

# PRIMJENA I PERSPEKTIVE KONCEPTA JAVNOG MENADŽMENTA

---

**Hodak, Danko**

**Undergraduate thesis / Završni rad**

**2021**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **Polytechnic in Pozega / Veleučilište u Požegi**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:112:108269>

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

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-11-19**



**VELEUČILIŠTE U POŽEGI**  
STUDIA SUPERIORA POSEGANA

*Repository / Repozitorij:*

[Repository of Polytechnic in Pozega - Polytechnic in Pozega Graduate Thesis Repository](#)



zir.nsk.hr



DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

# VELEUČILIŠTE U POŽEGI



**STUDENT: Danko Hodak, JMBAG: 0067420800**

## **PRIMJENA I PERSPEKTIVE KONCEPTA JAVNOG MENADŽMENTA**

### ***ZAVRŠNI RAD***

Požega, lipanj 2021. godine

VELEUČILIŠTE U POŽEGI

DRUŠTVENI ODJEL

PREDDIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ UPRAVNI STUDIJ

**PRIMJENA I PERSPEKTIVE KONCEPTA JAVNOG  
MENADŽMENTA**

***ZAVRŠNI RAD***

IZ KOLEGIJA ORGANIZACIJA I METODE RADA U UPRAVI

MENTOR: dr.sc. Marijeta Vitez Pandžić,  
prof.v.š.

STUDENT: Danko Hodak

JMBAG studenta: 0067420800

Požega, lipanj 2021. godine

## SAŽETAK

Koncept novog javnog menadžmenta zasniva se na ideji neoliberalizma. Djelovanje javnog sektora treba biti ekonomično i efikasno. Zahtijevaju se reforme javne uprave u smislu privatizacije i tržišnog natjecanja. Očekuje se minimalna uloga države u javnom sektoru, a proširenje područja privatnog poduzetništva. U radu se analizira primjena koncepta Novog javnog menadžmenta, kako u poredbenoj praksi među zemljama, tako i u Republici Hrvatskoj te izazovi i poteškoće navedene primjene.

**KLJUČNE RIJEČI:** novi javni menadžment, javna uprava, efikasnost, privatizacija

## ABSTRACT

New public management concept is based on neoliberalism ideology. Public sector action should be economical and efficient. Public administration reforms are required in terms of privatization and competition. The role of the state is expected to be minimal in public sector, while the area of private entrepreneurship should be expanded. The paper analyzes the application of the concept of New Public Management, both in comparative practice between countries and in the Republic of Croatia, and the challenges and difficulties of this application.

**KEY WORDS:** new public management, public administration, efficiency, privatization

# S A D R Ź A J

1. UVOD .....	1
2. JAVNA UPRAVA .....	2
2.1 Ciljevi javne uprave .....	2
2.2 Načela javne uprave .....	3
3. NOVI JAVNI MENADŽMENT .....	6
3.1. Ideje neoliberalizma .....	6
3.2. Značajke novog javnog menadžmenta .....	8
3.3. Modeli novog javnog menadžmenta .....	11
3.3.1. Britanski model .....	11
3.3.2. Njemački model .....	13
3.3.3. Francuski model .....	15
3.3.4. Švedski model .....	17
3.3.5. Danski model .....	19
3.3.6. Zemlje u razvoju i tranzicijske zemlje .....	23
4. JAVNA UPRAVA U REPUBLICI HRVATSKOJ .....	27
4.1. Europeizacija hrvatske javne uprave .....	27
4.2. Reforme i modernizacija javne uprave .....	29
5. ZAKLJUČAK .....	35

## 1. UVOD

Tema ovog završnog rada je primjena i perspektive koncepta javnog menadžmenta. U radu će se na početku pojasniti neoliberalne ideje iz razloga što je neoliberalizam izvorište nastanka koncepta novog javnog menadžmenta u javnoj upravi. Neoliberalizam stavlja u prvi plan pojedinca, i to pojedinca kao potrošača. U skladu s tim, u kriznim vremenima 1970-ih godina javlja se doktrina novog javnog menadžmenta kojoj je cilj smanjiti troškove državne i javne uprave, minimalizirati ulogu države u obnašanju javnih usluga te poistovjetiti poslovanje javnog sektora na način kako na menadžerskim principima funkcionira privatni sektor. U radu će se opisati bitne značajke doktrine novog javnog menadžmenta, koji se od 1980-ih godina u primjeni oblikovao u više različitih modela: od neoliberalno najstrožeg, anglosaksonskog, poznatijeg kao washingtonski te britanski model, preko francuskog i njemačkog modela s njihovim posebnostima, do najuspješnijeg skandinavskog modela s podvarijantama švedskog i danskog modela. U radu će se nastavno obraditi svaki od tih modela, među njima su i poveznice i različitosti. Međunarodne financijske institucije su, u pružanju financijske pomoći zemljama u razvoju i tranzicijskim zemljama, uglavnom koristile anglosaksonski model, o čemu će se u radu također pisati. Kako koncept novog javnog menadžmenta nije potpuno opravdao svoje ciljeve, već od 1990-ih te naročito u 21. stoljeću, zemlje se sve više okreću prema konceptu „dobrog upravljanja“ u reformama javnog sektora. Tu doktrinu sve više preuzima i Europska unija, tako da i Hrvatska od 2001. godine pokreće reforme u javnom sektoru te će se u radu obraditi postignuća tijekom europeizacije hrvatske javne uprave.

## 2. JAVNA UPRAVA

### 2.1 Ciljevi javne uprave

Upravne organizacije su prema Pusiću et al. (1999) obuhvaćene sustavom državne i javne uprave. „To su organizacije koje obavljaju poslove javnog interesa, financiraju se iz javnih sredstava, zapošljavaju javne službenike, regulirane su propisima javnog prava i pod posebnim su nadzorom državnih organa.“ (Pusić et al., 1999: 5) Nastankom moderne države u razdoblju između 15. i 18. stoljeća prvo se uspostavlja profesionalna vojska, plaćena iz općih poreza kojeg naplaćuju upravni službenici. Svrha je uspostaviti vanjsku i unutarnju sigurnost na području države. U demokratskim državama 18. i 19. stoljeća uvode se predstavnička tijela u kojima izabrani predstavnici građana određuju djelokrug uprave, odobravaju novac za djelovanje uprave, nadziru upravu i propisuju temelje upravnog ustrojstva. Uvodi se dioba vlasti na zakonodavstvo, sudstvo i upravu. Tijekom 19. i 20. stoljeća krug upravnih poslova se širi. Industrijalizacija koncentrira stanovništvo u gradovima i povećava se potreba za širenjem javne uprave na područje opskrbe vodom, odvodnju, otpad, rasvjetu, promet, zdravstvo, kulturu, obrazovanje, socijalnu sigurnost i sl. U drugoj polovici 20. stoljeća raste kritičnost prema državnoj i javnoj upravi zbog sve većih troškova njezine djelatnosti. Nastoji se na obavljanje poslova državnih i javnih službi primijeniti tržišne kriterije. Tako se neke tradicionalne upravne djelatnosti nastoji prenijeti na privatne poduzetnike koji bi ih obavljali motivirani ostvarivanjem dobiti. Povijesno starije definicije javne uprave, kako u svom radu obrazlaže Perko-Šeparović (2006: 11), uglavnom se odnose na organizacijsku te funkcionalnu dimenziju javne uprave te pogled na javnu upravu kao znanost, odnosno, umijeće i pravila kojih je potrebno pridržavati se u ostvarenju određenih politika. „Atribut „javna“ izvorno upućuje na razlikovanje između „privatne“ i „javne“ sfere, „privatnog“ i „javnog“ prava. U tom smislu javna se uprava definira kao tijelo koje je dobilo političke ovlasti i sredstva potrebna za zadovoljavanje općih interesa i za promicanje općeg dobra.“ (Perko-Šeparović 2006: 11) Pojam javne uprave nije ograničen samo na njen važan dio, državnu upravu, nego se odnosi i na regionalnu i lokalnu samoupravu, na javna poduzeća, djelatnost koncesionara i subvencioniranog privatnika u obavljanju javnih službi.

Svrha javne uprave je zadovoljavati mnoge bitne svakodnevne potrebe građana. Javna uprava je instrument države kojim se uspostavlja organizacija života u društvu te omogućuje pružanje javnih usluga neophodnih ili korisnih za zajednicu, kao što su zdravstvo, školstvo, kultura, energija, prijevoz, opskrba vodom i dr. Njena djelatnost usmjerena je na opći probitak u skladu s javnim interesom. Javna uprava obavlja tri vrste poslova: informira javnu vlast o

javnim potrebama, priprema odgovarajuće mjere koje će vlast poduzeti i izvršava mjere koje javna vlast odredi. Kako u demokraciji i vlast i uprava pripadaju građanima, tako način djelovanja javne uprave određuju temeljna prava svakog građanina, solidarnost i javni interes, kako navodi Šimac (2002 : 7-18).

## 2.2 Načela javne uprave

U radu javne uprave treba poštivati načela jednakosti, pravednosti, solidarnosti, zakonitosti, ali i načela ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. U uređenoj državi se prema Perko-Šeparović (2006 : 10) očekuje da građani imaju povjerenje u javnu upravu, a time i u vlast. Povjerenje građana prisutno je kad javna uprava kompetentno i odgovorno inicira i provodi politike kojima rješava važne probleme građana. Koprić (2014: 8-9) piše kako je u okviru Vijeća Europe 2007. godine usvojena Preporuka o dobrom upravljanju u kojoj se navode načela i principi dobrog upravljanja: zakonitost, jednakost, nepristranost, razmjernost, pravna sigurnost, djelovanje u razumnom vremenskom roku, sudjelovanje, poštivanje privatnosti i transparentnost. Pravila se odnose na definicije, pokretanje upravnog postupka, zahtjeve privatnih osoba, pravo privatnih osoba da budu saslušane u odnosu na pojedinačne akte i dr. te pravila u pogledu pravnih lijekova i naknade štete. I prema Šimcu (2002: 84-89) opći upravni principi proizlaze iz obveze poštivanja pravne države. Principi europske javne uprave su pouzdanost i predvidljivost, otvorenost i transparentnost, odgovornost te djelotvornost. Sud pravde Europskih zajednica je na stajalištu da se države članice kod primjene prava Europske unije (dalje: EU) moraju pridržavati i načela postupanja i javnih uprava kao što su: upravljanje uz pomoć prava, razmjernost, pravna sigurnost, zaštita legitimnog povjerenja, nediskriminacija, pravo biti saslušan u upravnom postupku, mogućnost odgađanja izvršenja upravne odluke, pravični uvjeti dostupnosti upravnih sudova te odgovornost javne uprave.

Važno načelo javne uprave i upravnog prava je neutralnost javne uprave. Odnosi se na neovisnost u odnosu na političke institucije, ali i na jednak i nediskriminacijski odnos prema građanima bez obzira na politička i vjerska uvjerenja, spol, dob, imovno i zdravstveno stanje, etničko i društveno podrijetlo. Načelo neutralnosti jamči jednakost građana i u suprotnosti je s arbitrarnom vlasti i klijentelizmom. I u dopuštenom slučaju eventualne primjene diskrecijskog prava, javna uprava mora poštivati javni interes i određena pravila, kao što je dobra vjera (*bona fides*), jednakost građana, pravičnost postupanja, razmjernost (proporcionalnost) odnosno razboritost. Razmjernost znači da djelovanje uprave mora biti razborito i razmjerno cilju koji se nastoji postići u skladu sa zakonom, a da se pri tom građaninu ne oduzme ili ne uskrati više nego što je potrebno za postizanje određenog cilja (primjer je eksproprijacija zemljišta za neku



javnu namjenu). Nadležnost znači da upravna vlast odlučuje i djeluje isključivo na području svoje nadležnosti prema zakonu. Na tom području javna uprava mora vršiti svoju odgovornost i ne smije ju ne vršiti pa je u tom kontekstu to i odgovornost. Nadalje, u djelovanju javne uprave važna su i načelo promptnosti (brzine) i učinkovitosti, načelo redovitog postupka te načelo upravljanja uz pomoć prava.

U članicama EU primjenjuje se upravno pravo pojedine članice na njenom području. Zajednički europski upravni prostor nema zajedničko europsko upravno pravo, ali ima određeni broj zajedničkih načela, pravila i upravnih odredbi. Značajni principi javne uprave u okviru EU su npr. pravo sudske kontrole nad upravnim odlukama institucija EU (Sud pravde) i obveza obrazlaganja odluka institucija EU. Države članice moraju primjenjivati pravo Unije na način da su obavezne u svoje pravo ugraditi derivativno pravo iz uredbi i odredbi Unije, kako navodi Šimac (2002: 87-89). Zajednički princip svih zemalja članica EU, bez obzira na različitu upravnu tradiciju i kulturu, je širok pojam javnog interesa. Javni interes se različito tumači u kontinentalnoj Europi, gdje je jasno odvojen od privatnog interesa, a različito u Velikoj Britaniji gdje je javni interes zbroj privatnih interesa zbog tradicije snažnog interesa za individualno i privatno. Zajednički principi su:

pouzdanost i predvidljivost – poštivanje temeljnog načela pravne države, gdje javna uprava djeluje uz pomoć prava i u skladu s pravom. Pravo mora propisivati pravičan i nepristran postupak u kojem se poštuje ljudska osoba i njezino dostojanstvo. Ničije pravo niti interes ne smije se ograničiti a da prethodno nije obaviješten o predmetu i razlozima upravne odluke te saslušan u odgovarajućem postupku. Načelo pravičnog postupka nalaže da se upravne odluke uruče svim zainteresiranim stranama. Upravni postupak mora biti brz, ali ne na štetu poštivanja normi i interesnih strana u postupku. Od upravnih službenika očekuje se profesionalnost, dakle nezavisnost i nepristranost. Oblici korupcije, prisile, iznuđivanja, neumjerene profesionalne ili političke ambicije, dodvoravanja hijerarhiji i sl. nisu poželjni niti dopušteni jer smanjuju profesionalnu neovisnost službenika;

otvorenost i transparentnost - kad se osiguraju uvjeti za nadziranje javne uprave izvana, tada je ona otvorena. Kako bi se moglo kontrolirati je i nadzirati izvana, ona mora biti transparentna ili prozirna. Tajnovitost i povjerljivi karakter javne uprave nisu dobrodošli, nego javna uprava treba biti otvorena i transparentna. Čak i u demokratskim zemljama javlja se sklonost zatvaranju uprave kao nasljeđe iz 19. stoljeća, jedina iznimka od toga je Švedska;

odgovornost - znači da javna uprava mora odgovorno donositi odluke i objasniti ih, mora odgovarati za svoje akte i za etičnost svog djelovanja, kao i za svoje odluke pred upravnim,

sudskim i zakonodavnim vlastima. Takva odgovornost predstavlja upravljanje uz pomoć prava odnosno pravnih pravila;

učinkovitost i djelotvornost - učinkovitost ili produktivnost javne uprave je dobar omjer između korištenih sredstava i postignutih rezultata. Djelotvornost je sposobnost javne uprave da postigne ciljeve i nađe rješenja za pitanja od javnog interesa;

jednostavnost i jasnoća – odnose se na jednostavnost i jasnoću propisa i upravnih postupaka;

dostupnost – javne službe i usluge treba približiti građanima u fizičkom smislu kako bi mogli ostvariti pravo na javne usluge. Dostupnost se postiže decentralizacijom, poboljšava se dekoncentracijom i uvođenjem „jedinstvenih šaltera“, a značajno se postiže informatizacijom i digitalizacijom koja omogućuje dostupnost javnih usluga elektroničkim putem, kako obrazlaže Šimac (2002: 90-104).

