

# DOKTRINA NOVOG JAVNOG MENADŽMENTA - KOMPARATIVNI PRIKAZ

---

Lasić, Marija

Undergraduate thesis / Završni rad

2016

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **Polytechnic of  
Sibenik / Veleučilište u Šibeniku**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:143:450110>

Rights / Prava: [Attribution-NonCommercial-NoDerivs 3.0 Unported](#) / [Imenovanje-Nekomercijalno-Bez  
prerada 3.0](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-11-24**

Repository / Repozitorij:

[VUS REPOSITORY - Repozitorij završnih radova  
Veleučilišta u Šibeniku](#)



**VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU**  
**UPRAVNI STUDIJ**  
**PREDDIPLOMSKI STRUČNI UPRAVNI STUDIJ**

**MARIJA LASIĆ**

**DOKTRINA NOVOG JAVNOG MENADŽMENTA –**  
**KOMPARATIVNI PRIKAZ**

**ZAVRŠNI RAD**

**Šibenik, 2016**



**VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU**  
**UPRAVNI STUDIJ**  
**PREDDIPLOMSKI STRUČNI UPRAVNI STUDIJ**

**DOKTRINA NOVOG JAVNOG MENADŽMENTA –**  
**KOMPARATIVNI PRIKAZ**

**Završni rad**

**Kolegij:** Nova javna uprava

**Mentor:** Prof. Ivan Rančić, mag.iur.

**Studentica:** Marija Lasić

**Matični broj studenta:** 14356 1351

**Šibenik, rujan 2016**

## TEMELJNA DOKUMENTACIJSKA KARTICA

Veleučilište u Šibeniku

Završni rad

Upravni odjel

Preddiplomski stručni Upravni studij

### **DOKTRINA NOVOG JAVNOG MENADŽMENTA – KOMPARATIVNI PRIKAZ**

MARIJA LASIĆ

e-mail adresa: marija.lasic94@gmail.com

Sažetak rada:

Novi javni menadžment je upravna doktrina u kojoj se nastoje pozitivni elementi i vrijednosti iz privatnog sektora primjenjivati u javnom sektoru kako bi on bio što efikasniji, ekonomičniji i efektivniji. Brojni teoretičari su tokom godina iznosili svoja mišljenja, načela i smjernice kako da se ti elementi i vrijednosti primjene u javnoj upravi, no njihova konkretna primjena ovisi od države do države te se ne može isti model primjenjivati u različitim državama. S toga, svaka država koja je primjenjivala, ili i dalje primjenjuje, koncept novog javnog menadžmenta morala je razviti svoj vlastiti model, koji prvenstveno ovisi o dugoročnoj održivosti reformi iz koje je on potekao. Međutim bitno je naglasiti da je svima zajednički interes smanjenje proračunskih izdataka za javnu upravu te njeno racionaliziranje i povećanje ekonomičnosti i efikasnosti u čemu privatizacija dijela javne uprave ima važnu ulogu.

Ključne riječi: novi javni menadžment, javna uprava, privatizacija

(32 stranice / 0 slika / 0 tablica / 19 literaturnih navoda / jezik izvornika: hrvatski)

Rad je pohranjen u: Knjižnici Veleučilišta u Šibeniku

Mentor: Prof. Ivan Rančić, mag.iur

Rad je prihvaćen za obranu: 19.9.2016

## BASIC DOCUMENTATION CARD

---

Polytechnic of Šibenik

Final paper

Department of Administration

Professional Undergraduate Studies of Administration

### **THE DOCTRINE OF NEW PUBLIC MANAGEMENT**

MARIJA LASIĆ

e-mail address: marija.lasic94@gmail.com

#### Abstract:

New public management is an administrative doctrine in which positive elements and values from the private sector are applied in the public sector in order to be more efficient, economical and effective. Countless theorists over the years expressed their opinions, principles and guidelines on the application in public administration, but their practical application depends on the country and the same model cannot be applied in different countries. Therefore, any state which has applied or continues to apply the concept of new public management has had to develop its own model, which depends primarily on the long-term sustainability of reforms from which it sprang. However, it is important to emphasize that all of common interest is reduction of budget and its rationalization and increase in cost-effectiveness and efficiency in which privatization plays an important role.

Key words: new public management, public administration, privatization

(32 pages / 0 figures / 0 tables / 19 references / original in Croatian language)

Paper deposited in: Library of Polytechnic of Šibenik

Mentor: Prof. Ivan Rančić, mag.iur

Paper accepted: 19.9.2016

# SADRŽAJ

<b>1. UVOD .....</b>	<b>1</b>
<b>2. NOVI JAVNI MENADŽMENT .....</b>	<b>2</b>
<b>3. ZAČETCI NOVOG JAVNOG MENADŽMENTA .....</b>	<b>4</b>
3.1. Woodrow Wilson.....	4
3.2. Frederick Wilson Taylor .....	4
3.3. Henry Fayol.....	5
<b>4. KLASIČNA ŠKOLA .....</b>	<b>7</b>
4.1. Mooney i Reiley .....	7
4.2. Luther H. Gulick .....	7
4.3. Lyndall Urwick .....	8
<b>5. NOVI JAVNI MENADŽMENT U ODNOSU NA DRUGE DOKTINE .....</b>	<b>9</b>
5.1. Kameralizam.....	9
5.2. Weberijanska doktrina.....	9
5.3. Doktrina dobrog upravljanja (The Good Governance).....	10
<b>6. UJEDINJENO KRALJEVSTVO - BRITANSKI MODEL.....</b>	<b>11</b>
<b>7. SJEDNINJENE AMERIČKE DRŽAVE .....</b>	<b>15</b>
<b>8. DR NJEMAČKA .....</b>	<b>16</b>
<b>9. KRALJEVINA DANSKA.....</b>	<b>19</b>
<b>10. FRANCUSKA REPUBLIKA .....</b>	<b>21</b>
<b>11. REPUBLIKA HRVATSKA.....</b>	<b>22</b>
11.1. Početak privatizacije.....	22
11.2. Fond za privatizaciju .....	22
11.3. Reforme i modernizacija javne uprave .....	23
11.4. Smjernice koje bi Hrvatska trebala primjeniti.....	24
<b>12. E-HRVATSKA.....</b>	<b>29</b>
<b>13. ZAKLJUČAK .....</b>	<b>30</b>
<b>14. POPIS LITERATURE .....</b>	<b>31</b>

## **1. UVOD**

Novi javni menadžment, kao upravljačka filozofija nastao je 80-ih godina 20. stoljeća kako bi se ponajprije modernizirala uprava.

Zbog globalizacije i novine koje ona donosi sa sobom bilo je nužno uvesti određene promjene kako bi se zaustavila tromost javne uprave. Naime, dosadašji weberijanski model upravljanja nije omogućavao brze promjene koje nastaju kao odraz globalizacije. Uprava koja je birokratski orijentirana ne samo da usporava i ne dozvoljava razvoj uprave već i gospodarstva, a samim time i stanovništva kao pojedinaca jer im ne omogućuje da dosegnu svoj puni potencijal.

U radu je razrađen pojam novog javnog menadžmenta, ideje vodljilje idejnih začetnika te razvoj doktrine u pojedinim državama.



## 2. NOVI JAVNI MENADŽMENT

Koncept novog javnog menadžmenta nastao je kao odraz neoliberalnih stranaka koje su došle na vlast 1980-ih godina, ponajprije u Sjedinjenim Američkim državama i Velikoj Britaniji, te u Njemačkoj, Francuskoj, Kanadi, Novom Zelandu, Australiji, Danskoj, Austriji...

Ideja vodilja bila je da uplitanje države, ponajprije preko javne uprave, u gospodarstvo i privatni život stanovništva mora biti minimalno. Uloga države je održavanje zakonodavnog okvira uz pomoć kojega pojedinci mogu stavariti svoj puni potencijal u skladu sa individualnom motivacijom i izborima. Konstantnim uplitanjem države u privatni život stanovnika stvara se negativna slika državne vlasti i odnos nepovjerenja. Javna birokracija kako na nacionalnoj tako i na lokalnoj razini ima ugrađenu tendenciju da bude spora i neučinskovita te samim time crpi proračunske resurse. S toga je potrebno smanjiti negativne učinke prethodnih upravnih doktrina (ponajprije weberijanskog modela), odnosno eliminirati negativne karakteristike, a pozitivne karakteristike zadržati, poput odgovornosti, pouzdanosti, preciznosti i školovanja državnih službenika.

