišljeni plan koji treba ostvariti globalizaciju kapitala, a privatizacija je, prema Farazmandu, „počela značiti tržišnu nadmoć korporacija, porast divljeg sebičnog individualizma i izvor je kaotičnih društvenih, političkih i ekonomskih uvjeta“. Također, neki od rezultata i posljedica jest makroekonomski plan gdje nisu ostvareni rezultati glede produktivnosti i nezaposlenosti. Djelatnosti koje treba voditi prema kriteriju općeg dobra vodile su se prema kriteriju profita. Istodobno su ugrožene temeljne vrijednosti demokracije: odgovornost i polaganje računa, pravednost i jednakost, te sve više imenovanja nasuprot biranju i s time povezana patronaža i korupcija, bitno je oslabljena lokalna samouprava. Pitanje je kako je novi javni menadžment postao općepriznati „najbolji put“ kada demokratski principi transparentnosti i odgovornosti koji vrijede za države klijente

financijskih institucija, kome ove institucije odgovaraju i u čije ime nameću takav model reforme. Neki autori tvrde da je Novi javni menadžment vrhunac i sada je u opadanju. Kritičari kao što je Dunleavy proglasit će da je Novi javni menadžment „mrtav“ i tvrde da je oštrica promjene preseljena na digitalno doba upravljanja s naglaskom pitanja reintegracije u vladu kontrola holističke samouprave i digitalizacije. Na temelju toga, Europska komisija napisala je knjigu o bijelom upravljanju pitanjima reforme upravljanja, poboljšanje javnog upravljanja i fleksibilnost u donošenju odluka u kojem predlaže novu vrstu odnosa sa građanima (Petak, 2008).

6. OCJENA I PERSPEKTIVE NOVOG JAVNOG MENADŽMENTA

Kraj 20. stoljeća obilježen je posebnim okolnostima poput duge dekoncentracije državne vlasti, shvaćanja države kao jedne od specijaliziranih institucija, također sveprisutan je nagli napredak u tehnici obrada informacija koji stavlja u izgled mogućnost automatizacije radnih operacija u upravljačkom radu. Ipak, treba imati na umu da doktrina novog javnog menadžmenta nije lijek za sve bolesti te da su preporuke ove doktrine previše neodređene. Problem kod ocjene novog javnog menadžmenta jest u tome što je gotovo nemoguće izolirati djelovanje metoda NJM od ostalih činitelja koji također utječu na kakvoću javnog sektora. Stoga ocjene novog javnog menadžmenta daju najbolje rezultate kad se uspoređuju upravne institucije koje obavljaju iste poslove za različite krugove korisnika. No i tada treba biti oprezan kako bi se točno utvrdilo u čemu su pojedine ustanove usporedive, a u čemu nisu.

Društvena uloga i perspektiva budućeg razvoja novog javnog menadžmenta ovisi prije svega o društvenom razvoju zemlje. Još uvijek je nepoznato kojim tempom će napredovati globalizacija, svjetsko povezivanje društva i pojedinih funkcionalnih sektora u njima. Ne zna se niti koliko brzo će se ostvariti prijetnje koje proizlaze iz iscrpljivanja neobnovljivih izvora energije. Koliko sporiji razvoj bude po bilo kojoj od ovih dimenzija toliko će se pouzdanije moći predvidjeti napredovanje javnog menadžmenta. Ukoliko promjene budu brže i neočekivani momenti češći, to će upravljanje društvenim poslovima tražiti nove oblike i metode (Pusić, 1997, 293).

7. ZAKLJUČAK

Novi javni menadžment je nastojanje da se većina vrijednosti i tehnika privatnog sektora uvede u javni sektor, kako bi postao djelotvorniji i konkurentniji poslovni stil, orijentiran na rezultate. U ovom radu uspoređene su reformske namjere i rezultati mjera novog javnog menadžmenta u četiri velika upravna sustava – Velike Britanije, Danske, Njemačke i Francuske. Usporedbe ovih sustava pokazali su velike razlike u javnom menadžmentu svake pojedine države. Britanski model obilježavaju brze i sveobuhvatne reforme strukture javne uprave, dok su reforme u Danskoj bile spore, kontinuirane, temeljite i pretežno su za cilj imale uvođenje menadžerskih tehnika. Reforme su se u Njemačkoj uglavnom pokretane odozdo (*bottom-up*), dok ih je u Francuskoj vodila središnja država (*top-down*). Premda je u slučajevima sve četiri zemlje prisutna svijest o potrebama mijenjanja zbog globalizacije, informatizacije i europskih integracija, nacionalna obilježja ovih država, nastala tijekom povijest uvelike utječu na provođenje reformi novog javnog menadžmenta.