Sva navedena načela sadržana su u pojmu dobro upravljanje. EU je 2000. godine proglasila reformu upravljanja (*governance*) kao jedan od četiri strateška cilja i u dokumentu Bijela knjiga o Europskom upravljanju navedena je definicija dobrog upravljanja: „Pojam upravljanja označava pravila, postupke i ponašanja koja utječu na europskoj razini, posebice glede otvaranja, sudjelovanja, odgovornosti, djelotvornosti i koherentnosti.“ (Šimac, 2002: 105)

### 3. NOVI JAVNI MENADŽMENT

#### 3.1. Ideje neoliberalizma

Kako se koncept novog javnog menadžmenta zasniva na idejama neoliberalizma, važno je pojasniti što je karakteristično za neoliberalizam i koja su njegova svojstva. U svom članku Šimac (2015: 1) pojašnjava: „Neoliberalizam je politička filozofija koja polazi od postavke da nije ni potrebno ni poželjno da javna vlast (država) intervenira u gospodarske i u društvene odnose. Na gospodarskom području ona polazi od poznate paradigme praoca ekonomskoga liberalizma, Adama Smitha, škotskoga profesora moralne filozofije, o „nevidljivoj ruci tržišta“ koja bi sama od sebe, ako je slobodna od državne intervencije, trebala savršeno voditi do ravnoteže ponude i potražnje, do pravedne cijene i profita, ukratko – do učinkovitosti i bogatstva društva. Na političkom i institucionalnom polju, neoliberalna ideologija zagovara „minimalnu državu“ i općenito rudimentarnu javnu vlast, kao i njima suprotstavljenu slobodu samoorganiziranja pojedinaca i interesnih skupina.“ Nastavno u istom članku autor obrazlaže da „liberalizam kao izraz slobode koja služi evoluciji, odnosno ne samo intelektualnom nego i političkom i gospodarskom napretku, pretendira na to da sloboda omogućuje optimalnu korisnost – za većinu, premda ne i za sve. Pristalice te varijante liberalizma ustrajavaju na autonomiji pojedinca, a posebice na slobodi poduzetništva i trgovine, kao i na pravu apsolutnog vlasništva... ali i na paroli „snađi se sam“. Oni se načelno suprotstavljaju privilegijama i promiču ideju jednakosti, ali i ograničavanja države i njezine intervencije u gospodarsku, pa i u socijalnu sferu. Toj razini liberalizma središte je homo oeconomicus, proizvođač i potrošač, ali i pravo da se zadovoljstvu većine žrtvuje manjina, koja nije kadra nositi se s totalnom utakmicom, posebice gospodarskom.“ Letunić i Dragičević (2015: 66-67) u članku navode da je za neoliberalizam svojstveno da „podrazumijeva rušenje države blagostanja (socijalne države) i stvaranje blagostanja kroz tržišno vođen ekonomski rast. U novim globalnim uvjetima neoliberali na svijet gledaju kao na tržišnu metaforu, na nacije kao na kompanije, kao i na pojedine regije koje se nadmeću jedna pored druge.“ Prema Čakardiću (2006) Bakota i Romić (2013: 51-52) navode da je „neoliberalizam ideja društva s naglaskom na pojedinca što više odvojenog od države. Pojedinaac se otklanja od postojećih mehanizama kontrole i nametanja volje, a omogućeno mu je da se razvija prema osobnim potrebama. Pet je temeljnih načela neoliberalizma:

- vladavina tržišta prepuštena je slobodnoj konkurenciji
- smanjenje proračuna za socijalne izdatke

- deregulacija koja je povezana s prvom pretpostavkom, a njome se želi smanjiti intervencija države i nadležnih institucija uvijek kada postoji mogućnost da ta intervencija ugrozi profit
- privatizacija i
- uklanjanje koncepta javnog dobra ili pretpostavka zajednice s konceptom individualne odgovornosti.

Neoliberalizam mora svojim načelima osigurati što gipkije i sigurnije kretanje kapitala. Tržišta trebaju biti deregulirana, oslobođena, bez granica i puštena iznaći vlastitu granicu unutar koje se kreću. Problem je navedene koncepcije u njezinom proturječju; sigurnost pojedinca proturječi stvarnosti klasnog društva, neoliberalna država obećava ravnopravnost, a postoje velike socijalne, klasne i političke nejednakosti.“

Neoliberalne ideje kojima je važan pojedinac i to kao potrošač, utjecale su na ideje o preoblikovanju sustava javne uprave te Perko-Šeparović (2006) piše kako neoliberalna ekonomska načela kritički propituju veličinu, ulogu i strukturu javnog sektora. Ističe se da je javna uprava nesposobna djelotvorno voditi djelatnosti kao što je elektroprivreda, komunikacije i sl. te da privatni sektor koji ima menadžerske sposobnosti, prilagodljivost i poriv za natjecanjem, treba preuzeti obavljanje poslova iz sfere javnog sektora, jer će se na taj način aktivnosti obavljati učinkovito. R. Reagan u Sjedinjenim američkim državama (dalje: SAD) i M. Thatcher u Velikoj Britaniji svjetonazorski su bliski ideji i načelima neoliberalizma i krajem 20. stoljeća u svojim državama provode te ideje. U SAD je to Washingtonski model reforme koji je potaknut smanjenjem troškova javnog sektora odnosno javne potrošnje uz ozbiljno pomicanje granica države u smislu minimalističke države. Minimalizacija države očituje se u privatizaciji javnih poduzeća ili barem smanjenoj potpori tim poduzećima, uz zahtjev da se u državnoj upravi, kao jezgri javnog sektora, smanji broj osoblja te njihove plaće. Washingtonski model (i britanski podmodel), kao prva faza modela novog javnog menadžmenta, nameće se zemljama (zemlje u razvoju i zemlje u tranziciji) ovisnicama o kreditima svjetskih međunarodnih institucija, jer Svjetska banka i Međunarodni monetarni fond (dalje: MMF) su sumnjičavi prema kasnijim fazama modela novog javnog menadžmenta. Rezultati tog modela pokazuju veću efikasnost u javnom sektoru, no naknadno se pokazalo da je to uglavnom posljedica rezanja sredstava, a ne boljeg menadžmenta. Razlog što se švedski model u svjetskim međunarodnim financijskim institucijama uopće ne spominje je što washingtonski i britanski model uglavnom odražavaju neoliberalnu misao, koja u tendenciji globalizacije zadnjih tridesetak i više godina vlada svijetom, a time i prevođenje neoliberalnih načela u skup reformi koje se odnose na javni sektor. Prema načelu oslobađanja tržišta od

državne intervencije, reforma javnog sektora slijedi tu logiku, miče razliku između „javnog“ i „privatnog“, smanjuje veličinu i aktivnost države uz uvođenje načela privatnog u javni sektor. Slijedeći tu logiku, neoliberalna načela primjenjuju se jednako u području socijalne politike kao i u ekonomskoj politici, što nije dobro jer dovodi u pitanje ostvarenje socijalne države. U članku autor Šimac (2015: 1) daje kritički osvrt i navodi posljedice primjene neoliberalnog koncepta: „Neoliberalizam je doveo do kapitulacije politike i Države pred ekonomijom, a Države i ekonomije pred financijama. I desne i lijeve stranke i opcije kapitulirale su pred „jedino mogućom, uspješnom ekonomijom u nepovratnom kontekstu globalizacije“, sve po ultraliberalnoj formuli Margaret Thatcher: TINA - There is no alternative (našem sustavu nema alternative). U tom su se smislu javni interes i zajedničko dobro povukli pred privatnim profitcima, a porezni udar obrušio se na rad, a ne na kapital. U mnogim razvijenim zemljama došlo je do postupne privatizacije temeljnih služba javne jednakosti, zdravstva i školstva. Rezultat takva jednodimenzionalnog nestajanja je ekonomske i socijalne kohezije mnogih razvijenih društava, egzodus mladih i besperspektivnost starijih.“

### 3.2. Značajke novog javnog menadžmenta

U SAD još od kraja 19. stoljeća je menadžerski pristup javnoj upravi sadržan u pojmu javne uprave i smatra se da javnu upravu treba voditi u skladu s istim načelima i vrijednostima kao i velike poslovne tvrtke. Utemeljitelj znanstvenog upravljanja je Frederick Winslow Taylor u SAD, kojem je cilj prema Pusiću et.al. (1999: 11) bio „pronaći kako najuspješnije i najekonomičnije obaviti svaki pojedini posao“, što je izvorište Washingtonskog i Britanskog modela novog javnog menadžmenta (dalje: NJM). Prema Perko-Šeparović (2006) naftna kriza 70-ih godina prošlog stoljeća izazvala je ozbiljne proračunske deficite u svim zemljama. U 80-ima ozbiljno se rezalo proračune javnog sektora i javnih programa i bilo je nužno smanjiti troškove, a povećati efikasnost i efektivnost. Jačaju zahtjevi da se u upravljanju javnim sektorom primijene načela i metode poslovnog menadžmenta. Te zahtjeve promoviraju i podupiru američki predsjednik Reagan, britanska premijerka Thatcher te međunarodne institucije Svjetska banka i MMF, koje zemljama kreditiranje uvjetuju smanjenjem javnog sektora i reformama. NJM obilježava niz reformi javnog sektora koje se od tada provode u zapadnim zemljama, u zemljama u razvoju i u tranzicijskim zemljama. Modele reformi odlikuju dva glavna modela s obzirom na primarni mehanizam regulacije: britanski – privatizacija i tržište te švedski – upravljanje putem rezultata. Prisutan je i treći model, nizozemsko-danski, kojeg određuje devolucija/decentralizacija. U sva tri modela kao sekundarni mehanizam pojavljuju se instrumenti konkurencije. Tercijarni mehanizmi su različiti. U britanskom modelu

je to upravljanje putem rezultata, u švedskom decentralizacija, a u nizozemsko-danskom privatizacija. Iz toga proizlaze i načini upravljanja: u britanskom – privatni sektor i tržišni režim, u švedskom – upravljanje putem rezultata i u nizozemsko-danskom – režim devolucije. Četvrti je klasični način upravljanja putem pravila (prema Weberovom modelu) u njemačkom modelu kao primarni instrument, na drugom mjestu su konkurentski instrumenti te privatizacija na trećem mjestu. U četvrtom modelu je reforma minimalno prisutna.

Početak 80-ih godina 20. stoljeća, s pojavom NJM, postaje upitno povezivanje pojma javne uprave s javnim interesom u smislu promicanja općeg dobra. Javni menadžment nastoji da djelovanje javnog sektora bude što ekonomičnije, no NJM zahtijeva reforme javnog sektora u smislu privatizacije javnog sektora s uvjerenjem da će na taj način sustav djelovati ekonomično. NJM ili „menadžerizacija javne uprave“ dopunjuje javnu upravu s naglaskom na menadžment, tj. ocjeni provedbe i učinkovitosti karakterističnim za menadžment u privatnom sektoru. Već 90-ih godina prošlog stoljeća raste nezadovoljstvo dominacijom NJM i ograničenjima koje nosi. Od tada, pojam javne uprave s osnovnim ciljevima iniciranja i provođenja politika kojima se ostvaruje javni interes i opće dobro, sve više se povezuje s pojmom dobrog upravljanja (*good governance*).

Pored decentralizacije kao bitne odrednice reforme javnog sektora, važna je i orijentacija na građane koji su korisnici javnih službi i porezni obveznici. NJM, koji je pod snažnim utjecajem tržišne ideologije i neoliberalizma, prava građanina je reducirao na status „kupca“ ili „klijenta“. Afirmirane vrijednosti kojima javni službenici trebaju težiti kao što su odgovornost, nepristranost, poštenje, pravednost, marginaliziraju se u korist efikasnosti, produktivnosti, menadžeriranja i troškovne djelotvornosti, čak i natjecanja u profitabilnosti. U stvarnoj orijentaciji na građane važne su i potrebe siromašnog dijela društva u zdravstvu, obrazovanju, stanovanju, javnom prijevozu i prehrani, dok srednjem sloju treba pružiti poboljšane energetske, prometne i telekomunikacijske usluge. Koncept „građanina kao kupca“ različite slojeve društva stavlja u nejednaki položaj. Kako je pojam kupca ili klijenta u prvom planu, prednost se daje bogatijem sloju koji je financijski kapacitiran za korištenje službi i plaćanje usluga. Građani slabije financijske mogućnosti gube povjerenje u takav način javnog upravljanja koji ne vodi brigu o potrebama ekonomski slabostojjećih građana. U novije vrijeme koncept javne uprave se sve više transformira u smjeru dobrog upravljanja (*good governance*). Orijetacija na građane pokazala je da se javni menadžment u suvremenoj državi i njenoj upravi mora, osim učinkovitosti u poslovanju, baviti i polaganjem računa za radnje koje obavlja ili propušta obavljati. Tako su polaganje računa, kontrola i reakcije na potrebe građana te transparentnost djelovanja jednako važni kao ekonomičnost i efikasnost. Korištenje recepta

dobrog upravljanja sve više se nazire i kod Svjetske banke koja ohrabruje države da upravljaju manje ali bolje, a te zahtjeve postavlja i EU pred nove članice.