Također jedana od bitnih stavki u ovim promjenama je privarivatizacija. Privatizacija ili denacionalizacija predstavlja prijenos državnog, odnosno javnog vlasništva i odgovornosti od javnog sektora u privatni sektor. Kvalitetnom privatizacijom omogućuje se efikasnije, efektivnije i ekonomičnije obavljanje javnih poslova za koje nije nužno da ih obavlja javna služba.

Novi javni menadžment prvo se počeo primjenjivati u anglosaksonskim zemljama u kojima su na vlast došle konzervativne stranke, nakon čega se širi i u ostale razvijene zemlje zapadne Europe. Međunarodne nevladine organizacije poput MMF-a, Svjetske banke i OECD-a zalagale su se za primjenu koncepta novog javnog menadžmenta u tranzicijskim zemljama i zemljama u razvoju.

S obzirom da je koncept novog javnog menadžmenta heterogen te da doktrina obuhvaća niz ideja i teorija ne postoji jedinstveni model novog javnog menadžmenta. U svakoj državi su reforme inspirirane novim javnim menadžmentom provedene na drugačiji način koji je

prilagođen konkretnim problemima pojedinih država. Iako se reforme nisu provodile na isti način, određeni elementi su ostali neporomjenjeni:

1. razbijanje tradicionalne hijerarhijske strukture javnog sektora formiranjem većeg broja organizacija koje su orijentirane obavljanju samo jednog zadatka uz obvezno razdvajanje *policy* poslova od izvršnih poslova,
2. davanje veće slobode djelovanja i odlučivanja javnim menadžerima,
3. orijentacija na rezultat, a ne na proceduru djelovanja,
4. jačanje utakmice unutar javnog sektora, stvaranjem internog kvazitržišta koje treba dovesti do veće ekonomičnosti usluga javnog sektora,
5. veća disciplina i štedljivost u upotrebi sredstava („učiniti više s manje“) što se ostvaruje i smanjenjem prava javnih službenika te većom elastičnošću pri zapošljavanju i nagrađivanju,
6. orijentacija na korisnike i ostvarivanje veće vrijednosti za novac. (E.Pusić).

Rosenbloom (1998) kaže; one koji javnu upravu smatraju menadžmentom može se podijeliti na tradicionaliste i reformatore, koji ih izazivaju i zahtjevaju „ponovno pronalaženje upravljanja“ i razvijanje novog javnog menadžmenta. On također smatra da nije jasno hoće li novi javni menadžment istisnuti tradicionalni pristup i hoće li to biti uspješno.

### 3. ZAČETCI NOVOG JAVNOG MENADŽMENTA

Iako se uzima razdoblje 1980-ih godina kao doba u kojemu je nastao novi javni menadžment, neka razmišljanja i teorije koje su se razvijale u tome smjeru nastale su krajem 19. stoljeća. Počela su se razvijati mišljenja kako da se unaprijedi uprava te kako da se pozitivni i poželjni elementi iz privatnog sektora uvedu u javni sektor (ponajprije 3E –efikasnost, ekonomičnost i efektivnost). S toga možemo reći da su idejni začetnici doktrine novog javnog menadžmenta: Woodrow Wilson, Leonard D. White, Frederick W. Taylor te Henry Fayol.

#### 3.1. Woodrow Wilson

Woodrow Wilson (1856-1924 godine) američki povjesničar i političar te 28. predsjednik SAD-a bio je ogorčen sustavom koji potiče i izaziva korupciju i neučinkovitost javne uprave. On je gledao na javnu upravu kao neutralni instrument koji je odvojen od politike i političkog režima.

U svojim reformama težio je za time da se poslovni dio vladanja provodi na poslovan i pouzdan način koji mora biti nepolitičan. Također imenovanja se moraju temeljiti na zaslugama i sposobnostima te biti u skladu sa načelima merit sustava (*merit system*).

U eseju „The Study of Administration“, koji je objavljen 1887. godine, zalagao se za borbu protiv korupcije i sustava „plijena“ (*spoils system*)<sup>1</sup>, za efikasnost i ekonomičnost javne uprave koja se može postići onemogućavanjem uplitanja političkih stranaka u upravljanje državom te prepuštanjem vođenja profesionalcima.

#### 3.2. Frederick Wilson Taylor

Bazirajući se na taylerovom djelu od 1910. do 1940. godine nastaje pokret znanstvenog upravljanja.

---

<sup>1</sup> „Sustav plijena“, tj politike patronaže omogućuje stranci koja dobiva izbore imenovanje novih ljudi na vodeće pozicije iz vlastitih redova, ili one koje oni smatraju podobnima.

Taylor u svojoj knjizi *Scientific Management* razvija i promiče mišljenja da se djelotvoran (efektivan) i učinkovit (efikasan) menadžment može svesti na skup znanstvenih načela.

Taylor je ponajprije odvojio upavljanje kao samostalu djelatnost od djelatnosti neposrednog obavljanja zadatka. Na operativnoj razini proveo je podjelu rada u smislu razbijanja radnog procesa na vrlo male, jednostavne zadatke, čije je učenje svedeno na minimalno vrijeme, pa je u svakom trenutku moguća promjena zadatka, bez gubitka radnog tempa.<sup>2</sup>

### 3.3. Henry Fayol

Henry Fayol, francuski inženjer, smatra se tvorcem klasične organizacijske teorije koji je među prvima razdradio funkcionalni princip planiranja i istaknuo menadžment kako jednu od značajnih aktivnosti u poduzeću.

On opisuje menadžment kao predviđanje, planiranje, naređivanje, koordiniranje i nadzora u svrhu postizanja ciljeva poduzeća. Svoje ideje iznio je u djelu *Opće i industrijsko upavljanje* (1916.) u kojem tvrdi da je djelatnost upravljanja zajednička svim organizacijama i da se na nju mogu prijeniti načela upravljanja koja se primjenjuju u svakoj vrsti organizacije. Nadalje, cjelokupnu djelatnost u industrijskom pothvatu svrstao je u 6 klasa: tehničku, komercijalnu, financijsku, financijsko izvještavanje, sigurnost (imovine i ljudi) i djelatnost upravljanja.

Kako bi se djelatnost upravljanja mogla uspješno obavljati, Fayol navodi četrnaest načela koja je smatrao korisnima i iz kojih bi potekao opći kodeks upravljanja:

1. podjela rada,
2. autoritet,
3. disciplina,
4. jedinstvo naređivanja,
5. jedinstvo usmjeravanja,
6. podvrgavanje pojedinačnog interesa općem interesu (organizacije),
7. pošteno plaćanje osoblja,
8. centralizacija,
9. hijerarhijska struktura,

---

<sup>2</sup> Perko-Šeparović, I.: *Izazovi javnog menadžmenta; Dileme javne uprave, Golden marketing-Tehnička knjiga, Zagreb, 2006., str. 23.*

10. materijalni i socijalni rad,
11. jednako postupanje s cjelokupnim osobljem,
12. trajnost službe,
13. inicijativa u smislu slobode predlaganja i obavljanja poslova,
14. *esprit de corps* – usklađenost i jedinstvo među članovima organizacije.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Ibidim, str. str. 25.-26

## 4. KLASIČNA ŠKOLA

### 4.1. Mooney i Reiley

Bave se strukturom organizacije koja mora slijediti određena načela ako želi postići maksimalnu efikasnost. Pri čemu se najviše bave načelima podjele rada i s tim povezanim problemom kontrole, odnosno između stožerne i linijske dimenzije strukture te koordinacijom zasnovanom na hijerarhijskom načelu i jedinstvu naređivanja.

Mooney je smatrao da istraživanjem struktura raznih organizacija u povijesti će se otkriti da su načela na kojima se ona temelje jednaka i nepromjenjiva, bez obzira na svrhu organizacije.