Nameće se zaključak da svaka zemlja mora nastojati modernizirati svoj sustav javne uprave. U prihvaćanju globalnih promjena najuspješniji su oni čija uprava se pokaže jeftinom, djelotvornom i elastičnom u odnosu prema suvremenim trendovima. Ponekad u toj modernizaciji mogu pomoći dosadašnja iskustva u razvijanju pojedinih upravnih sustava, no zbog velikih razlika među državama, najčešće sva država mora imati specifične i samo sebi karakteristične pravce reformskih djelovanja.

Novi javni menadžment u Hrvatskoj prije svega treba se kretati u smjeru poticanja obrazovanja stručnosti kadrova javne uprave, smanjenju korupcije i pristranosti, povećanja efikasnosti i informatizacije, dobre koordinacije sustava te poticanja ekonomičnosti. Svi ovi pravci djelovanja zahtijevaju kontinuiranost i sustavno praćenje napretka. Po uzoru na zemlje, čiju vlada karakterizira transparentnost dužnost hrvatske vlade jest omogućiti građanima pristup svakoj informaciji vezanu uz javnu upravu. Potrebno je omogućiti građanima da kroz direktnu komunikaciju rješavaju i pokreću razne postupke. Bitno je naglasiti da javna uprava treba biti odgovorna za razvoj, a ne za zastoje unapređenja države te da je potrebno naći točnu mjeru zaštite javne uprave od političkog utjecaja.

Matea Ostović

LITERATURA:

Knjige

1. Koprić I., *Europeizacija hrvatske javne uprave*, Zagreb, Pravni fakultet sveučilišta u Zagrebu, 2014.
2. Koprić I, Marčetić G, Musa A, Đulabić V, Lalić N. G, *Upravna znanost-javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Zagreb, 2014.
3. Perko-Šeparović, I.: *Izazovi javnog menadžmenta; Dileme javne uprave*, Golden marketing-Tehnička knjiga, Zagreb, 2006.
4. Pusić E., *Nauka o upravi*, Zagreb, Školska knjiga, 2002.
5. Pusić E., *Hrvatska središnja državna uprava i usporedni upravni sustavi*, Zagreb, Školska knjiga, 1997.

Znanstveni članci

6. Koprić I.: *Pojmovnik HRVATSKA JAVNA UPRAVA*, god. 7. (2007.), br. 4., str. 1121–1130 HRVATSKA JAVNA UPRAVA
7. Koprić, I., *Reforma javne uprave u Hrvatskoj: okviri, iskustva i perspektive*. U: X. dnevni javnega prava – zbornik radova. Portorož: Inštitut za javno upravo, 2004.
8. Koprić, Ivan; Musa, Anamarija; Đulabić, Vedran (ur.). *Agencije u Hrvatskoj* / Zagreb : Institut za javnu upravu, 2013.
9. Manojlović, R.: *Danski model novog javnog menadžmenta- može li poslužiti kao uzor Hrvatskoj*, Izvorni znanstveni rad, UKD 35.07(489:497.5
10. Marčetić G., Giljević T.: *Lokalna samouprava u Njemačkoj i Francuskoj* HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 10. (2010.), br. 1., str. 67–79)
11. Marčetić, G. (2006) *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi*. Doktorska disertacija. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

12. Perko-Šeparović, I.: Novi javni menadžment – britanski model, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, Hrvatska, Pregledni članak 354.07(410)
13. Petak, Z.: *Dimenzije javnih politika i javno upravljanje*, Politička misao 02 (2008): 9-26

PRILOZI

<i>REDNI BROJ</i>	<i>NASLOV</i>	<i>STRANICA</i>
1.	Razlike između starog (uprava) i novog javnog menadžmenta	8