Koprić, Musa i Lalić Novak (2012) pojašnjavaju doktrinu NJM, jako utjecajnu od 80-ih godina, koja je inspirirana neoliberalnom ideologijom na način da se ograniči i reducira socijalna dimenzija države i proširi područje privatnog poduzetništva. Uporište za te ideje našlo se u rastrošnosti realizacije državnih socijalnih programa u vrijeme ekonomske energetske krize sredinom 70-ih. NJM je najbolje prihvaćen u Novom Zelandu, Velikoj Britaniji, Australiji, SAD-u i Kanadi. Za doktrinu NJM karakteristična je orijentacija javne uprave prema ostvarenju ekonomskih vrijednosti – ekonomičnosti i efikasnosti. Tek 90-ih prihvaćene su i vrijednosti kao što su efektivnost i kvaliteta javnih usluga. Javni sektor se podvrgava tržišnim načelima, daje se prostor javnom poduzetništvu i menadžerskoj slobodi. U javni sektor uvode se vrijednosti i tehnike privatnog sektora, deregulira se i pojednostavljuje upravno djelovanje, a tehnike poslovnog upravljanja i tržišnog natjecanja prenose se iz privatnog u javni sektor. Kao odgovor na rezultate i učinke mjera NJM razvila se „doktrina dobrog upravljanja“ na prijelazu iz 20. u 21. stoljeće. EU ističe načela dobrog europskog upravljanja: otvorenost, sudjelovanje ili participaciju, odgovornost, efektivnost i usklađenost ili koherentnost, uz temeljne vrijednosti kao što su proporcionalnost i supsidijarnost. Doktrina dobrog upravljanja daje naglasak ulozi građana, civilnog društva, lokalne samouprave, transparentnosti, legitimitetu, odgovornosti, efikasnosti, prava čovjeka i građana, vladavini prava, kvaliteti javnih službi, primjeni suvremenih informacijsko-komunikacijskih tehnologija (dalje: IKT), bolje upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi. Građani su partneri javnoj upravi i moraju biti informirani i konzultirani te sudjelovati u javnim politikama, upravnim i drugim javnim procesima. Nalaze se u Europi i elementi doktrine neo-weberijanske države (dalje: NWD) koja je usmjerena modernizaciji javne uprave u europskim članicama kao stabilnim, prosperitetnim i demokratskim državama s izraženom državom blagostanja. Na taj način se klasičnoj teoriji Maxa Webera dodaju novi elementi u vidu konzultiranja građana i orijentaciji prema rezultatima. Prema Kopriću (2014) NJM je vrhunac primjene dosegao početkom 90-ih godina, a od kraja 90-ih počinju se uviđati njegovi negativni učinci i paradoksi. Najvažniji negativni učinci su: zamučivanje linija političke odgovornosti zbog razbijanja hijerarhijske strukture javne i državne uprave uz stvaranje nezavisnih i kvazi nezavisnih tijela; loši kontakti s javnošću; korupcija; novi troškovi; pad kvalitete javnih usluga; zanemarivanje prava građana itd. Tako se u dijelu razvijenih zemalja prelazi na doktrinu dobre uprave, koja uz ekonomske vrijednosti naglašava i demokratske: otvorenost i transparentnost uprave, odgovornost, participaciju građana.

Hood (1991), kako navode u radu Bakota i Romić (2013: 69-70), obrazlaže da se u „prvi mah NJM činio kao model koji rješava sve probleme javne uprave i koji omogućava svugdje bolje pružanje javnih usluga“. Njegova primjena zaživjela je u mnogim zemljama, od Europe do Novog Zelanda. S vremenom su počele kritike koje se odnose na netransparentnost, na povećanje broja upravljačkih struktura, na stvaranje elite novih menadžera, pogodovanje interesima pojedinaca te primjenjivost NJM u svako doba i svugdje. U istom radu Bakota i Romić (2013: 51-52) pozivaju se na stav Dunn i Miler (2007) da „iz usporedbe NJM i NWD proizlaze sličnosti koje se odnose na sveobuhvatnost, na dvosmislenosti i unutrašnje nedosljednosti te na participativnu birokraciju. Oba koncepta zanemaruju loše rezultate organizacije vođene prema njihovim načelima, a zagovaraju korist, što dovodi do smanjenja demokracije i osobnih sloboda“. Bakota i Romić (2013: 69-70) navode da su prema Whitcombe (2008) „glavni propusti NJM demokratski nedostatak te nestanak odnosa građana i države“. Građane se tretira kao kupce u tržišnom modelu pa korištenje usluga ovisi o količini novca kojom građanin raspolaže. Prebacivanjem poslova na privatni sektor država ima ulogu regulatora. Osnivanjem velikog broja regulatornih agencija, povećao se opseg regulacije, čime se utjecaj države povećao umjesto da se smanjuje. Razne menadžerske ideje zanemaruju tradicionalne vrijednosti u javnoj upravi i gubi se etika javne službe. Posljedice NJM su razlomljen javni sektor, država i njene službe, što utječe na smanjenje razine informiranosti građana i transparentnosti poslovanja. Države koje su među prvima uvele NJM, sada rade na otklanjanju nedostataka. Naglasak se daje na djelovanje javnog sektora kao cjeline, umjesto na menadžment i djelovanje pojedinih sektora i agencija. U cjelovitom pristupu reformi javnog sektora naglasak je na kvaliteti upravljanja. Kvaliteta se gradi na sveobuhvatnim standardima ponašanja u javnom sektoru uz suradnju i zajedničko djelovanje svih dionika u pružanju javnih usluga.

### 3.3. Modeli novog javnog menadžmenta

#### 3.3.1. Britanski model

Prema Perko-Šeparović (2006) britanski javni sektor zasniva se na tradiciji iz 19. stoljeća u kojem je Riznica najmoćnije ministarstvo središnje vlade. Riznica obuhvaća planiranje i nadzor troškova državne službe, svih javnih troškova, kao i troškove nacionalizirane industrije i lokalne uprave. Već 80-ih godina prošlog stoljeća započele su reforme i prijedlozi o prijenosu financijskih i menadžerskih odgovornosti na niže razine državne uprave. Tek 90-ih godina zaživjet će koncept NJM u kojem će se ranija ideja autonomnih jedinica realizirati kao reforma osnivanjem agencija. Sastavnica koncepta i provedbe NJM je i privatizacija javnog sektora i



javnih poduzeća. U Velikoj Britaniji proces privatizacije svodio se na djelomičnu promjenu vlasništva u prvoj fazi, nakon čega se 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, 1991. elektroprivreda, a 1994. ugljenokopi te 1994.-1995. željeznice, s tim da je željeznica podijeljena na pet poduzeća i privatizirana fragmentarno. Nakon 1997. provodila se prodaja javne imovine, prodana je javna izdavačka kuća i kontrola nacionalnog prometa. Privatizacija se provodila na način da se prvo prodavalo poduzeća s višom stopom produktivnosti, dok su poduzeća s nižom stopom ostala u javnom vlasništvu. Tijekom vremena pokazalo se da stopa produktivnosti brže raste kod tvrtki koje nisu privatizirane. Ostala je upitna korist od privatizacije jer, osim što je Velika Britanija prodajom javnih poduzeća jednokratno povećala proračunski prihod, udjel javne potrošnje u BDP-u privatizacijom nije smanjen. I prije i nakon privatizacije ostao je na razini 43% BDP-a. (GreenWood, Pyper i Wilson, 2002 navedeno u Perko-Šeparović, 2006: 86)

Uz privatizaciju javlja se potreba za regulacijom, jer uspješnost privatizacije ovisi o regulatornom okviru te je li on uspostavljen. Regulatorni sustav uspostavlja se nakon privatizacije jer se utvrdila potreba za regulacijom informiranosti među zainteresiranim stranama (vlasnici, investitori, potrošači i država), regulacijom profita, sprječavanjem monopola, zaštiti potrošača vezano uz podizanje cijena ili snižavanje standarda kvalitete radi smanjenja troškova i sl. Djelotvorna regulacija omogućit će korporaciji veći profit na osnovi smanjenih troškova i povećane učinkovitosti. Britanski pristup orijentaciji na građane kao kupce, potrošače ili klijente uvodi se putem povelja. Povelja građana osmišljena je na način da se njome izražava privrženost vlade u pružanju usluga i službi kupcima prema utvrđenim smjernicama u pogledu kvalitete. Uz to, svrha povelje je i razviti svijest kod pružatelja javnih službi o važnosti fokusiranja na kupca. Od povelje se očekuje da se poboljša kvaliteta javnih službi na način da se utvrde jasni standardi u pružanju usluga te informira javnost u kojoj su mjeri standardi ispunjeni. Povelja građana svodi javne službe na četiri osnove: kvalitetu, izbor, standarde i vrijednosti, koje se provode kroz privatizaciju, mjerenje izvođenja, jasni postupak žalbe s boljim oblicima naknade štete i nalaženja lijeka za građane. Povelje građana mijenjaju se tijekom vremena sa ciljem poboljšanja, no pokazuje se da su povelje instrument menadžera za određivanje standarda službe, tako da isporučitelj službe dominira procesom, a potrošač nema izbora i ostaje mu uloga vjernog kupca. Javno-privatno partnerstvo uvodi se 90-ih kako bi se smanjilo kapitalne investicije i držao nadzor nad javnim rashodima. Tako se primjerice gradi most financiran iz privatnih izvora, a uložena sredstva će se vratiti kroz određeno vrijeme naplatom usluge koja se koncesionira. U primjeni je i zajedničko ulaganje države i privatnog

sektora (*joint venture*), u kojem država djelomično financira projekt od društvenog značaja, npr. proširenje željezničke linije. Na razini lokalnih vlasti ostvaruje se partnerstvo s različitim subjektima kao što su javne agencije, privatne kompanije, lokalne skupine i nevladine organizacije. O uspostavi Britanskog modela širom svijeta piše u članku autorica Perko-Šeparović (2002: 33): „S obzirom na broj i opseg poduzetih reformskih inicijativa Britanski je model postao uzorom za zemlje OECD-a, ali i za moćne financijske institucije (MMF i Svjetsku banku) kao donatore koji taj model „preporučuju“ (nameću) zemljama-ovisnicama o tim donacijama, bilo da one pripadaju svijetu tranzicijskih zemalja ili zemljama u razvoju. Razlog jest u tome što britanski model u sebi u najvećoj mogućoj mjeri utjelovljuje neoliberalnu misao, čiju apoteozu svjedočimo posljednja dva desetljeća kao i provođenje neoliberalnih principa u praksu čitavog spektra reformi koje izravno zahvaćaju javni sektor.“ Primjena Britanskog i Washingtonskog modela pokazala je nedostatke i doživjela kritike. Šimac (2002: 28) navodi da se „privatizacija britanskih željeznica pokazala kontraproduktivnom, čak i opasnom, jer se privatni kapital ne želi brinuti o sigurnosti i svoj novac ulagati u sigurnost prometa. U SAD se privatizacijom zračnog prometa došlo do boljih i bržih usluga, ali ne i sigurnosti prometa, što je pokazalo stanje američke kontrole zračnog prometa u vrijeme terorističkih napada.“

### 3.3.2. Njemački model

Njemački model se u priličnoj mjeri razlikuje od anglosaksonskog modela pa Perko-Šeparović (2006) pojašnjava kako se njemačka javna uprava i javni sektor zasniva na „klasičnom“ modelu i tradiciji kontinentalne Europe. To je model zakonite, regulirane i hijerarhijski uređene javne uprave i takav je zadržan i u najnovije doba. Ni u Njemačkoj menadžerski pristup nije izostao, no ipak preteže snažan utjecaj koncepta pravne države na javnu upravu pa time i pravom orijentirana upravna kultura te se reforme uglavnom odnose na domenu lokalne samouprave. U Njemačkoj se, prema Pusiću et al. (1999) i danas u području upravne znanosti poziva na Maxa Webera koji je utvrdio jednoobraznost u tipu birokracije s uređenom službenom nadležnosti, hijerarhiju ureda, djelovanje na temelju spisa, vezanost pravilima u vođenju ureda, te profesionalno činovništvo. U Njemačkoj se prema Antiću (Pusić et al., 1999: 161-162) gradovi i općine brinu o lokalnim cestama i ulicama, lokalnom javnom prijevozu, protupožarnoj zaštiti, opskrbi vodom, kanalizaciji i odvodnji, opskrbi strujom, plinom i toplinskom energijom, skupljanjem i odlaganjem otpada, tržnicama te grobljima. Te djelatnosti obavljaju izravno zaposlenici u gradskim i općinskim upravnim službama ili posredno putem mješovitih i privatnih subjekata. Opskrba energijom i vodom te javni prijevoz uglavnom se obavljaju putem zajedničkih dioničkih društava lokalne uprave i privatnih osoba.

Brigu o čišćenju ulica, parkiralištima, odvodnji otpadnih voda i klaonicama gradske vlasti vode izravno putem svojih službi ili vlastitih poduzeća. Povjeravanje obavljanja mnogih komunalnih djelatnosti obveznopravnim ugovorima s privatnim subjektima osobito je prakticirano krajem 20. stoljeća, kada su mnogi tvrdili da se na taj način može obavljati 80% komunalnih usluga. Kasnija iskustva su pokazala da baš i nije tako.