Smatraju da se velike organizacije razlikuju od ostalih samo po tome što je kod njih broj hijerarhijskih stupnjeva veći.

Hijerarhijski lanac tvori opći proces koordinacije kojim vrhovna koordinativna vlast postaje djelotvorna u cjelokupnoj strukturi organizacije. Hijerarhijski proces ima svoja načela, tokove i učinke: vlast se pojavljuje u obliku vođenja kad ulazi u proces i odredbeno je načelo tog procesa; vlast ne postoji samo na izvoru, nego se pojicira kroz cjelokupni lanac tako da postiže formalnu koordinaciju ukupne struke; načelo delegacije kao prijenosa vlasti, ovlast s viših razina na niže znači ujedno dvostruku odgovornost za obavljene posao – onoga na koga je ovlast prenesena te na onoga koji je ovlast prenio – načelo prijenosa ovlasti ujedno je središte svih procesa u organizaciji; definiranje funkcija konačna je forma hijerarhijskog procesa – određuju se funkcije koje čine dužnost podređenog.<sup>4</sup>

### 4.2. Luther H. Gulick

Gulick je jedan od najutjecajnijih stručnaka američke javne uprave, bio je direktor Instituta za javnu upravu i član odbora za upravni menadžment predsjednika SAD-a. Veliki utjecaj na američku upravu ima njegov rad *Notes on the Theory of Organization* baziran na načelima H. Fayola.

---

<sup>4</sup> Ibidem, str. 28.-29.

Podjela rada ima značajnu ulogu u formiranju klasične teorije. Prema Gulicku ona je osnova organizacije ako ne i razlog organizacije. On je razradio kriterij podjele rada, odnosno za povezivanje, a to mogu biti: cilj, osnovni zadatak kojemu organizacija služi, proces koji se primjenjuje, tj. vrsta radne aktivnosti, korisnici i teritorija. Izbor kriterija, koji čini osnovu organizacijske podjele, ovisi o poznavanju prednosti i nedostataka koji slijede iz primjene svakog kriterija.<sup>5</sup>

### **4.3. Lyndall Urwick**

U krugovima teoretičara javne uprave poznat je kao Gulickov suradnik u izdavanju *The Papers on the Science of Administration*.

Njegova dva najpoznatija djela su *Organization as a Technical Problem* i *The Functions of Administration*. U njima izlaže: da je postizanje efikasnosti u upravljanju analogno postizanju efikasnosti strojeva; mora postojati dobar nacrt organizacijske sheme; njegovo publiciranje; dijelovi moraju biti međusobno prilagođeni; nesuglasja smanjena, a gubitak energije spriječen. Po njemu organizirati znači donijeti plan i odrediti ljude, koje treba odabrati objektivno, koji će ga provesti. Ljudi bi se trebali prilagođavati organizaciji a ne organizacija ljudima.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Ibidim, str. 30.

<sup>6</sup> Ibidim, str. 31.

## 5. NOVI JAVNI MENADŽMENT U ODNOSU NA DRUGE DOKTINE

### 5.1. Kameralizam

Kameralizam kao doktrina nastaje polovicom 16. st., u Središnjoj Europi, prvenstveno na njemačkom govornom području. Cilj je bio usavršavanje ljudi djelovanjem državne uprave te poboljšanja vještina upravljanja državom radi ostvarenja opće dobrobiti. Proizašao je iz razmišljanja francuskih i engleskih merkanitlista.

Kameralizam kao ekonomska politika za cilj je imao podizanje nacionalne industrije ubrzanom idustrijalizacijom, povećanjem izvoza te postupnim smanjenjem uvoza kako bi se oni izjednačili. On omogućava i olakšava modernizaciju tadašnjeg društva u kojemu je vladao feudalizam, a utjecaj kralja, odnosno krune je slabio. Nastoji se riješiti društveni i ekonomski jaz između plemstva, odnosno feudalaca i siromašnih seljaka istiskivanjem njihovog položaja i jačanjem apsolutističke vlasti.

### 5.2. Weberijanska doktrina

Weberijanska doktrina nastala je utjecajem Maxa Webera i njegovih razmišljanja.

Birokraciju karakteriziraju određeni elementi:

- 1) organizacija službenih funkcija (ureda) na temelju određenih pravila
- 2) svaki ured ima specifičnu sferu utjecaja, skup obaveza za obavljanje određenih funkcija, autoritet za provođenje tih funkcija i sredstva prisile za obavljanje određenog zadatka
- 3) uredi su organizirani u hijerarhijski sustav
- 4) službenici se odabiru na temelju tehničkih kvalifikacija i prikladnog treninga;
- 5) službenici ne posjeduju sredstva proizvodnje
- 6) službenici nisu vlasnici svog položaja jer je položaj dio organizacije
- 7) administrativni akti, odluke i pravila se pismeno formuliraju i pohranjuju.<sup>7</sup>

Posebna pažnja usmjerena je na države službenike koje mora karakterizirati profesionalnost, dosljednost u primjeni zakona, nepristranost i odgovornost.

---

<sup>7</sup> [https://hr.wikipedia.org/wiki/Max\\_Weber](https://hr.wikipedia.org/wiki/Max_Weber)



Za razliku od doktrine novog javnog menadžmenta, u kojoj se nastoji minimalizirati utjecaj države i prikazati ga kao lošeg, u ovoj doktrini on je poželjan.

### **5.3. Doktrina dobrog upravljanja (The Good Governance)**

Postupno zamjenjuje doktrinu novnog javnog menadžmenta, popularnost je stekla početkom 21. st. , pod utjecajem Ujedinjenih naroda, specijaliziranih agencija (UNDP-a), Europske unije te drugih međunarodnih organizacija (WB, MMF, OECD).

Dobra uprava usjerena je stvaranju uprave koja će na optimalan način zadovoljiti društvene potrebe kako bi se uravnotežio razvoj suvremenog društva.

Načela dobre uprave su:

1. načelo otvorenosti
2. načelo participacije
3. načelo odgovornosti
4. načelo efikasnosti
5. načelo povezanosti
6. načelo supsidijarnosti

## 6. UJEDINJENO KRALJEVSTVO - BRITANSKI MODEL

Prava nastojanja da se menadžerski pristup uvede u javnu upravu započeti su 1920-ih godina. Harold Wilson, bivši premijer, pokušao je reformirati državnu službu, međutim neuspješno. Na kraju njegove vladavine, Fulthovim izvještajem 1968. godine, naveo je prijedloge radikalne promjene u smislu delegacije financijske i upravne odgovornosti na više razina državne službe. Također je kritiziran kult amaterskih menadžera koji su zauzimali najviša mjesta u državnoj službi na temelju svog općeg znanja. Predlaže se osnivanje koledža za državne službenike, kojima bi se osiguralo kontinuirano obrazovanje službenika tijekom njihove službe.

Novi javni menadžment, kao doktrina u Velikoj Britaniji intenzivno se počeo uvoditi 1979. godine stupanjem na vlast konzervativne stranke Margaret Thatcher. Njezino je nepovjerenje prema javnom sektoru koje je graničilo s prijezirom, s jedne, te nekritično idealiziranje, do glorificiranja privatnog sektora, s druge strane, bilo *spiritus movens* svih reformi...<sup>8</sup>

Ujedinjeno Kraljevstvo je u to vrijeme bila socijalno osjetljiva država, s toga je imala brojne izdatke u tom pogledu, ponajprije u zdravstvu i obrazovanju. Thatcher, vođena idejom „red, radi i disciplina“, u potpunosti je htjela ukloniti socijalnu dimenziju države, vjerujući da bi se tako potaknulo ljude na veći rad jer bi morali sami zarađivati za plaćanje zdravstvenog osiguranja, školovanja i sl. Bila je ideloški usmeren vođa, uvijek fokusirana na profit i minimalizaciju potrošnje. Minimalizirati potrošnju značilo je reduciranje novčanih izvora potrošenih u industriji koja je bila zastarjela, prvenstveno rudnici, koji su koncentrirani na sjevernom dijelu. Stanovnici tog dijela su se često bunili jer su smatrali da se od njih uzima kako bi se novčana sredstva usmjerila na južni dio, što je dovelo do štrajkova i zatvaranja rudnika te uvoza ruda i prirodnog plina iz drugih zemalja.