Upravna tradicija europskih zemalja drugačija je od anglosaksonskih zemalja i karakterizira ih jaka pravna država, tipično weberijanska. Iz tog razloga te kao reakciju i kritiku na NJM, Njemačka je izgradila reformski model NWD, kojeg prema Dunn i Miller (2007) u udžbeniku Bakote i Romić (2013: 52-54) definiraju četiri temeljna načela koja su slična načelima NJM:

- „Orijentacija na građane – za rad uprave nije bitno samo slijepo poštivanje propisa, već se naglasak stavlja na potrebe i vrijednosti građana. Cilj je ostvariti takvu organizacijsku kulturu u kojoj je kvaliteta usluge najvažnija.
- Konzultacije i izravno uključivanje građana – načelo koje nadopunjuje predstavničku demokraciju i pruža široke mogućnosti aktivnog uključivanja građana u rad uprave.
- Orijehtacija na rezultate – uprava se mora usredotočiti na postizanje rezultata, ostvarivanje zacrtanih ciljeva, a ne samo na poštivanje procedura. Upravljanje resursima odvija se modernizacijom postojećih propisa kako bi se osigurala veća orijentacija na postizanje rezultata umjesto slijepog slijedenja procedura, djelomično i kao zaokret prema ex post mehanizmima kontrole, ali bez zanemarivanja ex ante kontrole. Jedan je od mehanizama modernizacije propisa i uvođenje procjene učinaka propisa.
- Profesionalizacija uprave – javni službenici moraju, uz dobro poznavanje propisa koji se odnose na njihovo područje djelovanja, imati znanja i vještine kojima će moći predvidjeti i pružiti građanima usluge koje odgovaraju njihovim potrebama.“

U Njemačkoj su reforme provedene na svim razinama vlasti pod nazivom Novi model upravljanja i zahvatila je lokalnu samoupravu u velikoj mjeri, skoro kao u skandinavskim zemljama. U Njemačkoj su i prije ove reforme, većinu socijalnih usluga obavljale nevladine neprofitne organizacije na lokalnoj razini sukladno načelu supsidijarnosti te je reforma ojačala već jaku lokalnu samoupravu prenoseći na nju više poslova, za razliku od koncepta NJM koji poslove prebacuje na samostalne agencije.

Umjerena veličina javnog sektora, visoka stopa decentralizacije te osiguravanje socijalnih usluga putem nevladinih neprofitnih ustanova, njemačke su specifičnosti još od 60-ih godina, zbog kojih se u Njemačkoj odmah 80-ih nisu provodile reforme javnog sektora pod utjecajem NJM. Zbog krize porezne politike uzrokovane ujedinjenjem dviju njemačkih država, tijekom 90-ih se počelo razmatrati modernizaciju uprave pod utjecajem NJM. Presudnu ulogu

promjene stava o modelu upravljanja lokalnom samoupravom, imala je neprofitna savjetodavna organizacija koju su osnovale općine, koja je zbog financijskih poteškoća i pod pritiskom civilnog društva, početkom 90-ih napustila weberijanski upravni model te prihvatila doktrinu NJM. Njemački novi model upravljanja karakteriziraju proračuni po projektima, decentralizirano upravljanje sredstvima, kontrola rezultata i troškovno računovodstvo. Političke stranke, sindikati i stručna javnost su novi model prihvatili jer im je bio prihvatljiviji od privatizacije. Ipak, pojavili su se u primjeni i problemi, među kojima je glavni bio nedostatak stručnih ljudi za provođenje reforme. Zato je većina lokalnih jedinica prihvatila samo neke elemente reforme, a mali broj u cjelovitom obliku. Glavne pokretačke snage za inovacije javnog upravljanja u Njemačkoj koju karakterizira supsidijarnost, su lokalne jedinice koje procese modernizacije pokreću odozdo (*bottom-up*), kako u članku opisuju Marčetić i Giljević (2010: 67-72).

### 3.3.3. Francuski model

U Francuskoj prema Antiću (Pusić et al., 1999: 160-161) još od polovine 19. stoljeća postoji podjela komunalnih djelatnosti na tzv. javne gospodarsko-komercijalne usluge, u koje ulaze opskrba strujom, plinom i vodom, zajedničko grijanje, odvoz smeća, klaonice, javni prijevoz i parkirališta, koje obavljaju privatni subjekti temeljem ugovora, za razliku od tzv. javnopravnih usluga, u koje spadaju obrazovanje, kultura, sport, zdravstvena briga, knjižnice i neke komunalne usluge kao npr. vatrozaštita i pogrebne usluge, koje obavljaju izravno službenici uprave. Od 1986. godine razlika između tih dviju skupina djelatnosti je izbrisana odlukom na državnoj razini te je utvrđeno da upravni karakter javne usluge ne zabranjuje i ne isključuje da je obavljaju privatni subjekti, osim ako zbog njene prirode ili zakonskog propisa, uslugu može obavljati samo uprava. Francuska danas ima širok i vrlo razvijen sustav posrednog obavljanja komunalnih djelatnosti putem subjekata izvan sustava same uprave, tj. putem različitih oblika privatnih i mješovitih poduzeća. Najčešći oblici su davanje koncesija na vrijeme od 12 do 24 godine i odobravanje zakupa na vrijeme od 3 do 6 godina. Unatoč dvojabama o opravdanosti povjeravanja komunalnih djelatnosti privatnim subjektima, prevladava stav da takvim subjektima treba dopustiti obavljanje djelatnosti dok god sustav funkcionira i korisnici se ne žale. Prema Perko-Šeparović (2006) ideja da se iskustva iz gospodarstva prenesu na upravu pripisuje se H. Fayolu. Ta se ideja nastavlja u Francuskoj i Belgiji kao opća znanost o organizaciji i vođenju uprave primijenjena na državnu upravu. Francuski upravni sustav nije određen menadžerskim pristupom, nego francuski model odlikuje poseban normativni sustav upravnog prava pod utjecajem Francuske revolucije na francusku upravu, u čemu je važno uravnotežiti poredak i slobodu. Pravo jamči temeljna ljudska prava

slobode u sklopu poretka koji je i sam definiran pravom. Vlast je pravom dodijeljena i pravom ograničena. Dominantno pravnu orijentaciju pokazuje i trokut najvažnijih institucija unutar upravnog sustava: Državno vijeće, Računski sud i Financijska inspekcija. Državno vijeće je vrh trokuta i ima savjetodavnu funkciju (raspravljanje o prijedlozima zakona i zakonitosti) i sudsku, u kojoj se sudi u sporovima proisteklim iz djelatnosti državne uprave (prema francuskom shvaćanju diobe vlasti ti sporovi su izuzeti iz nadležnosti redovitih sudova). Državnom vijeću pripada konačna odluka u pitanjima ovlasti i funkcioniranja državnih tijela. Računski sud ispituje točnost i zakonitost javnih financija, stanje računa svih javnih tijela te podnosi izvještaj o nalazima. Računski sud utvrđuje troši li se novac mudro i efikasno, ali i preporučuje promjene. U tom dopunjavanju sudske uloge savjetodavnom, nazire se menadžerski pristup. Financijska inspekcija, kao dio Ministarstva financija, ima funkciju verifikacije financijskih transakcija. To je nadzorna mreža visokog ugleda koja utvrđuje i postavlja jedinstvena mjerila i načine financijskog poslovanja u cijeloj upravi. Nadalje Perko-Šeparović (2006) obrazlaže kako je u Francuskoj, unatoč tradicionalnoj sklonosti centraliziranoj državi, učinjen kompromis između državne i lokalne političke vlasti te je 1982. godine donesen zakon o decentralizaciji sa ciljem djelotvornijeg obavljanja javnih poslova. Lokalna uprava s pripadajućim nadležnostima organizirana je na razini općina, departmana i regija. Demokratski izabrana predstavnička tijela na lokalnim razinama imaju isključivu nadležnost u području zdravstva, socijalne skrbi, obrazovanja, sporta, kulture i urbanizma. Decentralizacija je započela s entuzijazmom, no došlo je do zlouporabe javnih financija jer se kontrole zakonitosti ne provode prethodno nego tek naknadno. Dodatno se pokazala poteškoća u upravljanju ljudskim resursima u skladu s novim potrebama na lokalnoj razini zbog nedostatka kvalitetnih ljudi, što je uzrokovano malim plaćama i bez jasne perspektive u karijeri. Na taj način decentralizacija je u Francuskoj polučila određen uspjeh na političkoj razini, ali NJM nije zaživio u pravom smislu. U Francuskoj se na temeljima tradicionalne političke kulture građanstva daje premoć javnom sektoru i opire se uključivanju privatne sfere u javnu. Ipak, to partnerstvo odavno postoji u obliku koncesija javnih službi, kao npr. koncesija opskrbe Pariza vodom još u 18. stoljeću. Nakon koncesija opskrbe vodom na lokalnim razinama, od 90-ih uvode se partnerstva u izgradnji infrastrukture i javnog prijevoza, u razvoju urbanih službi, u području socijalne politike koja je u domeni nevladinih organizacija koje nisu profitno orijentirane. Šimac (2002: 31) u svom radu piše da je „Francuska početkom 70-ih godina započela novu upravnu reformu, 1982. je provedena velika decentralizacija i ustanovljene su regije, 1989. krenula je dekoncentracija (ciljevi da se središnja državna uprava tj. ministarstva trebaju specijalizirati za koncipiranje, istraživanje i nadzor nad upravljanjem, a treba ih oslobađati što više poslova konkretnog upravljanja), 1996.

osnovan je komesarijat za reformu države“. Ispitivanja javnog mnijenja u europskim zemljama pokazala su, da su francuski građani najzadovoljniji svojom javnom upravom i njezinim uslugama. Djelomično tome može biti razlog i Državna upravna škola (*Ecole nationale d'administration – ENA*) koja je osnovana nakon Drugog svjetskog rata te je postala jedno od najvršnjih visokih učilišta javne uprave u svijetu sa ciljem školovanja vrsnih upravnih kadrova. Istraživanje Svjetske zdravstvene organizacije pokazalo je da je, po kriterijima te ustanove, francuska zdravstvena zaštita prva u svijetu. Marčetić i Giljević (2010: 73-75) opisuju kako u Francuskoj, koja je unitarna i prilično centralizirana država, lokalna samouprava je do 80-ih bila organizirana dvostupanjski, kada je u sklopu reformi zakonom o decentralizaciji ustrojena trostupanjska lokalna samouprava. Prvi stupanj su komune, drugi stupanj čine departmani, a na trećem stupnju su uspostavljene regije. Velik broj izrazito malih komuna, s manje od 1000 stanovnika, zbog slabih kapaciteta prisiljene su još krajem 19. stoljeća uspostavljati oblike međuopćinske suradnje sa sindikatima. Danas su u Francuskoj tri vrste sindikata: sindikati koji obavljaju samo jednu službu, oni koji obavljaju više službi i mješoviti sindikati. Male komune uspostavljaju suradnju i s većim gradovima iz bliže okolice na način da s njima sklapaju ugovore o pružanju lokalnih službi. Početkom 80-ih započelo se s institucionalnim reformama javne uprave te su povećane ovlasti departmana u samostalnom odlučivanju, no reforme modernizacije provode se odozgo (*top-down*). Francuske regije nemaju hijerarhijske ovlasti prema nižim lokalnim razinama pa se često preklapaju nadležnosti između pojedinih razina i dolazi do udvostručenja poslova. Nova reforma lokalne samouprave s povećanjem lokalne autonomije, najavljena je 2008. godine, no zbog političkog pritiska s lokalne razine, nije provedena. Rascjepkanost i usitnjenost francuskog teritorijalnog sustava uzrok je mnogim poteškoćama, no prednost je značajna razina demokratičnosti i participacije građana. Prema kontinuiranim istraživanjima javnog mnijenja, građani su zadovoljni načinom vođenja lokalnih poslova te imaju snažan osjećaj pripadnosti lokalnoj zajednici.

#### 3.3.4. Švedski model

Švedska je prilagodila koncept NJM primjereno svojim osobitostima pa Perko-Šeparović (2006) opisuje kako je upravljanje putem rezultata (često se zove i upravljanje izvođenjem) jedan od primarnih instrumenata za povećanje efikasnosti i efektivnosti javnog sektora i to je model koji je preuzet iz logike funkcioniranja privatnog sektora. Prioritetno se provodi u Švedskoj i dijelom u ostalim skandinavskim zemljama. Taj model ne sadrži ideje neoliberalizma nego je nastao na temelju socijaldemokratskih vrijednosnih orijentacija. Iz tog razloga ne preporučuje ga se na globalnoj razini niti ga nameću tzv. donatori, odnosno

međunarodne financijske institucije prilikom odobravanja zajmova. Model je ostao relativno nepoznat pa ga se čak naziva „modelom u nastajanju“. Ovaj model karakterističan je po pristupu koji ističe ishode javnih politika i njihovo povezivanje s proračunskim procesom. Odluke o dodjeljivanju sredstava ovise o zahtjevu za rezultatom, a rezultat je opisan kvantitetom i kvalitetom isporučene usluge. Upravljanje putem rezultata te njemu slično upravljanje putem ciljeva započinje planiranjem pa upravljanjem i na kraju praćenjem ostvarivanja ciljeva i evaluacije rezultata. U upravljanju putem ciljeva teži se stanju koje se planiralo, a upravljanje putem rezultata usmjereno je na ostvarene rezultate. Težnja za primjenom tog modela u javnom sektoru pojavila se već 70-ih godina u skandinavskim zemljama, a od 1988. u Švedskoj se primjenjuje kao primarni instrument upravljanja. Upravljački pristup putem rezultata zasniva se na određivanju strateškog usmjerenja, prepoznavanju sadašnjih ciljeva, utvrđivanju zadataka kojima će se postići željeni ciljevi, a to sve prati odgovarajuća raspodjela proračuna. Iz toga proizlazi bolje planiranje, mjerenje i izvještavanje te potiče komuniciranje i motivaciju službenika. Orijehtacija na postizanje rezultata je kratkoročnog karaktera i zanemaruje dugoročno održanje organizacije, što je jedna od slabosti ovog modela. U klasičnom modelu upravljanja putem propisa (ili pravila), glavni fokus je na održanju organizacije. Zato se u Finskoj i Norveškoj primjenjuje kompromisni oblik između klasičnog modela (upravljanja putem pravila) i upravljanja putem rezultata, što ipak može biti rizično zbog nedovoljne uravnoteženosti dvaju modela. Također se švedskom modelu upućuju kritike zbog toga što sa stajališta cjelovitog upravljanja kvalitetom, u upravljanju putem rezultata važniji su rezultati od procesa, važna je kratkoročna a ne dugoročna orijentacija, važni su rezultati izraženi brojčano ili u koeficijentima, a zanemaruje se poboljšanje kakvoće proizvoda (usluge). Kritike su prihvaćene i u znanstvenoj zajednici i među konzultantima pa se sve više pridaje važnost procesnoj dimenziji u upravljanju putem rezultata. Tako se u Švedskoj uspješno primjenjuje i nadalje razvija upravljanje putem rezultata uz pomoć obaveznog upravljanja kakvoćom. Razvoj modela očituje se u pronalaženju ravnoteže između postavljenih zahtjeva korisnika uz ograničene resurse i postizanja rezultata uz zadovoljstvo korisnika. Sve veći trend je prema kontroli kvalitete u javnim službama sudjelovanjem građana i korisnika na način da se uključuje sustavna povratna informacija od građana o kakvoći. Iz takvog pristupa proizlaze i prednosti ovog modela, jer uz strateško upravljanje i planiranje kao okvira za upravljanje putem rezultata te smanjenje kratkoročne orijentacije, u načinu upravljanja naglasak je na osoblju organizacije, na organizacijskoj kulturi, kulturi izvođenja i korporativnom učenju. Nužan instrument za uspješnu primjenu upravljanja putem rezultata je decentralizacija javnog sektora na način kojim se širi participacija u vlasti na svim razinama upravljanja, kako na državnoj tako i na regionalnoj

i lokalnoj razini. Cilj je ograničiti koncentraciju vlasti na središnjoj razini i približiti vlast građanima sudjelovanjem i uključivanjem javnosti i građana u vlasti. Švedska je primjer uspješne decentralizacije. Lokalna samouprava je osnažena kako bi mogla efektivno djelovati obzirom da je decentralizirana. Švedska reforma lokalne uprave provela je do 1974. godine okrupnjavanje lokalnih jedinica te je njihov broj smanjen na 277. Lokalna uprava je samostalna u odnosu na središnju vlast u financijskom i funkcionalnom smislu, lokalne jedinice samouprave su mjesta razvoja i središnje su mjesto participativne demokracije. Zakonom o lokalnoj upravi iz 1991. godine lokalne i regionalne jedinice ovlaštene su za preuzimanje funkcija koje se na toj razini mogu najbolje obavljati prema načelu supsidijarnosti. Tim zakonom dopušta se lokalnim jedinicama da upravljaju svojim djelovanjem na način da samostalno definiraju ciljeve i mjere rezultate uz održavanje proračunske ravnoteže između proračunskog planiranja i polaganja računa te tako ograničena sredstva potiču povećanje efikasnosti. Bakota i Romić (2013) također se slažu da je Švedski model primjer skandinavskog modela utemeljen na odlici švedskog društva, a to je uzajamno povjerenje između građana i institucija vlasti. Povjerenje karakterizira visok stupanj otvorenosti i odgovornosti, javni službenici su samostalniji nego drugdje i visok stupanj decentralizacije političke vlasti na regije i lokalne jedinice. U Švedskoj je značajna otvorenost i odgovornost uprave, očituje se kroz slobodan pristup službenim dokumentima i instituciju Ombudsmana, što je utemeljeno u 18. stoljeću. Ombudsman nadzire upravne agencije i javne službenike u njihovom radu u okviru zakona i standarda dobre vladavine. Švedska slovi kao država s najvećim socijalnim pravima na svijetu, a socijalne usluge osigurava država. Za iznimno visoku razinu i opseg socijalnih usluga potrebno je osigurati financijska sredstva pa su socijalne države – države s visokim porezima. Zato su se reforme u Švedskoj odvijale postupno kroz promjenu porezne strukture. Bakota i Romić (2013) tumače da prema Berghu (2008) na taj način potpora svih ekonomskih skupina ne prestaje, čak i raste zbog visokog stupnja socijalne osjetljivosti.

### 3.3.5. Danski model

Danska je jedna od zemalja koja je primijenila „skandinavski model“ pa autorica Manojlović (Koprić, 2014) piše da je Danska počela primjenjivati mjere NJM od početka 80-ih godina, što je trajalo idućih dvadesetak godina. Učinci tih mjera u Danskoj se bitno razlikuju od drugih zemalja u kojima je primjena NJM imala neželjene posljedice. Uspjelo se pored zaštite i očuvanja široke socijalne države, povećati efikasnost javne uprave. Nakon toga, Danska se odmakla od koncepta NJM te se primjenjuje doktrina dobre uprave. Kraljevina Danska jedna je od manjih ali najrazvijenijih država Europe. Članica je Europske unije od 1973.



godine. Ubraja se u skandinavske zemlje blagostanja, država građanima uz visoke poreze pruža punu socijalnu sigurnost te slovi za jednu od najugodnijih zemalja za život. Po veličini teritorija i broju stanovnika može se usporediti s Hrvatskom. Danska, iako je kraljevina i unitarna država, izrazito je decentralizirana. Lokalna samouprava sastoji se od pet regija i 98 općina. Većinu javnih usluga građanima ne pruža središnja država nego općine. Danska ima širok javni sektor u kojem javne usluge osiguravaju i razne udruge te nevladine organizacije. Prema autorici Manojlović (Koprić, 2014: 101-103) reforma pod nazivom Modernizacija javnog sektora provodila se od 1983. do 1992. godine, uključivala je provedbu privatizacije i deregulacije, no malo je učinjeno. Provedena je reforma proračuna radi racionalizacije javne potrošnje te se započelo sa širom upotrebom novih tehnologija i u tom dijelu reforma je ostvarila cilj, javna potrošnja je racionalizirana te je došlo do ekonomskog oporavka. Od 1993. počinje reforma pod nazivom Novi pogled na javni sektor. Područja reforme ostala su ista, no promijenjeni su prioriteti. Provođi se privatizacija. Javna poduzeća pretvaraju se u trgovačka društva u vlasništvu države kako bi se povećala efikasnost i učinkovitost novoformiranih trgovačkih društava te kako bi ih se oslobodilo političkog utjecaja. Pretvorbom je obuhvaćeno 48 trgovačkih društava, uglavnom u području opskrbe plinom, televizije, poštanskih usluga, telekomunikacija, aerodroma i prijevoza. Dio državnih institucija pretvoren je u trgovačka društva u vlasništvu države. U idućem razdoblju privatizacija se provodi na način da se udjeli u trgovačkim društvima u vlasništvu države, prodaju privatnicima, među kojima je najznačajnija prodaja nacionalnog telekomunikacijskog društva. Druga važna mjera NJM je *contracting-out*, koji se u Danskoj uglavnom odnosi na javne usluge koje pružaju lokalne jedinice, iz razloga što većinu javnih usluga pružaju lokalne jedinice, a manji broj pruža središnja država. Lokalne jedinice, koje u Danskoj imaju izrazito široke ovlasti, nisu u velikoj mjeri primijenile *contracting-out*, najviše zbog dvojbe koje djelatnosti bi se mogle prepustiti tržištu, a da se pri tom ne ugrozi kvaliteta obavljanja usluge. Zbog toga se u *contracting-out* javnih usluga iz područja skrbi za starije te bolničke zaštite, pristupilo u najmanjoj mogućoj mjeri, dok je postignuto suglasje da se za usluge tehničke naravi kao što je čišćenje zgrada, odvoz smeća, održavanje parkova, održavanje cesta, autobusni prijevoz i sl., primjenjuje *contracting-out*. Potiču se javno-privatna partnerstva te *contracting-out* javnih poslova, ali naglasak je na upravljanju rezultatima i kvaliteti usluga koje javna uprava pruža. Primjenjuju se ugovori o učinku koje ministarstva sklapaju s pojedinim agencijama ugovarajući rezultate koji se moraju postići u određenom vremenskom razdoblju. Uvedena je obveza podnošenja godišnjih izvješća o radu tih agencija. Od čelnika tijela zahtijeva se razvijanje menadžerskih sposobnosti i vještina. U cilju kvalitete rada u državnoj upravi, uvodi se plaćanje po učinku te

dio plaće svakog službenika ovisi o ocjeni čelnika tijela, vezanoj uz ispunjenje unaprijed određenih kvalitativnih i kvantitativnih ciljeva. Od 2001. kreće reforma pod nazivom Građani za upravljačem sa glavnim ciljevima: mogućnost izbora građanima pri odabiru pružatelja javnih usluga u zdravstvu, školstvu, skrbi za starije i sl., stvoriti jednostavan i otvoren javni sektor te osigurati bolju kvalitetu javnih usluga za istu cijenu. Uvodi se planiranje mjera koje će se poduzeti radi povećanja efikasnosti i kvalitete javnih usluga te se javnost upoznaje s rezultatima rada agencija s kojima su sklopljeni ugovori o učinku. Osniva se Ured za deregulaciju koji treba pojednostaviti pravna pravila i ukinuti nepotrebna. Donosi se Kodeks za dobro upravljanje javnom upravom u kojem su istaknute dužnosti i odgovornosti javnih menadžera. Provedena je reforma proračuna. Danska od 2007. godine primjenjuje računovodstvenu metodu realizacije prilikom utvrđivanja proračuna. Događaji i transakcije evidentiraju se u trenutku kad nastaju, neovisno o datumu tijeka novca, što omogućuje lakšu usporedbu prihoda i rashoda privatnog i javnog sektora. Nova strategija reforme javnog sektora 2008. godine, nazvana Reforma kvalitete, nije više utemeljena na postavkama NJM, nego uglavnom na načelima doktrine dobrog upravljanja. Usmjeren je na povećanje kvalitete usluga javne uprave. Planiraju se mjere koje će se poduzeti u tom cilju, i to: sklapanje ugovora između javnih institucija i građana kojima će se utvrditi isporuka određenih usluga određene kvalitete, provođenje anketa kojima će se doznati potrebe i želje građana. Država blagostanja širi se daljnjim ulaganjem sredstava u gradnju novih bolnica, škola, vrtića i staračkih domova, a planira se i daljnja edukacija javnih službenika. Kako bi se i dalje smanjivali administrativni troškovi, osnivaju se zajednički servisni centri sa zadaćom obavljanja poslova za sva ministarstva. Jedan je zadužen za financije, plaće i putovanja službenika, a drugi obavlja informatičko-telekomunikacijske poslove. Ministarstva se u Danskoj sastoje od ministarskog dijela i od agencija, koje rade i dobivaju sredstva na temelju ugovora koje sklapaju s nadležnim ministarstvima. Da bi se povećala učinkovitost rada agencija, još 1992. godine počinje se sklapati ugovore o učincima, kojima se agencija obvezuje ispuniti ugovorene ciljeve u određenom vremenskom razdoblju (dvije do četiri godine) te se u tu svrhu dodjeljuju financijska sredstva. Prvi ugovori o učinku s kojima se započelo još 1992. godine, sklapani su pod utjecajem ideja NJM o povećanju produktivnosti i smanjenju troškova rada, no s vremenom se ugovori sve više odnose na kvalitetu usluga i na zadovoljstvo korisnika. Ugovori o učinku podliježu se analizi radi ispitivanja o utjecaju na porast produktivnosti i učinkovitosti agencija. Autorica Manojlović (2010: 966-983) navodi da su rezultati analize pokazali da su agencije koje su imale sklopljen ugovor o učinku, ostvarile prosječno 6% veći rast produktivnosti od ostalih agencija. Nakon toga porastao je broj agencija koje sklapaju ugovore o učinku, koriste ih i jedinice lokalne samouprave. U ugovorima se nakon

prethodnih menadžerskih zahtjeva za povećanje produktivnosti i manjih troškova, sve više inzistira na kvaliteti usluge i zadovoljstvu korisnika. Uspjesi ugovora o učinku s ministarskim agencijama doveli su do proširenja ugovora u cijeloj javnoj upravi: u muzejima, sveučilištima te jedinice lokalne samouprave. Godišnja izvješća agencija objavljuju se na internetu, dostupna su javnosti te se omogućuje i vanjska ocjena rada agencije. Danska je pod utjecajem NJM provela privatizaciju tj. prodaju državnih poduzeća privatnicima. Provedba privatizacije nije imala negativnih posljedica, no obzirom na oskudno državno vlasništvo, privatizacija nije znatno povećala prihod države, ali je ipak smanjila državne rashode.

Danska se od početka reformi javne uprave od 1983. godine vodila jasnom vizijom da se država blagostanja mora očuvati uz povećanje kvalitete i efikasnosti javne uprave. Cilj je osigurati veću vrijednost za uloženi novac i zaštititi državu, a ne stvoriti minimalnu državu što je bio cilj u Velikoj Britaniji. Reforme nisu bile ideološki motivirane te su se provodile neovisno o promjenama vlasti. Danska reforma nije bila brza, nego se provodi kontinuirano i temeljito. Uspjehu reformi doprinosi i činjenica da je Danska i prije reformi bila vrlo decentralizirana, sa širokim ovlastima lokalnih jedinica te je reformu središnje državne uprave bilo jednostavnije provesti. Danska se iz duboke ekonomske krize 80-ih godina razvila u jednu od najrazvijenih europskih zemalja, dijelom zahvaljujući provedenim reformama uz održanje stabilnosti. Ima najmanju stopu siromaštva među zemljama OECD-a, njezini su građani među najzadovoljnijima svojom državom i upravom, odlikuje se niskom razinom korupcije i visokom razinom transparentnosti. Danska je primijenila NJM, ali je mjere prilagodila svojim potrebama i kulturi uz dužnu pažnju prema zaštiti socijalne i pravne države te je stvoren vlastiti, danski model NJM. Danski model reformi javne uprave djeluje idealno, no danski uspjeh ne može se preslikati, ali se može preuzeti bitna načela, što može biti poučno za Hrvatsku. Program reformi donosi se za duže razdoblje uz uvjet široke potpore provođenju i široke suradnje javnosti, kako bi se osiguralo provođenje reformi unatoč promjene vlasti. Bakota i Romić (2013: 56) ističu da „Danska provodi niz reformi javne uprave još od 1983. godine na način da se očuva socijalna država i istovremeno pridonese gospodarskom oporavku države.“ Mjere su usmjerene na očuvanje uz povećanje kvalitete i učinkovitosti javne uprave i ne smanjujući nadležnosti države. O mjerama je postignut politički konsenzus svih stranaka bez obzira na ideološka opredjeljenja i razlike. Reforme se provode sporo i postupno ali kontinuirano i temeljito. Reformske mjere primijenjene su na uvođenje menadžerskih tehnika u rad uprave i na jačanje odaziva uprave na potrebe građana. Reforme središnje države olakšala je činjenica da je Danska i prije toga bila visoko decentralizirana zemlja. Mjere NJM su primijenjene na način da su prilagođene potrebama zemlje u očuvanju socijalne i pravne države. Poduzete mjere potakle su ekonomski

rast države te je Danska stekla status države s najmanje siromaštva. O razdobljima reformi u Danskoj autorica Manojlović (2010: 966-983) navodi da je Danska počela provoditi reforme javnog sektora na postavkama NJM i mjere kao što su: privatizacija, deregulacija, ugovori o učinku i *contracting-out*, no 2008. godine se okrenula doktrini dobre uprave. Reforme javne uprave inspirirane NJM provodile su se stabilno i kontinuirano, neovisno o promjenama stranke na vlasti. Niti jedna reforma nije ukinuta, nego se tražio način kako nadalje unaprijediti javni sektor. Uspjeh danskih reformi pripisuje se načinu primjene mjera NJM u kojem su se kombinirale reforme i stabilnost. Unatoč reformskim mjerama, zadržana je koncepcija države blagostanja te je u tom dijelu zadržana stabilnost. Činjenice da Danska ima najmanju stopu siromaštva među zemljama OECD-a (OECD, 2008 navedeno u Manojlović, 2010), da je dokazano među najmanje korumpiranim te najtransparentnijim zemljama svijeta, upućuju na to da negativnih posljedica primjene NJM u Danskoj nije bilo. Dapače, u Danskoj su mjere NJM primijenjene na najbolji mogući način, neke više, a druge manje, uz prilagođavanje svojim specifičnostima, što je pridonijelo visokoj razini zadovoljstva građana.