Jedna od glavnih kritika Margaret Thatcher bila je uloga „države dadilje“ (nanny state) koja je navodno „mazila i pazila građane od koljevke pa do groba“ koju je htjela zamijeniti „kultrom poduzetništva i osobne odgovornosti“. U intervjuu 1987. godine rekla je: „Društvo ne postoji. Postoje individualni muškarci i žene i postoji obitelj. A niti jedna vlada ne može ništa učiniti osim kroz ljude a ljudi moraju prvo gledati sebe. Naša je dužnost da se brinemo za sebe, i

---

<sup>8</sup> Inge Perko Šeparović, Novi javni menadžment – Britanski model, Politička misao, god. 39, br. 4, 2002., str. 36.

onda da se brinemo za svog susjeda. Ljudi previše misle da na nešto imaju pravo, bez obzira, jer ne možete imati pravo na nešto ako prije toga niste ispunili svoje obveze“.

### Faze privatizacije

1. Faza od 1979.-1982. godine - koju bismo mogli nazvati fazom „eksperimentalne privatizacije“, gdje su se nastojala velika državna poduzeća privatizirati kako bi se smanjili proračunski izdatci. Privatizirala su se prvenstveno profitabilna poduzeća kako bi se prikupila proračunska sredstva. U tom razdoblju privatizirani su: *British Aerospace* i *Cable&Wireless*.
2. Faza od 1982. – 1986. godine – privatizirala su se poduzeća za koja se vjerovalo da će biti efikasnija i produktivnija ako budu u privatnom sektoru, kako bi britanski kapitalizam i industrija bili što konkurentniji na globalnom tržištu. Vlada je privatizirala: *Jaguar*, *British Telecom*, ostatak *Cable&Wireless* i *British Aerospace*, *Britoil* i *British Gas*.
3. Faza od 1987. – 1991. godine – nakon izbora i ponovnog reizabiranja konzervativne stranke, vlada se upustila u novi veliki krug privatizacije. Privatiziraju se: *British Steel*, *British Petroleum*, *Rolls Royce* i *British Airways*.

Nakon odlaska M. Thatcher sa vlasti nova vlada je nastavila program privatizacije, gdje se privatizirao *British Coal*, *Powergen*, *National Power* te *British Rail* (u razdoblju od 1992. - 1996. godine), odustalo se od pokušaja da se privatizira britanski *Post Office*.<sup>9</sup>

Upravne reforme koje je pokrenula vlada M. Thatcher obuhvaćala je sve elemente i strukture i funkcioniranja upravnog sustava: organizaciju, osoblje, financiranje, jednako kao i metode rada, odlučivanje i nadzor.<sup>10</sup>

Od jedanaest zacrtanih reformi, provedeno je sedam većih i jedna manja reforma.

Jednan od koraka reforme je bio napuštanje *Civil Service Commissiona*, čija uloga je bila obavljanje imenovanja službenika, dok je ta odgovornost prepuštena departmanima i

---

<sup>9</sup> <https://www.theguardian.com/commentisfree/2012/mar/29/short-history-of-privatisation> 4.9.2016

<sup>10</sup> E.Pusić, Globalno i lokalno: lokalne jedinice u procesu globalizacije, Hrvatska javna uprava, br 02., 2002. g., str. 240.

agencijama. Osnovana je i središnja služba za regrutiranje i ocjene (*Recruitment and Assessment Service*) koja po potrebama pruža pomoć i savjetovanja.

Napušta se dosadašnji zatvoreni sustav napredovanja te su uvode reforme koje omogućuju da se najviši slojevi upravnog vodstva popunjavaju kandidatima iz privatnog sektora (menadžerima iz privatnih poduzeća). Uvedeno je raspisivanje natječaja za sva mjesta u upravi, od najnižih do najviših slojeva. Uvedena je praksa da se sa kandidatima koji su uspješno prošli testiranja te su primljeni u službu skalpaju ugovori na određeno vrijeme.

Finacijske reforme nastojale su se provesti tzv. Inicijativom za financijski menadžment (*Financial Management Initiative*), koja postavlja slijedeće zadatke:

- 1) Jasno određivanje ciljeva i sredstava za njihovo ostvarivanje da bi se, gdje god je to moguće, mogli vrednovati rezultati odnosno izvedba u odnosu prema postavljanim ciljevima
- 2) Jasno određivanje odgovornosti za upotrebu sredstava te pažljivo ispitivanje odgovara li postignuta vrijednost utrošenom novcu
- 3) Osiguranje potrebnih informacija, osobito o troškovima, obrazovanju odnosno mogućnosti konzultacije stručnjaka kada je nužno da bi se postavljena zadaća mogla djelotvorno ispuniti<sup>11</sup>

Što se tiče upravnih reformi, one su bile usmjerene u pravilu na smanjenje udjela javnih troškova u BDP-u.<sup>12</sup> Nastojalo se reformirati tzv. minimalističku državu, čija bi se socijalna uloga drastično smanjila. Smanjen je broj državnih službenika sa 6 590 000 na 4 048 000 zaposlenih. Iako su smanjio broj zaposlenih, jedan od glavnih ciljeva nije se uspješno realizirao. Naime, smanjenje udjela javne potrošnje u BDP-u nije ostvareno, koji je ostao približno jednak kada su konzervativci došli na vlast i kada su odlazili (oko 40%).

Nastojalo se državne upravne organizacije privatizacijom prenijeti u privatni sektor, a javnu upravu što više izložiti tržišnoj utakmici, stvarajući kvazitržišta unutar upravnog sustava, u kojem su mogli sudjelovati upravni i neupravni ponuđači. Načelno su odvajani „naručitelji“ neke javne službe, npr. ministarstva, i „dobavljači“ odnosno „izvršitelji“ djelatnosti od koji se javna služba sastoji. Ukinuta je praksa da se ugovori između naručitelja i dobavljača sklapaju

---

<sup>11</sup> Ibidim, str 241.-242.

<sup>12</sup> Bruto društveni proizvod – makroekonomski indikator koji pokazuje vrijednosti finalnih dobara i usluga proizvedenih u zemlji tijekom godine dana, izražava se u novčanim jedinicama.

na dugi rok te se oni sklapaju na kraći rok kako bi se elastičnije moglo reagirati na promijenjene okolnosti.<sup>13</sup>

Kako bi se provela decentralizacija iz središnjih resora državne uprave odvojene su tzv. izvršne agencije, koje su zadužene za obavljanje operativnih poslova, a ministarstva imaju regulatornu ulogu istih.

Krajem 80-ih godina Ured za efikasnost izdao je izvještaj *Improving Management in Government: The next Steps* koji je sadržavao preporuku reorganiziranja državne službe osnivanjem agencija. U tome izvještaju se ističe posao formiranja svih politika treba biti odvojen od pružanja usluga te da treba postati odgovornost agencija. S toga se osnivaju agencije čiji šefovi dobivaju autonomiju i slobodu odlučivanja.

Agencije postaju odgovorne za operacijska pitanja unutar *policy*- ciljeva proračuna i meta osnovanih od ministarstava. Za vrijeme Majorove vlade došlo je do velikog povećanja broja agencija. Dok ih je u vrijeme odlaska Margareth Thatcher bilo oko 25, u vrijeme Johna Majora broj se popeo na oko 130 agencija, u kojima je radilo 74% ukupnog broja državnih službenika u Velikoj Britaniji. Dolaskom Blairove vlade agencije se smatraju integralnim sustavnim dijelom vladinog upravnog aparata.<sup>14</sup>

Pojavljuju se i nove vrste organizacija – nedepartmentskih javnih tijela pod zajedničkim nazoviom *quangos* (kvazi autonomne državne organizacije). Prema Dynesui Walkeru izraz *quangos* koristi se dosta „generički za bilo što i sve što zauzima teren između javnog i privatnog sektora i tako uključuje širok raspon tijela koja imaju različite ovlasti, odgovornosti i odnose s centralnom vladom“. *Quangosi* igraju veliku ulogu u svim područjima javne politike, čije članove odbora biraju ministri, financira ih riznica te imaju veliki utjecaj na britanski politički sustav.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Ibidim.