### 3.3.6. Zemlje u razvoju i tranzicijske zemlje

O različitim iskustvima zemalja u razvoju i tranzicijskih zemalja u provedbi privatizacije obrazlaže Perko-Šeparović (2006). Privatizacija je inicirana uglavnom od strane međunarodnih financijskih institucija koje slijede washingtonski i dijelom britanski model NJM i uvjetuju njegovu primjenu za ostvarivanje financijske pomoći i mogućnosti kreditiranja. Nakon što se u Velikoj Britaniji započelo s privatizacijom početkom 80-ih godina u vrijeme premijerke Thatcher, privatizacija se širila u zemlje u razvoju, naročito u najsiromašnije zemlje svijeta kojih je najviše u podsaharskoj Africi. U jednoj od njih, afričkoj Gani, privatizacija je provedena još 60-ih pod utjecajem Svjetske banke, na način da je privatiziran znatan dio javnih poduzeća. No, privatizacija većih razmjera u zemljama u razvoju uglavnom se provodi krajem 80-ih, uz afričke zemlje i u Latinskoj Americi i u Aziji. Privatizacija je vođena pod utjecajem ideologije neoliberalizma s navodnim ciljem povećanja ekonomske efikasnosti što će koristiti najsiromašnijim dijelovima društva, no stvarni razlog ubrzane privatizacije bio je proračunski manjak i dugovi u državnoj blagajni. Posljedično se u idućim desetljećima podsaharska Afrika suočila s padom životnog standarda i s porastom apsolutnog siromaštva. Dodatno pogođene sušom, te zemlje suočene su s glađu i pretjeranim migracijama ruralnog stanovništva u urbane sredine. Također se pokazalo da su rezultati u efikasnosti nekih javnih poduzeća prije privatizacije bili bolji od rezultata privatnih kompanija u Tanzaniji, Keniji, Etiopiji. Pored toga, javna poduzeća su imala uz osnovnu i drugu ulogu, a to je uloga države da eliminiira eksploataciju u postkolonijalnoj fazi. Tako da je privatizacija proizvela slične učinke kakvi su

bili u kolonijalnom razdoblju jer su važni sektori nacionalnog gospodarstva internacionalizirani, što je dovelo do ovisnosti o stranom kapitalu. Privatizacijom su stvoreni privatni strani monopoli, a posljedice su eksploatacija potrošača i seljenje novostvorene vrijednosti iz zemalja u razvoju. U Aziji su zemlje u razvoju s rastućim gospodarstvima u znatno manjoj mjeri provodile privatizaciju javnih poduzeća od zemalja s gospodarstvima koja su se sporo razvijala kao primjerice Čile i Meksiko u Latinskoj Americi, odnosno zemlje u podsaharskoj Africi. Najveći udjel u privatizaciji javnih poduzeća događa se u zemljama u tranziciji (istočna Europa) i iznosi 78%, od čega se najviše odnosi na Istočnu Njemačku (DDR) kojoj pripada udjel od 66% svih privatizacija u razdoblju od 1980. do 1991. godine. Čehoslovačka je 1992. godine provela prvu masovnu privatizaciju u svijetu, čak 1700 poduzeća. Time se udjel zemalja u tranziciji u privatizaciji još povećao, za razliku od razvijenih zemalja (zemlje OECD-a) koje u cjelokupnom procesu privatizacije sudjeluju sa samo 2%, u čemu Velika Britanija ima znatan udjel. Arapske zemlje sudjelovale su s 1% u ukupnom portfelju privatizacije, zemlje u Aziji s 2% , zemlje podsaharske Afrike s 5%, a zemlje Latinske Amerike s Karibima 12%. (UNDP, 1993 navedeno u Perko-Šeparović, 2006)

Provođenje regulativnih mjera zahtijeva snažnu i kompetentnu regulatornu agenciju. No, upravo tamo gdje su one najpotrebnije (tranzicijske zemlje i zemlje u razvoju), zbog nedostatka stručnjaka osoblje u regulatornim agencijama uzima se iz kompanija čija se djelatnost regulira, što je u suprotnosti s ciljevima regulacije. U zemljama u tranziciji i zemljama u razvoju ideja privatizacije i slobodnog tržišta pod jakim je utjecajem snažnih financijskih institucija. No privatizacija se često pokretala prije bilo kakve regulacije ili s regulacijom koja se pokazala promašenom te je tako „regulirana kompeticija“ izostala. Naglasak tržišta i kompeticije nasuprot regulaciji i intervenciji nije realiziran na način kako su to zamislili ideolozi i teoretičari neoliberalizma. U tom dijelu su u provođenju washingtonskog modela u zemljama u razvoju i zemljama u tranziciji međunarodne financijske institucije zakazale kao sljedbenice ideja neoliberalizma. Različite su i politike prijenosa ovlasti na lokalnu upravu u zemljama u razvoju i u tranziciji, često nesinhronizirano provedene. U Mađarskoj je provedena lokalna politička autonomija prije nego što je tome prilagođen proračunski sustav pa su lokalne vlasti bile sputane u djelovanju bez odgovarajućih prihoda. U Brazilu je decentralizacija provedena uz značajno povećanje prihoda i dodjelu ovlasti za uvođenje lokalnih poreza, no lokalnoj vlasti nisu pravovremene dodijeljene ovlasti za donošenje odluka o raspodjeli troškova. U Gani je decentralizacija provedena samo na političkoj razini te nije popraćena prijenosom ovlasti za odlučivanje na lokalnoj razini. Tako je

u dijelu tih zemalja decentralizacija provedena bez potrebnih institucionalnih pretpostavki, a u dijelu bez odgovarajućeg sustava kontrole i praćenja od strane središnje vlasti.

U novije vrijeme Svjetska banka pred zemlje koje traže kredite, postavlja zahtjev za uvođenjem dobrog upravljanja, a taj zahtjev odnosi se i na zemlje u tranziciji, koje žele postati članice EU. Iz tog zahtjeva slijedi nužno provođenje reformi koje će omogućiti tržišno gospodarstvo i demokratski politički poredak. Od tranzicijskih zemalja se u procesu pristupanja EU, radi usklađenja s pravnom stečevinom i standardima EU, zahtijeva poduzimanje mjera koje se odnose na financijsku regulaciju, standarde računskog izvještavanja, prava intelektualnog vlasništva, zakone protiv monopola, standarde zdravstva i sigurnosti, zaštitu okoliša, pravosudne reforme, praksu javne nabave i upravljačke sposobnosti. EU osigurava tehničku i financijsku pomoć kako bi poduprla reforme upravljanja u tranzicijskim zemljama Istočne Europe. U konceptu dobrog upravljanja sve češće se koristi javno-privatno partnerstvo (*public-private partnership - PPP*) kao način preoblikovanja javnog sektora, a poznat je još od 80-ih. To je partnerstvo, suradnja između javnog sektora i organizacije izvan njega. Organizacije izvan privatnog sektora mogu biti profitne tj. poslovne organizacije i neprofitne, odnosno iz civilnog društva. Kritike koje se upućuju s gledišta tradicionalne javne uprave, odnose se na slabljenje političke kontrole nad procesom odlučivanja, što se svodi na gubitak nadzora nad donošenjem politika i upravljanjem službama. U svom radu Koprić et al. (2012) pojašnjava kako proces globalizacije u suvremenom društvu ima za posljedicu međusobni utjecaj upravnih sustava te preuzimanje upravnih modela, rješenja i prakse između zemalja. Preuzimanju upravnih modela i širenju upravnih doktrina doprinose specijalizirane međunarodne organizacije kao OECD, Svjetska banka i MMF, koje su vrlo aktivno promicale upravnu doktrinu NJM. Nerazvijene države, države u razvoju ili nedemokratske države u procesu prijelaza odnosno tranzicije mijenjaju svoje institucije i ekonomiju u smjeru demokratskih političkih sustava i tržišnog gospodarstva. Tijekom 90-ih i 2000-ih godina srednjoeuropske i istočnoeuropske zemlje te zemlje u razvoju grade institucije demokratske države uz političku i financijsku pomoć međunarodnih organizacija te su indirektno prisiljene prihvatiti nametnute modele. O primjeni neoliberalnog koncepta NJM autor Šimac (2015: 1) u članku piše kako je neoliberalni ekonomsko-politički koncept nastao kao prešutni dogovor dviju međunarodnih financijskih institucija – Međunarodnog monetarnog fonda i Svjetske banke (i drugih sličnih ustanova) te navodi: „Bio je to uniformni odgovor neoliberalnih institucija na krize koje su zaredale, najprije u Indokini, pa u Latinskoj Americi te u Rusiji, u dvama posljednjim desetljećima prošlog stoljeća, a zatim je proširen i na tzv. tranzicijske zemlje.“ Nadalje Šimac (2015: 1) navodi kako su navedene ustanove „uz te strukturne reforme promicale još i neoliberalnu dogmu da tržište

može samo sobom učinkovito, pače savršeno upravljati.“ Od država u teškoćama, uključujući i tranzicijske države, Washingtonski konsenzusu prema Šimcu (2015: 1) zahtijeva „da svoju intervenciju na tržištu svedu na najmanju moguću mjeru, da ne bi smanjivale djelotvornost nepogrešive „nevidljive ruke tržišta“ i to po ovom jednostavnom receptu: Privatizirati javna poduzeća, kao što su željeznice, energetske tvrtke i zračni prijevoznici, i otvoriti konkurenciji javne usluge, sa svrhom smanjenja poreza i javnih dažbina, a sve s apriornom dogmom da je „država loš gospodarstvenik“. Deregulirati, tj. ukidati pravne norme, pa i one koje se odnose, primjerice, na sigurnost prometa, kad one sputavaju pojedine gospodarske dionike, premda su te norme služile da unesu reda i sigurnosti u gospodarske djelatnosti, ali i da štite prava radnika te prirodni i ljudski okoliš.“ O zahtjevima međunarodnih financijskih institucija koje zemlje moraju ispuniti kako bi dobile kredite, koji su krajem 20. stoljeća bili inspirirani konceptom NJM, bez obzira jesu li primjenjivi u tim zemljama, Bakota i Romić (2013: 57) navode da su prema Neumayeru (2002) istraživanja pokazala da siromašne zemlje koje primaju stranu pomoć, ne uspijevaju je iskoristiti za vlastiti napredak zbog nedostatka demokratske i političke kulture građana, političara i institucija. One se i dalje zadužuju, a korupcija se povećava. Neuspjeh primjene NJM u tranzicijskim zemljama rezultat je otpora zatečene javne uprave, nedostatka jasne koncepcije o ulozi države, izostanka strateškog pogleda, slabe koordinacije, slabe linije odgovornosti i netransparentnosti sustava općenito.

## 4. JAVNA UPRAVA U REPUBLICI HRVATSKOJ

### 4.1. Europeizacija hrvatske javne uprave

Sustav državne uprave u Hrvatskoj je uređen Ustavom, zakonima i podzakonskim propisima. Osnovni zakon kojim se uređuje sustav državne uprave u Republici Hrvatskoj (dalje: RH) je Zakon o sustavu državne uprave (NN 66/19). U navedenom zakonu definiraju se poslovi državne uprave, tijela i ustrojstvo državne uprave, međusobni odnosi tijela državne uprave, njihov odnos prema građanima i druga važna pitanja. To je opći zakon (*lex generalis*) s kojim svi drugi zakoni koji se odnose na državnu upravu, moraju biti usklađeni. Drugim zakonima (*lex specialis*) detaljnije se uređuju pojedina upravna područja. Za rad uprave izrazito je važan Zakon o općem upravnom postupku (NN 47/09), postupovni zakon kojim se reguliraju pravila postupanja tijela državne uprave. Središnja tijela državne uprave i njihov djelokrug uređuje se Zakonom o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave (NN 93/16, 104/16, 116/18, 127/19), dok se u skladu s temeljnim načelima unutarnjeg ustrojstva utvrđenim u posebnoj Uredbi o načelima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave, donose posebne uredbe za svako pojedinačno središnje tijelo državne uprave, kojima se uređuje unutarnje ustrojstvo, nazivi unutarnjih ustrojstvenih jedinica, okvirni broj službenika i namještenika te ostala pitanja važna za rad pojedinog tijela državne uprave. Zakonom o sustavu državne uprave (NN 66/19) poslovi neposredne provedbe zakona u prvom stupnju mogu se posebnim zakonom povjeriti jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnim osobama s javnim ovlastima, a tijela državne uprave rješavaju u upravnim stvarima u drugom stupnju. O hrvatskoj državnoj i javnoj upravi 90-ih godina Đulabić (2002: 480-481) u svojem radu navodi: „ Profesor Robert Blažević (Pravni fakultet u Rijeci) ocijenio je stanje hrvatskog društva u 90-im godinama prošloga stoljeća. Prema njemu, hrvatsko je društvo bolesno i potrebna mu je radikalna terapija. Zloupotreba vlasti, korupcija, arbitrarnost i voluntarizam obilježja su društvenog sustava u Hrvatskoj. Takve patološke pojave prisutne su i u tijelima državne uprave. Također, neracionalnost je prisutna kako u tijelima državne uprave, tako i prilikom administrativno-teritorijalne podjele državnog područja. Zato je, prema njegovu sudu, potrebno provesti mjere racionalizacije i demokratske transformacije hrvatske države kao nužan preduvjet ulaska u europske tokove.“

Koprić (2014: 8-20) izlaže na znanstvenom skupu da je prilagodba hrvatske javne uprave europskim standardima započela odmah paralelno sa stvaranjem hrvatske države. Europski upravni prostor čini približavanje upravnih modela, načela, pravila, rezultata i učinaka (upravna konvergencija) koje upravne institucije europskih zemalja osiguravaju svojim građanima. Odnosi se ne samo na formalno propisane standarde, nego i na načela, standarde i



dobre prakse koje su poželjne i prikladne za ostvarenje određenih svrha. Europski upravni standardi se stalno razvijaju, dograđuju, mijenjaju i šire. Od 1. prosinca 2009. zajedno s Lisabonskim ugovorom na snazi je Povelja o temeljnim pravima EU, kojom je utemeljeno pravo na dobru upravu te važnost razvoja prava na dobru upravu. I prije toga, u srpnju 2007. u Vijeću Europe usvojena je preporuka o dobrom upravljanju. Preporuka sadrži kodeks dobrog upravljanja u kojem su pored djelokruha primjene, navedena načela i pravila dobrog upravljanja: zakonitost, jednakost, nepristranost, razmjernost, pravna sigurnost, djelovanje u razumnom vremenskom roku, sudjelovanje, poštivanje privatnosti, transparentnost. Pravila se odnose na definicije, pokretanje upravnog postupka, zahtjeve privatnih osoba te pravo privatnih osoba da budu saslušane u odnosu na pojedinačne akte, kao i da budu uključene u određene regulatorne odluke, snošenje troškova postupka, oblika upravnih odluka, njihove publikacije, stupanja na snagu, izvršavanja i naknadnih promjena tih odluka, a uključena su i pravila koja se odnose na pravne lijekove i naknade štete. Značajno je što su to zajednička načela europskog upravljanja i odnose se na sve faze javnog upravljanja: od stvaranja zajedničkih politika do njihove provedbe. Time je doista utemeljeno pravo na dobru upravu (*right to good administration*), gdje svaka osoba ima pravo da se njen predmet tretira nepristrano, korektno i u razumnom roku, ima pravo biti saslušana te pravo pristupa dokumentaciji predmeta. Činjenicom da je pravo na dobru upravu uvršteno u odredbe temeljnih akata EU, postavljen je standard u pogledu upravnog postupanja organa EU te postupanja javnopravnih tijela zemalja članica. Pred zemlje članice postavlja se zahtjev da javna uprava provodi zajedničke politike usklađeno i efikasno, a tu primjenu nadzire Sud EU, ne uvažavajući pri tom nacionalne upravne probleme. (Koprić, 2014: 15) Osviještena očekivanja građana, civilnog društva, lokalnih jedinica i društvenih manjina za ujednačenim opsegom i kvalitetom javnih usluga snažan su *bottom-up* poticaj europskoj upravnoj kovergenciji. Razvoj suvremene IKT omogućava efikasnost komunikacije i funkcioniranja upravnih mreža te pridonosi njenoj demokratizaciji. Koprić (2014: 21-25) nastavno izlaže da su upravne prilagodbe u Hrvatskoj počele u pretpristupnom razdoblju od 2001. godine kad je EU uložila znatna financijska sredstva u reformu javne uprave u Hrvatskoj kroz programe IPA, PHARE, CARDS, ISPA i SAPARD. U razdoblju 2000. do 2011. donesena su 523 zakona radi usklađivanja hrvatskog pravnog sustava s europskom pravnom stečevinom. Organizacijske promjene koje su u upravnom sustavu izvršene pod utjecajem europeizacije odnose se na širenje agencijskog modela te na osnivanje upravnih organizacija za suradnju s europskim tijelima. Osnovano je nekoliko vrsta agencija: nezavisne regulacijske, ekspertske, izvršne i dr. Agencije su tijela formalno odvojena od ministarstava, u njima zaposleni javni službenici obavljaju javne zadatke na nacionalnoj razini,

financiraju se uglavnom iz državnog proračuna i podliježu javnopravnoj kontroli. Zakonom o općem upravnom postupku iz 2009. omogućeno je osnivanje jedinstvenih upravnih mjesta za građane. Istim je zakonom regulirana elektronička komunikacija i dostava u upravnom postupku te je započeo rad na projektu e-Građani. Cilj je omogućiti elektroničku komunikaciju građana s javnim sektorom na način da se omogući pristup svim podacima javne uprave elektroničkim putem. Koprić et al. (2012.) u radu navode da je faza europeizacije započela 2001. godine, kad je u Ustavu regulirano načelo supsidijarnosti i diobe vlasti po teritorijalnom načelu, a županije su dobile ulogu jedinica područne (regionalne) samouprave te se pristupilo decentralizaciji poslova u obrazovanju, zdravstvu, socijalnoj skrbi i vatrogastvu na lokalnu samoupravu. Započeli su procesi usvajanja europskog zakonodavstva i europskih upravnih standarda. Oko 2008. godine počinje razvoj elektroničke uprave, omogućuje se elektronička komunikacija s pravnim i fizičkim osobama sa ciljem stvaranja jedinstvenog upravnog mjesta za kontakt i komunikaciju s javnom upravom. U Hrvatskoj, kao i u ostalim zemljama Europe, postoji nastojanje za postizanjem što učinkovitijeg obavljanja komunalnih djelatnosti uvođenjem tržišnih odnosa i privatizacijom.

#### 4.2. Reforme i modernizacija javne uprave

Hrvatska se već trideset godina bavi reformama javnog sektora, jer promjene jesu potrebne. Pri tom je važno učiti od drugih država te primijeniti ono što je za Hrvatsku primjenjivo i prilagoditi našim okolnostima. Promjene trebaju biti dobro promišljene i treba im pristupiti ozbiljno i cjelovito. Nije dobro promjene uvoditi po nečijem diktatu odnosno iz razloga da se samo uvedu. Za promjene je potrebno vrijeme, one se ne provode od danas do sutra. Za uspjeh promjena važno je mijenjati način razmišljanja i ponašanja ljudi. Donesena je Strategija reforme državne uprave za razdoblje 2008.-2011. u kojoj se definira vizija moderne javne uprave koja ostvaruje utvrđene ciljeve: povećanje učinkovitosti i ekonomičnosti, podizanje razine kvalitete pruženih usluga, otvorenost i pristupačnost uprave građanima, jačanje standarda vladavine prava, jačanje socijalne osjetljivosti i etičkog pristupa državne uprave te primjena IKT. Bakota i Romić (2013) navode da su važni čimbenici suvremene javne uprave, otvorenost uprave i participacija građana na način da građani sudjeluju u donošenju i provedbi odluka, a time preuzimaju i dio odgovornosti. Značajne promjene koje jačaju utjecaj građana je uvođenje neposrednog izbora pojedinačnih nositelja izvršne vlasti u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave. Neposrednim izborom nositelja izvršne vlasti građani imaju mogućnost izbora odabranog pojedinca neovisno o volji izbora stranke, čime se smanjuje koncentracija stranačke političke moći. Neposredno sudjelovanje građana u

donošenju političkih odluka provodi se i odlučivanjem građana na referendumu. Mogućnosti građana da sudjeluju u radu uprave, lakši pristup javnim tijelima i dostupnost informacija omogućava razvoj IKT. Tako sva tijela državne uprave imaju mrežne stranice s podacima o djelokrugu rada tijela, zaposlenicima, pravnim propisima, pruža se mogućnost postavljanja upita i slanje pritužbi na rad. Osim pojedinačnog, građani mogu sudjelovati u radu uprave i kolektivno putem organizacija civilnog društva i udruga. Postojanje tih organizacija država potiče i financijski, no financijska ovisnost organizacija civilnog sektora o državi ujedno može otežavati njihovu učinkovitost i neovisnost. U Hrvatskoj je, nakon što je u početku bila vrlo centralizirano uređena država, decentralizacija, tj. prijenos poslova sa državne na lokalne razine u skladu s načelom supsidijarnosti, provedena krajem 20. stoljeća na način da je podijeljena na 556 jedinica lokalne samouprave (od čega je 429 općina i 127 gradova) i 20 županija te Grad Zagreb, koji ima poseban status glavnoga grada i županije. Dodatne aktivnosti na decentralizaciji provedene su 2001. godine, kad je u izmjeni pravnog okvira lokalne i područne (regionalne) samouprave ojačana ovlast i odgovornost lokalnih i regionalnih jedinica. Djelomično je decentralizirano osnovno i srednje školstvo, socijalna skrb, zdravstvo i javno vatrogastvo te je dio financijski snažnijih lokalnih jedinica preuzelo osnivačka prava organizacija u tim djelatnostima te djelomično financiranje istih. Nadalje, 2005. godine prenesene su većim gradovima nadležnosti za održavanje javnih cesta te izradu i provedbu prostorne planske dokumentacije. U javnosti se javljaju kritike koje se odnose na velik broj lokalnih jedinica, a kao nedostaci se navode slabe financijske mogućnosti pojedinih jedinica, veći troškovi pružanja javnih usluga, nedovoljna iskorištenost zaposlenika, nedostatak političke zrelosti i odgovornosti te korupcija i nepotizam lokalnih moćnika. Kao posljedica reformi, osigurana je mogućnost pritužbi i prigovora na rad uprave, što pozitivno djeluje na povećanje ljubaznosti i brzinu komunikacije zaposlenika te davanje informacija na pojedinačan zahtjev. Bolji pristup građanima omogućen je i javnom objavom propisa i drugih informacija na mrežnim stranicama ili u javnim glasilima. Važno je još poraditi na poboljšanju kvalitete rada i na rezultatima rada javne uprave kako bi se vratilo povjerenje građana u vlast, državu i njezine institucije, čime će se poboljšati ugled javne uprave u javnosti. Pod kvalitetom se podrazumijeva vrijednost i valjanost usluge te primjerena razina zadovoljavanja očekivanja korisnika. Za mjerenje kvalitete propisane su norme kvalitete. Međunarodna organizacija za normizaciju (*International standardition organization – ISO*) je svjetska neovisna međunarodna organizacija koja izdaje međunarodno priznate i općeprihvaćene norme, pa tako i norme za sustave kvalitete za organizaciju i upravljanje ISO 9000. Javna uprava u Hrvatskoj počela je prihvaćati i primjenjivati predmetnu normu. Među prvim regionalnim jedinicama u

Hrvatskoj, Istarska županija je 2001. godine donijela odluku o uvođenju sustava upravljanja kvalitetom prema toj normi i ima certifikat. Od 2011. godine i Osječko-Baranjska županija ima certifikat norme ISO, a i pojedini gradovi (Bjelovar, Čabar, Rovinj) uveli su sustav kvalitete.

Reformu lokalne samouprave u Hrvatskoj, prema Kopriću (Pusić et al., 1999: 121-129) obilježavaju općecivilizacijske, svjetske, europske, ali i posebne hrvatske okolnosti. Suvremena tehnologija povećala je mogućnost komunikacije i time postaju upitne mikroinstitucije u lokalnoj samoupravi. No, menadžerski pristup reformi javne uprave s naglaskom na ekonomičnost i efikasnost, zanemaruje njezinu efektivnost tj. osjećaj zadovoljstva ljudi javnom upravom u povećanju kvalitete života. Zaključak je istog autora „da bi prilikom reforme postojećeg sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj bilo potrebno voditi računa o njemačkom modelu i na njenom zasnovanim začecima vlastite hrvatske tradicije lokalne samouprave, osobito zato što se aktualna nastojanja oko unifikacije lokalne samouprave u okviru Europske unije, čija je Hrvatska članica, oslanjaju prvenstveno na taj model.“ Lokalnu samoupravu važno je razviti na način da ona služi u korist lokalnom stanovništvu, ali da nije preglomazna i da na taj način ne troši previše novčanih resursa. Razlika je među naseljima gradskog, urbanog karaktera i ostalih područja s općinama. Općine treba, u skladu s europskom praksom, okrupniti, a za stjecanje statusa grada postrožiti kriterij u odnosu na broj stanovnika. Kako bi se smanjio pritisak na doseljavanje u Zagreb, dobro bi bilo potaknuti policentričan razvoj formiranjem regija (brojčano manje od broja županija) i razvojem regionalnih centara u većim gradovima kao što su Osijek, Varaždin ili Čakovec, Split, Rijeka i Pula. Pri tome voditi računa o načelu supsidijarnosti da se odluke donose i poslovi obavljaju na najnižoj razini vlasti koja je sposobna obaviti ih. Jedan od ciljeva reforme lokalne samouprave bio bi izdvojiti lokalnu samoupravu iz okrilja državne uprave, kako bi lokalne jedinice mogle biti protuteža središnjoj vlasti. Za provedbu reforme potrebni su značajni kapaciteti i sredstva, jasan i razrađen plan te čvrsta politička volja i opći koncenzus.

Reforme su u Hrvatskoj podvrgnute kritičkom propitivanju pa Kregar (Pusić et al., 1999: 29-36) smatra da regionalizacija i globalizacija te tehnologija mijenjaju zahtjeve funkcioniranja uprave jer „granice država postaju porozne“. „Hrvatska uprava eksponencijalno raste, raste preko objektivnih mogućnosti da je društvo izdržava. Usprkos deklaracijama o smanjivanju, ne smanjuju se ni troškovi niti broj zaposlenih. Troškovi postaju sve manje pregledni i izmiču javnoj kontroli.“ Prema istom autoru primarni cilj reforme sustava uprave u Hrvatskoj jest smanjenje troška države, a dugoročni je cilj podizanje učinkovitosti sustava. Šimac (2002) obrazlaže kako su u Hrvatskoj i u drugim tranzicijskim zemljama Srednje i Istočne Europe brojna odgovorna mjesta u javnoj upravi plijen političke klase, a posebno se

odnosi na ministarske titule i funkcije. Dodatno postoje i funkcije zamjenika i pomoćnika ministra, na koje se dolazi političkim odnosno stranačkim imenovanjem. Na taj način umjesto profesionalnog, političko vođenje uprava dovodi do ideološko-političke kontaminacije javne uprave te je u suprotnosti s politički neovisnom i neutralnom javnom upravom koja treba biti lojalna svim različitim demokratski izabranim predstavnicima.