<sup>14</sup> I. Perk- Šeparović, Novi javni menadžment – britanski model, Politička misao, br. 4., 2002. g., str. 38

<sup>15</sup> Ibidim.

## 7. SJEDNINJENE AMERIČKE DRŽAVE

Menadžerski pristup u javnoj upravi potekao je prvenstveno iz SAD-a, gdje se smatralo da se javna uprava mora voditi po načelima i vrijednostima kao u velikim poslovnim poduzećima uvođenjem tržišnih i kvazitržišnih mehanizama u javnu upravu.

Mnogi ekonomisti, teoretčari, inženjeri i političari vidjeli su benefite koje uvođenje ekonomislih načela i vrijednosti ima u javnom sektoru.

Postepeno uvođenje menadžerskih i tržišnih vrijednosti započeo je predsjedništvom Woodrowa Wilsona koji je nastojao depolitizirati upravu te uvesti merit sustav, vjerujući da se ekonomičnost i efikasnost uprave može postići postavljanjem profesionalaca na vodeća mjesta u javnim službama.

Za razliku od ostalih zemalja koje su prije doktrine novog javnog menadžmenta primjenjivale weberijansku doktrinu, američka javna uprava bila je više vezana tradiciji F. Taylora, usmjerena davanju rezultata.

Polazeći od Velike ekonomske krize, za posljedicu ima novu upravnu organizaciju s velikim brojem zaposlenih gdje je u prvi plan stavljeno financiranje javne uprave i njezinih ljudskih resursa.

Američke reforme u vrijeme novog javnog menadžmenta su većinom provedene vezano uz zakone, poreze te imigraciju jer je gotovo većina velikih porofitabilnih poduzeća u privatnom vlasništvu.

## 8. DR NJEMAČKA

U Njemačkoj je zastupljen organizacijski model utemeljen na karakteristikama kontinentalne europske tradicije, obilježenim specifičnim Rechtsstaat<sup>16</sup> primatom složene zakonodavne regulacije administrativnih radnji te unutarnjom hijerarhijom usko definiranih odgovornosti i kontrola.

Tradicionalno, njemačka je uprava utemeljena na weberijanskom konceptu. 60-ih i 80-ih godina 20. stoljeća dolazi do značajnih promjena kako na nacionalnoj, tako i na lokalnoj razini jer dolazi do širenja socijalne države. Inicijative koje su provedene usmjerene su na uvođenje planiranja, informacija i procjene kapaciteta.

Njemački sustav javnih službenika smatra se klasičnim tradicionalnim sustavom gdje se njeguju vrijednosti poput: dosljednosti u primjeni zakona, profesionalnost službenika, nepristranost isl. Također ima i svoje mane – nedostatak fleksibilnosti, sporost i sl.

Za razliku od Ujedinjenog Kraljevstva i skandinavskih zemalja koje su do 80-ih pružale javne usluge, u Njemačkoj prema tradicionalnom načelu supsidijarnosti većinu socijalnih uloga na lokalnoj razini osiguravaju nevladine neprofitabilne ustanove socijalne skrbi (*Wohlfahrtsverbände*), dok su osnovnu zdravstvenu zaštitu na lokalnoj razini pružali privatni liječnici.

Do bitnih promjena došlo je nakon promjene stava *Kommunale Gemeinschaftstellea* (KGTS), neprofitabilne savjetodavne organizacije koju su osnovale općine, a zadaće im je bila upravljanje lokalnom samoupravom. Zbog pritisaka civilnog društva i financijskih poteškoća, KGTS početkom 1990. godine napušta weberijanski model upravljanja i prihvaća doktrinu novog javnog menadžmenta.

---

<sup>16</sup> Rechtsstaat – pravna doktrina koja naglašava koncept moralne ispravnosti temeljn na etici, racionalnosti, poštivanju zakona, prirodnog prava, religije ili kapitala.

Dva su ključna trenutka koja su dovela do promjena:

1. Institucionalna pretvorba Demokratske Republike Njemačke 1990. godine – provedena kroz prihvaćanje institucionalnih i zakonodavnih modela prethodne savezne Republike označenim kao „prijenos institucija“. Tijekom 1990. godine, parlament je donio brojne zakonodavne akte koji su u praksi preveli zakonodavstvo Savezne Republike Njemačke u zakone Demokratske Republike Njemačke, na temelju Povelje o ujedinjenju 3.10.1990. godine Njemačka je ujedinjena te je SR Njemačka prestala postojati. Nakon ujedinjenja dolazi do privatizacije čitavog niza državne privrede koju je vodila centralistička agencija za privatizaciju.
2. Neoliberalne reforme koje su započele 1982. godine stupanjem na vlast konzervativno-liberalne vlade kancelara Helmuta Kohla. Reforme su se provodile postepeno i oprezno. 1990.-ih provedena je privatizacija željeznica i poštanskog sustava. Središnji interes reformi je bio modernizacija javnog sektora. Osnovano je Povjerenstvo za vitku državu čiji je zadatak bio planiranje i ispitivanje budućeg tijeka modernizacije javnog sektora, a temeljni ciljevi su bili: privatizacija, debirokratizacija i menadžment.

Pokrenuta je obrazovna kampanja koju si financirale savezne i zapadnonjemačke zemaljske vlade s ciljem osiguranja „brzih tečajeva“ za deset tisuća istočnonjemačkih lokalnih službenika.

Konkretne reforme, inspirirane novim javnim menadžmentom započele su se provoditi 1990-ih godina. Protivljujući se provatizaciji i pod pritiskom političkih stranaka i sindikata, stvoren je novi model upravljanaj. Novi model, pod nazivom *Neues Steuerungsmodel* ili Tilburg model, uključivao je metode poput proračuna po projektima, decentralizirano upravljanje sredstvima, kontrolu rezultata i troškovno računovodstvo kojima je cilj bio ojačati financijsku stabilnost lokalnih jedinica. S vremenom naišli su na probleme koje ovaj model ima od kojih je najproblematičniji bio nedokstatak stručnog osoblja za provođenje reformi. Teret odgovornosti stavljen je na neposredno izabranog načelnika od kojega je ovisilo kako će



se i u kojoj mjeri provoditi reforme, s toga je vrlo mali broj lokanih jedinica u cijelosti prihvatio ovaj model, a većina je preuzela i provela određene elemente.

Nakon odlaska konzervativno-liberalne stanke na vlast, njihovi nasljednici, crveno-zelena koalicija pod vodstvom Gerarda Schrodera nastavila je sa reformama javnog sektora, a posebnu pozornost posvetili su uvođenju elektronske vlade u sveznoj upravi.

## 9. KRALJEVINA DANSKA

Reforme javne uprave u Danskoj započinju 1980-ih te su podijeljene u tri perioda koji se odnose na tri različite političke stranke koje su u to vrijeme bile na vlasti.

Prvi period započinje 1983. Godine dolaskom konzervativno-liberalne stranke na vlast, koja je nastojala modernizirati dansku javnu upravu kako bi se prevladala kriza koja je zadesila Dansku početkom 1980-ih. Do krize je došlo zbog globalne naftne krize 1970-ih godina te prevelike stope uvoza s toga je stopa ekonomskog rasta u Danskoj počela opadati, a rasla je stopa nezaposlenosti i vanjskog duga. Kako bi se kriza prevladala Ministarstvo financija je predložilo plan reformi pod nazivom *Modernizacija javnog sektora*, koje je danska vlada prihvatila. Reforme su se provodile od 1983. do 1992. godine, bile su orijentirane na:

- Reformu proračuna
- Otvaranje javnog sektora tržištu i tržišnim mehanizmima
- Razvijanje menadžerskih sposobnosti kod rukovodećeg osoblja
- Unapređenje upravljanja ljudskim potencijalima
- Deregulaciju
- Poboljšanje odnosa prema korisnicima
- Uvođenje novih tehnologija u rad uprave<sup>17</sup>

Vlada je donijela i akcijske planove za provedbu ovih reformi, međutim najveći uspjeh bio je reforma proračuna, kojim se racionalizirala potrošnja javnog sektora te je započeta uporaba moderne tehnologije u javnoj upravi. Uspješnim reformama došlo je do ekonomskog oporavka Danske te je omogućen nastavak reformi javne uprave.

Drugi period reformi započinje 1992. godine dolaskom na vlast socijlademokratske vlade počele su se intenzivnije provoditi reforme novog javnog menadžmenta. Ta vlada je donijela svoj program reformi – *Novi pogled na javni sektor*. Gdje su zadržane prethodne reforme samo su se prioriteti promijenili. Ova vlada uspjela je provesti opsežan program privatizacije, u kojemu su mnoge državne institucije pretvorene u trgovačka društva od kojih je većina privatizirana. Poticana su javno-privatna partnerstva i *contracting-out* javnih poslova. Od 1993. godine primjenjuju se ugovori o učinku koje ministarstva sklapaju s pojedinim

---

<sup>17</sup> R. Manojlović, Danski model novog javnog menadžmenta, Hrvatska javna uprava, br. 4., 2010. g., str. 966.-967.

agencijama u kojima se ugovaraju rezultati koje agencija mora postići u određenom razdoblju te je uvedena obveza podnošenja godišnjih izvješća o radu svih agencija.

Posebna pažnja je usmjerena na zaposlenike u javnoj upravi, posebice na čelnim pozicijama tijela, od kojih se očekivalo da imaju razvijene menadžerske vještine i sposobnosti. Od 1997. godine uvedeno je plaćanje po učinku koji jedan dio plaće državnih službenika ovisi o ocjeni njegova rada koju daje čelnik tijela.

Zadnji, odnosno treći period započinje 2002. godine ponovnim dolaskom liberalno-konzervativne stranke na vlast. Reforme inspirirane novim javnim menadžmentom su se provodile do 2008. godine, kada je donesen novi plan reformi danske javne uprave inspiriranih idejama doktrine nove javne uprave. Međutim neke od prijašnjih mjera se i dalje nastavljaju.

Dolaskom na vlast donose program reformi pod nazivom *Građani za upravljačem*, u kojem su postavljena tri temeljna cilja:

- Stvoriti mogućnost izbora građanima pri odabiru pružatelja nekih javnih usluga (zdravstvo, školstvo, skrb za starije i sl.),
- Stvoriti jednostavan, otvoren i odazivni javni sektor te
- Osigurati bolju kvalitetu javnih usluga za istu cijenu.<sup>18</sup>

Velika pažnja je uložena u daljnje usavršavanje javnih menadžera, s toga se 2005. godine donosi *Kodeks za dobro upravljanje javnom upravom* u kojem se ističu njihove dužnosti i odgovornosti.

Reforme koje su provedene u Danskoj su bile uspješne jer su provedene kontinuirano i stabilno. Razlog zbog kojega su reforme uspješno provedene leže u tome što je svaka vlada, koja je u tome periodu dolazila na vlast, je nastavljala sa reformama predhodne vlada, radeći promjene samo u načinima kako bi se unaprijedio javni sektor.

---

<sup>18</sup> Ibidim, str. 968.

## 10. FRANCUSKA REPUBLIKA

Francuska ima tradicionalnu javnu upravu koja je nastala na načelima H. Fayola. Opći interes cjelokupne države stavljen je ispred interesa pojedinaca. Francuzi gledaju na Francusku državu kao jednu i nedjeljivu koju opslužuje jedna administracija koja je također jedna i nedjeljiva.

U realnosti uprava je podijeljena i zatvorena, za koju smatraju da je odsječena od stvarnosti te ne reagira na promjene u globalnim procesima. Za razliku od Ujedinjenog Kraljevstva, država je tu da štiti slabije, dijeli pravdu, zagovara slobodu, jednakost i bratstvo. Smatra se da određene grane industrije, po svojoj prirodi moraju biti pod nadzorom uprave: nuklearna energija, željeznice, zrakoplovna industrija i sl.

Središte francuskog razmišljanja o reformi je reforma prava. Smatra se da država stvara pravo a bez prava ne bi bilo društva. No konstantnim prilagođavanjem prava svijetu i globalizaciji, ono gubi svoju institucionalnu stabilnost, što dovodi do krize prava, a da bi se izašlo iz krize potrebno je shvatiti pravo kao instrument za osnivanje društvenih ciljeva.

Velika pažnja se pridodaje prestižu upravnih službenika te njihovom obrazovanju u Nacionalnoj upravnoj školi.

Početak 1980-ih vlada započinje s institucionalnim reformama javne uprave s ciljem decentralizacije države.<sup>19</sup> Glavni pravci modernizacije uprave su:

1. Djelovanje na strukturu neovisnih organizacija, stvaranjem političke odgovornosti za rad, decentralizacijom uprave, smanjenjem broja zaposlenih na središnjoj razini
2. Prenosjenjem internih odnosa na javnu službu u razvijanje predviđanja uporabe službi, poboljšanje uvjeta rada i sustava obrazovanja
3. Poboljšanjem odnosa s onima kojima se upravlja, posebice pojednostavljanjem načina komuniciranja i obavljanja formalnosti

---

<sup>19</sup> A. Cole, G. Jones, 2005.g., str. 4.

## **11. REPUBLIKA HRVATSKA**

Hrvatska je specifična država u pogledu mentaliteta stanovništva i kontinuiteta. Političke elite koje su se nalazile na vlasti od suverenosti države nisu poduzele konkretnije mjere niti reforme koje bi bile dugoročno održive. Svaka vlast do sad je obećavala i pokušavala uvesti reforme koje bi racionalizirale javnu upravu, međutim odlaskom sa vlasti samo su povećali rastrošnost uprave i broj upravnih djelatnika.

### **11.1. Početak privatizacije**

Početakom 90-ih godina prošloga stoljeća u Hrvatskoj je bio gotovo duplo veći broj privatnih poduzeća nego društvenih, međutim, društvena su poduzeća zapošljavala veći broj radne snage (97,5%) te su posjedovala kapital u vrijednosti 57 milijardi DM.

### **11.2. Fond za privatizaciju**

Nakon osamostaljenja RH donose se: Zakon o Agenciji SRH za restrukturiranje i razvoj te Zakon o Hrvatskom fondu za razvoj. Te će se institucije 1992. godine ujediniti u Hrvatski fond za privatizaciju čija je glavna uloga bila provođenje postupka privatizacije imovine koja je privremeno prenesena na fond na temelju pretvorbe društvenih poduzeća i imovine u vlasništvo RH.

Fond obavlja stručne upravne poslove u vezi s pretvorbom, privatizacijom, restrukturiranjem, kupnjom, prodajom i osnivanjem poduzeća te upravljanjem državnom imovinom i poduzećima u kojima ima vlasničke udjele.

Sredstva Fonda sastoje se od:

1. dionica, odnosno udjela prenesenih na Fond temeljem pretvorbe društvenih poduzeća;
2. sredstava ostvarenih prodajom dionica, odnosno udjela u poduzećima i
3. kredita uzetih u zemlji i inozemstvu.

Tijela Fonda su: Upravni odbor (13 članova), Nadzorni odbor (5 članova) i predsjednik Fonda. Vlada Republike Hrvatske izvješćuje Hrvatski državni sabor jedanput godišnje o poslovanju Fonda.

Fond kao institucija ukinut je 2011., a njegovo je mjesto preuzela Agencija za upravljanje državnom imovinom (AUDIO).<sup>20</sup>

Od svog osnivanja, Fond je poduzećima iz portfelja isplatio oko 1,58 milijardi kuna kratkoročnih kredita, dok je kao stečajnu masu, nakon ukidanja Fonda, prijavio na iznos od 1,23 milijarde kuna te je uspio naplatiti samo 331,8 milijuna kuna i to samo glavnice, s tim da taj iznos obuhvaća i zajmove naplaćene ovrhom nad založenim nekretninama, dok je otpisano 381,7 milijuna kuna.