Agencijski model javne uprave ili agencifikacija, proizišao iz menadžerskog pristupa javnoj upravi i koncepta regulatorne države, pojavljuje se sedamdesetih godina 20. stoljeća kao reakcija na neučinkovitost javnog sektora. Agencije imaju regulatorne ovlasti i postaju glavni instrument za poboljšanje učinkovitosti. U regulatornoj državi smanjuju se obilježja socijalne države a jača utjecaj regulacije tržišta. Agencijski model karakterizira stupanj neovisnosti u odnosu na politička tijela i korisnike te učinkoviti mehanizmi kontrole i odgovornosti. Za razliku od razvijenih zemalja, u tranzicijskim zemljama i zemljama u razvoju agencije se osnivaju uz postojeća državna tijela s istim ili sličnim zadaćama pa agencifikacija služi za prikrivanje povećanja broja zaposlenih u javnom sektoru ili za prikrivanje neodgovarajućih rezultata javnih institucija. Zato se agencije često naziva „četvrta vlast“. U Hrvatskoj prema autorima Bakoti i Romić (2013: 173-177) „nije uspostavljen kvalitetan pravni okvir za djelovanje agencija.“ Nije donesen poseban zakon o agencijama nego se one osnivaju pojedinačnim zakonima. Kako ne postoje općepropisani elementi bitni za agencije, agencije se međusobno razlikuju, od onih koje odgovaraju teoretskom modelu do onih koje samo nose taj naziv, a mogle bi biti i ustanove. Tako u RH postoje: regulatorne, javne i državne agencije. Regulatorne agencije zadovoljavaju teoretske elemente agencija jer reguliraju i nadziru određeno područje djelovanja na cijelom teritoriju države, kao npr. Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (HANFA) te Hrvatska energetska regulatorna agencija (HERA). Javne agencije pružaju pomoć nekim segmentima gospodarstva i javnih službi, ali one su ustvari ustanove s posebnim ovlastima, kao npr. Agencija za znanost i visoko obrazovanje te Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju. Državne agencije za koje nije potpuno jasno radi li se o agenciji, primjerice Financijska agencija (FINA) koju je osnovala država, a koja pored financijskih i analitičkih poslova za državu i jedinice lokalne i područne samouprave, obavlja i komercijalnu djelatnost s vlastitim izvorima financiranja. Od agencija se očekuje osiguravanje stručnosti i objektivnosti u nadzoru nad radom drugih subjekata. Neovisnost i samostalnost rada agencija zahtijeva njihovu financijsku neovisnost, trebale bi se financirati iz proračuna. Nedostatak agencijskog modela je vršenje nadzora nad radom agencija, tj. postojanje tijela koje je stručnije od agencije. U Hrvatskoj djeluje približno osamdeset agencija, no taj broj se kontinuirano mijenja. U Hrvatskoj se agencifikaciji nije pristupilo na

promišljen i sustavan način, više je to odraz pomodnog trenda. Prema Kopriću et al. (2012) Hrvatska, kao i druge europske zemlje, mora osigurati da nezavisna regulacijska tijela kao što su Hrvatska agencija za poštu i elektronske komunikacije (HAKOM), Hrvatska energetska regulatorna agencija (HERA), Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (HANFA) i dr., budu efikasna. To znači sposobnost da zaštite opći (javni) interes s naglaskom na korisnike i potrošače usluga od općeg interesa, a bez aktiviranja rizika koji su mogući kod tih tijela. Prema Mateljaku i Gjurkoviću (2016: 131-132) javna uprava u RH ima obilježja strogo centralizirane državne uprave, uz birokraciju vlasti koja u svom djelovanju nije povezana s građanima i poduzetnicima, koji očekuju da se proračunskim financiranjem osigura pružanje javnih usluga po mjeri obveznika, što je temelj funkcioniranja moderne javne uprave i javnih služba. Uz to, evidentan je i jaz između nedostataka sredstava, prevelikog broja poslova, neadekvatne kvalifikacijske strukture i učinkovitosti javne uprave. Nadalje isti autori smatraju da Hrvatska nije dosad izrazitije reagirala na potrebne promjene javne uprave u društvu. Za početak potrebno je izraditi analizu postojećeg stanja sustava uz dubinsko snimanje s financijskog i pravnog aspekta, nakon čega postaviti reformu upravnog sustava na temelju iskustva zapadnoeuropskih zemalja, ali prilagođeno hrvatskim uvjetima. Ograničenja u provedbi reformi, navedeni autori prepoznaju u polaznim osnovama, navikama i otporima iz sporog postojećeg sustava te političkim odlukama demokratskog društva koje ima relativno kratku povijest. Ipak cilj transformacije javne uprave u efikasnu i učinkovitu je jasan i izvediv, a za kvalitetnu provedbu nužno je sudjelovanje struke, javnosti i političkih aktera. Kako bi uspješna primjena koncepta NJM s brojnim promjenama koje treba provesti u radu i organizaciji javne uprave radi postizanja bolje efikasnosti i kvalitetnijeg pružanja usluga građanima, važno je osigurati i kontrolne mehanizme, odnosno institucije koje će neovisno o političkim utjecajima moći stručno provjeriti efikasnost rada javne uprave te praćenje i preispitivanje učinkovitosti i transparentnosti u poslovanju provoditi kontinuirano.

Manojlović (2010: 984-986) smatra da Hrvatska zasigurno može puno naučiti iz danskog iskustva reforme javne uprave. Hrvatska može preuzeti i primijeniti danski model ne u doslovnom smislu, nego u smislu prilagodbe mjera doktrine NJM hrvatskoj situaciji. Iskustva Danske koja su značajna za Hrvatsku, odnose se na dugotrajnost i ustrajnost u provedbi reformi, što podrazumijeva snažnu volju svih političkih opcija i široku potporu vlasti, institucija i građana. Za dobivanje i održanje potpore javnosti važno je objaviti plan i program reformi s jasnim ciljevima, a još važnije je upoznati javnost s rezultatima reformi kontinuiranom objavom izvješća. Važno je postaviti jasne i mjerljive ciljeve što se reformama želi postići te učiniti zaokret sa deklaratornih objava reformi prema pristupu reformama na vjerodostojan način uz

razinu uvjerljive ozbiljnosti volje i želje za reformama. Prije ozbiljnog pokretanja reformi, potrebno je svesti razinu lokalne i područne (regionalne) samouprave na prihvatljiv (manji) broj lokalnih jedinica te pristupiti depolitizaciji državne uprave i odlučnoj borbi protiv korupcije. Đulabić (2002: 480-481) u svojem radu navodi: „ Profesor Robert Blažević (Pravni fakultet u Rijeci) ocijenio je stanje hrvatskog društva u 90-im godinama prošloga stoljeća. Prema njemu, hrvatsko je društvo bolesno i potrebna mu je radikalna terapija. Zloupotreba vlasti, korupcija, arbitrarnost i voluntarizam obilježja su društvenog sustava u Hrvatskoj.“

## 5. ZAKLJUČAK

U reformama javnog sektora od 1980-ih godina glavne uloge imaju washingtonski (odnosno britanski) i švedski model. Modeli se, iako raspolažu istim instrumentima, razlikuju po tome koji je instrument odabran kao primarni. U anglosaksonskim modelima naglasak je na privatizaciji i agecinifikaciji. U švedskom modelu dominantna je vrijednost distributivne pravde, dok je washingtonski i britanski model zanemaruju. Washingtonski i britanski model se uvelike primjenjuju, najviše iz razloga što ih siromašnim zemljama uvjetuju međunarodne financijske institucije pri odobravanju kredita, pri čemu inzistiraju u provođenju reforme putem privatizacije javnih poduzeća. Kako se zemlje razlikuju, ta raznolikost zahtijeva i različite, modificirane pristupe, o čemu se nije vodilo računa. MMF i Svjetska banka provodile su washingtonski model sa standardnim rješenjima ideologije slobodnog tržišta, očekujući da zemlje to bezpogovorno slijede. Takvim načinom zastupaju se interesi i ciljevi financijskih institucija, dok je stvaranje održivog rasta temeljem strukturnih prilagodbi u tim zemljama zanemareno. Švedski model pokazao je da je moguće osigurati učinkovitost i djelotvornost javnog sektora u ostvarivanju javnog interesa korištenjem drugih instrumenata osim privatizacije, s naglaskom na rezultate i strateško planiranje u javnom sektoru te uz poštivanje demokratskih vrijednosti jednakosti, pravednosti, solidarnosti, poštenja i odgovornosti. Francuska, kao ni Švedska, nije podlegla favoriziranju privatnog tržišnog sektora jer vlada uvjerenje da je javni sektor moralno superiorniji od privatnog. EU nastoji konceptom dobrog upravljanja pomiriti tradicionalni europski model upravljanja putem pravila i modela NJM. Britanski model NJM karakterizira želja za stvaranjem minimalne države i radi na smanjenju države, dok danski model primjenjuje mjere NJM u kombinaciji sa zaštitom socijalne i pravne države i radi na očuvanju stabilne države. Danski model se pokazao uspješnijim, Danska je uspjela izbjeći negativne posljedice koje je NJM izazvao u anglosaksonskim zemljama. NJM kao doktrina usmjeren je slabljenju (jake) države i okretanje tržišnim principima u javnoj upravi. Pretpostavke su da postoji jaka, klasična weberijanska uprava, koju treba modernizirati. U tranzicijskim zemljama te pretpostavke nisu ispunjene pa strogi oblik NJM može dovesti do raznih negativnih posljedica. Europeizacija hrvatske javne uprave započela je 2001. godine. U sustavu državne uprave provedene su reforme koje se odnose na agencifikaciju, jačanje otvorenosti i etičnosti uprave te su provedene promjene u službeničkom sustavu sa ciljem profesionalizacije i depolitizacije zaposlenika. U lokalnoj i regionalnoj samoupravi provode se promjene na jačanju demokratskog legitimiteta te se na svim razinama pomalo usvaja europski koncept službi od općeg interesa i prava na dobru upravu. U Hrvatskoj je socijalna pravda Ustavom zajamčena i šteta je da se pristalo na prihvaćanje washingtonskog modela reformi



javnog sektora u sporazumima s MMF-om. Posljedično, javna imovina prešla je u ruke stranaca i to nepovratno. Tijekom procesa pristupanja i činom ulaska u EU prelazi se na koncept dobrog upravljanja, no za istinske reforme potrebna je snažna politička volja na najvišoj razini, a obzirom da ti procesi traju dulje vremensko razdoblje, dobrodošao bi i politički konsenzus vladajućih i oporbenih političkih aktera kako bi se osigurao uspjeh reformi. Za sada reforme se provode presporo, više na deklaratornoj razini, a manje u stvarnoj provedbi.

## LITERATURA

1. Bakota, B. i Romić, D. (2013) *Organizacija i metode rada u upravi*. Vukovar: Veleučilište Lavoslav Ružička u Vukovaru.
2. Đulabić, V. (2002) Modernizacija hrvatske uprave – povijesne odluke, aktualno stanje i razvojne perspektive. *Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave*, vol. 4, No. 2, str. 473.-484. URL: <https://hrcak.srce.hr/197918> (pristup 10.03.2021)
3. Koprić, I., ur. (2014) *Europeizacija hrvatske javne uprave*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Suvremena javna uprava.
4. Koprić, I. (2014) Prilagodbe hrvatske javne uprave europskim standardima. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, vol. V, No. 1, str. 8.-39. URL: <https://hrcak.srce.hr/121892> (pristup 11.03.2021)
5. Koprić, I. et al. (2014) *Upravna znanost: Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Zagreb. Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije.
6. Koprić, I., Musa, A. i Lalić Novak, G. (2012) *Europski upravni prostor*. Zagreb: Institut za javnu upravu.
7. Letunić, S. i Dragičević, M. (2015) Vladajući neoliberalni model razvoja. *Naše more znanstveni časopis za more i pomorstvo*, vol. 62, No. 2, str. 65.-71. URL: <https://hrcak.srce.hr/147135> (pristup 10.03.2021)
8. 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*, vol. 10, No. 4, str. 961.-996. URL: <https://hrcak.srce.hr/135287> (pristup 17.03.2021)
9. Marčetić, G. i Giljević, T. (2010) Lokalna samouprava u Njemačkoj i Francuskoj. *Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave*, vol. 10, No. 1, str. 67.-68. URL: <https://hrcak.srce.hr/135489> (pristup 19.03.2021)

10. Mateljak, Ž. i Gjurković, S. (2016) Primjena koncepta novog javnog menadžmenta u funkciji povećanja efikasnosti javne uprave u Republici Hrvatskoj. *Zbornik Sveučilišta u Dubrovniku*, No. 3, str. 117.-134. URL: <https://hrcak.srce.hr/169960> (pristup 22.03.2021)
11. Perko-Šeparović, I. (2006) *Izazovi javnog menadžmenta: Dileme javne uprave*. Zagreb: Golden marketing-Tehnička knjiga.
12. Perko-Šeparović, I. (2002) Novi javni menadžment – britanski model. *Politička misao : časopis za politologiju*, vol. 39, No. 4, str. 31.-43. URL: <https://hrcak.srce.hr/23599> (pristup 20.03.2021)
13. Pusić, E. et al. (1999) *Javna uprava u demokratskom društvu: Zbornik radova*. Zagreb: Institut za javnu upravu.
14. Središnji državni portal - Vlada Republike Hrvatske. URL: <https://vlada.gov.hr/sredisnji-drzavni-portal/203> (pristup: 23.03.2021.)
15. Šimac, N. (2002) *Europski principi javne uprave: Od vladanja do služenja građanima*. Zagreb: Udruga za demokratsko društvo (UDD).
16. Šimac, N. (2015) Što je to neoliberalizam. *Vijenac* 545, URL: <https://www.matica.hr/vijenac/545/sto-je-to-neoliberalizam-24097/> (pristup: 07.03.2021)

## POPIS KRATICA

EU    Europska unija

IKT   informacijsko-komunikacijske tehnologije

MMF   Međunarodni monetarni fond

NJM   novi javni menadžment

NWD   neoweberijanska država

RH    Republika Hrvatska

SAD   Sjedinjene američke države

## **IZJAVA O AUTORSTVU RADA**

Ja, **Danko Hodak**, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor završnog/diplomskog rada pod naslovom **Primjena i perspektive koncepta javnog menadžmenta** te da u navedenom radu nisu na nedozvoljen način korišteni dijelovi tuđih radova.

U Požegi, lipanj 2021.

Danko Hodak