Kredite Hrvatskog fonda za privatizaciju dobila je 151 tvrtka, a čak polovicu je dobilo 10 tvrtki - Borovo (190 milijuna kuna), Vinka (107 milijuna kuna), Vjesnik (94,5 milijuna kuna) Belje (86,4 milijuna kuna) Jadran Crikvenica (60 milijuna kuna), Željezara Split (54,7 milijuna kuna), Croatia Line (52 milijuna kuna), Vupik (51,5 milijuna kuna), Željezara Sisak (49,7 milijuna kuna) i Dalmacijavino (48,6 milijuna kuna).<sup>21</sup>

### **11.3. Reforme i modernizacija javne uprave**

Svakodnevno u medijima i u govoru političara možemo čuti da je javna uprava u Hrvatskoj prerastrona te da ju treba racionalizirati, smanjiti broj zaposlenih i sl. Svi predlažu smanjenje proračunskih sredstva, smanjenje broja državnih službenika, dok pojam privatizacije se izgovara „šaptajući“. Međutim, nitko ne predlaže konkretan plan i program koji bi omogućio provedbu nužno potrebnih reformi i kad se u Saboru dotakne tog pitanja nastane „kratka svađa“ te se taj problem ponovno „stavi pod tepih“.

Najveći problem u Hrvatskoj je mentalitet ljudi; nitko ne vjeruje nikom, nitko nije kriv za ništa, nitko ne prihvaća odgovornost za svoja djela i postupke, ova vlada nije kriva za „krizu“, kriva je prethodna itd. Dok se takav mentalitet ne promijeni, dok političari prestanu živjeti u prošlosti i ne počnu brinuti se za državu i njezino stanovništvo neće biti promjena i neće doći do konkretnih reformi.

---

<sup>20</sup> <http://www.poslovni.hr/leksikon/hrvatski-fond-za-privatizaciju-hfp-1274> - 21.8.2016

<sup>21</sup> <http://www.poslovni.hr/hrvatska/od-osnutka-hfp-nije-ubrao-ni-milijardu-kuna-dividende-a-dao-je-vise-od-15-mlrd-kn-kredita-180025> - 21.8.2016

U većini zemalja koje su uspješno provele reforme po principima novog javnog menadžmenta, vlade su nastavljale provoditi reforme prethodnih vlada čemu je Danska najbolji primjer. Reforme prvenstveno ovise o dugoročnom planiranju te moraju biti kvalitetno osmišljene i provedene od početka.

Kao prvo Vlada RH je odgovorna za zakone, što znači da bi ona trebala donijeti zakonske okvire koje bi omogućile kvalitetnu provedbu reformi. Drugo, Sabor treba pokazati volju za provedbu reformi, kvalitetnih reformi čija svrha nije samo kratkoročno punjenje proračuna, primjerice povećanjem stope PDV-a, već smanjenje proračunskih izdataka.

Do sada konkretnih reformi baziranih na konceptu novog javnog menadžmenta u Hrvatskoj nije bilo, a gledajući sadašnje stanje države smatram da ih još jedno vrijeme neće ni biti.

#### **11.4. Smjernice koje bi Hrvatska trebala primjeniti**

##### **a) Smanjenje broja državnih zaposlenika kroz profesionalizaciju**

U smislu da na svim pozicijama, od nižih službenika pa sve do nadređenih budu profesionalne osobe, kojima će glavni posao biti obavljanje njihovih poslovnih zadataka. U našoj upravi, u zadnjih godina malo manje, većina zapošljavanja se vršila preko stranačkih utjecaja i rodbinskih veza, gdje je nepotizam bio na vrhuncu.

Jedan od ključnih kriterija za zapošljavanje bi trebalo biti obrazovanje. Službene osobe na nacionalnoj i na lokalnoj razini bi trebale imati određen stupanj obrazovanja koji bi im omogućavao lakše i kvalitetnije obavljanje njihovih poslovnih zadataka. Čelna mjesta u institucijama i državnim poduzećima treba popuniti nestranačkim osobama.

##### **b) Smanjenje političkog utjecaja na upravu – depolitizacija uprave**

Uprava bi trebala biti samostalna i odvojena od izvršne i zakonodavne vlasti, odnosno ponašati se kao instrument preko kojega vlast komunicira i djeluje na stanovništvo. U

Hrvatskoj uprava gotovo da i nije odvojena od njih. Veliki problem stvara izmjena političkih vlasti, s obzirom da se nakon svakih izbora obavlja „čišćenje političkih protivnika“, koji se zamjenjuju novim službenicima a „politički protivnici“ i dalje ostaju zaposleni u javnoj upravi, samo degradirani. Na taj način, svako nekoliko godina broj upravnih službenika raste, a trebao bi opadati ( u idealnim uvjetima trebao bi ostati isti).

c) Kreirati sustav nagrađivanja

Potrebno je uvesti sustav u kojem se materijalno i nematerijalno nagrađuju službenici i motiviraju da što bolje i kvalitetnije obavljaju svoj posao. Hrvatska može, po primjeru Danske, uvesti da dio službeničke plaće bude „fiksna“, odnosno stalna a da dio ovisi o ocjeni koju dobije za svoj rad, što je moguće provesti jedino profesionalizacijom javne uprave i depolitizacijom.

d) Privatizacija dijela državne imovine

Pojam privatizacije, u Hrvatskoj, u svijesti stanovništva ima negativno značenje. Dosadašnja privatizacija išla je po načelima uništavanja pojedinih poduzeća u državnom vlasništvu te njihova „jeftina prodaja“ domaćim i stranim ulagačima za cijenu manju od stvarne tržišne vrijednosti. Mnogobrojne nekretnine koje su u vlasništvu RH se ne održavaju i „trunu“ posebice hoteli duž jadranske obale koje politička elita koristi za vlastite potrebe (ljetovanja).

e) Javno privatno partnerstvo (Public private partnership - PPP)

Javno privatno partnerstvo prema Bovardu, definira se kao: „radni sporazum temeljem kojega na uzajamnim obvezama (preko i iznad obveza koje porazumjeva bilo koji ugovor) između organizacije javnog sektora s organizacijom izvana.“

Hrvatska bi trebala, gledajući primjere ostalih zemalja koje su uspješno provele reforme novog javnog menadžmenta, u svoju ukomponirati i javno-privatno partnerstvo čime se rasterećuje javni sektor te se stvara preraspodjela poslovnog rizika, a manje je drastična opcija od privatizacije. Javno privatna partnerstva mogu postojati u različitim sektorima: zdravstva,



obrazovanja, sportskih i rekreacijskih objekata, zračnih luka, cesta, vodovoda i kanalizacija, željeznice i sl.

f) Koncesija

Koncesija je ugovor kojim mjerodavno državno tijelo, na temelju pravnih propisa, daje pravo na korištenje nacionalnog dobra kako bi se obavljala gospodarska djelatnost. One se obično daju za radijske i televizijske frekvencije, parkirališta, izgradnju i održavanje autocesta, željezničkih pruga, mostova i sl.

U zadnjih nekoliko godina vode se rasprave o koncesioniranju Hrvatskih autocesta. Hrvatska javnost, sa stajališta kojega ima u pogledu privatizacije, ne podržava koncesioniranje zbog iracionalnog straha da će se prodati nešto što je „naše“ strancima (što političke elite itekako iskorištavaju). Trebalo bi, primjerice, dati u koncesije autoceste na 20- ak godina, s ugovorenim kvotama za cijenu naplate korištenja.

g) Podizanje kvalitete javnih usluga

Stajalište novog javnog menadžmenta je da su građani, korisnici javnih usluga, kupci kao svaki drugi čije želje treba zadovoljiti na što jeftiniji mogući način, pružajući im kvalitetnu uslugu. Uvođenjem javnih službi u tržišnu utakmicu zajedno sa privatnim sektorom omogućuje građanima da izaberu između različitih opcija te odaberu onu koja im najviše odgovara.

h) Smanjenje opsega javnog servisa

Potrebno je smanjiti broj javnih usluga koje javni servisi pružaju građanima, uvesti plaćanje javnih usluga te smanjiti broj javnih usluga koje su stanovništvu dostupne besplatno (tu se prvenstveno misli na zdravstvo, obrazovanje, razne komunalne usluge). Potrebno je smanjiti

socijalnu ulogu države kako bi se stanovništvo, odnosno pojedince „natjeralo“ na rad i produktivnost kako bi samostalno plaćali svoje potrebe ne oslanjajući se na državu.

i) Problem(-i) Mirovinskog fonda

Danas u Hrvatskoj postoje dva obavezna mirovinsk supa i jedan neobavezni. Prvi stup je na principu međugeneracijske solidarnosti iz kojih se isplaćuju mirovine trenutno zatečenim umirovljenicima. Drugi stup temelji se na individualnoj kapitaliziranoj štednji dijela mirovinskih doprinosa, što znači da se isplaćuje osobi koja ga je uplaćivala tokom radnog vijeka, nakon što ode u mirovinu. Treći funkcionira na principu drugog stupa, a služi kao dodatno osiguranje nakon odlaska u mirovinu (povećana mirovina).

Mirovinski sustav, kakav je sad, nije loše osmišljen. Međutim, problem je što ne postoje zakonske regulative koje onemogućuju Vladi da zadire u Fond kad god je potrebo namiriti neki dug. Drugim riječima, Fond nema dovoljnu količinu novaca da bi djelovao i ulagao u određene projekte kao privatni mirovinski fond.

j) Zdravstveno osiguranje

Hrvatska je socijalna država, čiji stanovnici imaju osnovno zdravstveno osiguranje. Dopunsko osiguranje, koje pokriva gotovo sve troškove liječenja dostupno je uz nadoplatu (osim za djecu do 18. godine života, ukoliko je osoba nakon 18. godine i dalje u sustavu redovnog školovanja- učenici, studenti, također ima pravo na besplatno dopunsko osiguranje). U zadnjih nekoliko godina neprestalno se govori da ovakav zdravstveni sustav nije učinkovit, da treba provesti reformu po uzoru na određene zemlje (npr. prije zadnjih parlamentarnih izbora, govorilo se o reformi sustava po uzoru na Kanadu).

Vlada RH 2015. godine donijela je Nacionalni program reformi koji uključuje i zdravstveni sustav. Jedna od glavnih prednosti ovog programa je uvođenje e-zdravlja, trenutno se omogućuje izdavanje recepata u elektronskom obliku (e-recepti) te elektroničko naručivanje pacijenata (e-naručivanje).

Program obuhvaća i zajedničku javnu nabavu što bi moglo omogućiti smanjenje proračunskih izdataka.

## 12. E-HRVATSKA

Vlada je 2007. godine pokrenula program e-Hrvatska s ciljem informatizacije hrvatskog društva, kako bi se građanima i gospodarstvu omogućilo najkvalitetnija usluga i olakšalo informiranje. U sklopu ovog programa je i sustav e-Građani koji omogućuje građanima s važećim OIB-om registraciju u sustav te pristup sustavima:

1. e-Uprava
2. e-Pravosuđe
3. e-Obrazovanje
4. e-Zdravstvo
5. e-Poslovanje
6. e-Kultura

Usluge koje ovaj program omogućuje:

- Elektronički izvodi iz matice knjige rođenih ili vjenčanih
- Provjera upisa u registar birača
- Informacije o ocjenama djeteta u školi – e-Dnevnik
- Provjera izabranog liječnika
- Naručivanje Europske ktrice zdravstvenog osiguranja
- Elektronska radna knjižica
- Informacija o očekivanom iznosu mirovine
- Registriranje kao potencijalnog posloprimca
- Provjera uplaćenih doprinosa u drugi stup mirovinskog osiguranja
- Pribavljanje potvrde REGOS-a
- Provjera porezne knjigovodstvene kartice
- Provjera podataka u OIB sustavu

U planu je i uključivanje ostalih elektroničkih usluga koje tijela javnog sektora pružaju građanima.

### 13. ZAKLJUČAK

Novi javni menadžment zagovara reforme koje je potrebno prvenstveno primijeniti u zemljama u „krizi“. Nastoje se smanjiti proračunski izdatci, smanjenjem opsega javnog servisa, privatizacijom čitavog niza poduzeća koji su u vlasništvu države a mogu biti profitabilnija ukoliko su stavljena u privatni sektor.

Međutim, ono predstavlja i oblik ideološke promjene, prvenstveno percepcije države kao „dadilje“, jer stavlja pojedince u položaj na kojemu se moraju boriti sami za sebe, za svoju obitelj, ne oslanjajući se na državu, posebice na njezinu socijalnu osjetljivost. Prvenstveno predstavlja način na koji se koncipira uloga države.

Moglo bi se reći da je to surova filozofija te da stavlja državu u ulogu „maćehe“, no po uzoru na zemlje koje su uspješno prebrodile krizu i ostvarile zacrtane reforme vidljivo je da ovaj sustav djeluje, jer se prvenstveno bazira na „stezanju remena“ i „odricanju danas, da bi sutra bilo bolje“.

Uspoređujući ovu doktrinu sa ostalima ne možemo reći da je ona „bolja“ ili „uspješnija“ od drugih jer to ovisi prvenstveno o tome u kakvom se stanju država nalazi. Danska je najbolji primjer dobro koncipiranih reformi i ustrajnosti u njihovu provođenju. Nakon ostvarivanja stabilnosti doktrina novog javnog menadžmenta se prestaje primjenjivati te se uvodi doktrina novog upravljanja koja pogoduje „stabilnim“ zemljama.

Što se tiče Hrvatske, neizvjesno je hoće li se uskoro kod nas provesti reforme koje su nužno potrebne, koje moraju biti pomno osmišljene i kojih se svi moraju pridržavati, prvenstveno politička elita. Sve dok nam je kao narodu bitnije što je netko napravio prije 20-30 godina, čiji je djed ili otac bio pripadnik određenog pokreta, dok svatko od nas gleda kako oštetiti državu ili kako pronaći „rupe“ u zakonu (koje ima na pretek) i dok smo usmjereni na prošlost i na krive stvari, nećemo moći „ići naprijed“. Bez odricanja i napornog truda neće biti ni blagostanja.

## 14. POPIS LITERATURE

### Knjige:

1. Koprić I., *Javna uprava – nastavni materijali*, Zagreb, 2006.
2. Koprić I., *Europeizacija hrvatske javne uprave*, Zagreb, Pravni fakultet sveučilišta u zagrebu, 2014.
3. Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đabulić V., Lalić N.G., *Upravna znanost – javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Zagreb 2014.
4. Perko-Šeparović I., *Izazovi javnog menadžmenta - Dileme javne uprave*, Golden marketing- Tehnička škola, Zagreb, 2006.
5. Wollman H., *Suvremene upravne reforme u Njemačkoj*, Hrvatska javna uprava, br. 4., 2002.
6. Zbornik radova, *Javna uprava u demokratskom društvu*, Društveno veleučilište, Zagreb, 2003.

### Znanstveni članci:

1. Manojlović, R.: *Danski model novog javnog menadžmenta- može li poslužiti kao uzor Hrvatskoj*, Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, br. 4., 2010.
2. Marčetić G., Giljević T.: *Lokalna samouprava u Njemačkoj i Francuskoj*, Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, br. 1., 2010.
3. Perko-Šeparović I., *Novi javni menadžment – britanski model*, Politička misao, br. 4., 2002.

### Internet:

1. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2012/mar/29/short-history-of-privatisation> - 4.9.2016
2. <http://www.poslovni.hr/leksikon/hrvatski-fond-za-privatizaciju-hfp-1274> -21.8.2016

3. <http://www.poslovni.hr/hrvatska/od-osnutka-hfp-nije-ubrao-ni-milijardu-kuna-dividende-a-dao-je-vise-od-15-mlrd-kn-kredita-180025> - 21.8.2016
4. <https://zdravlje.gov.hr/reforma-zdravstvenog-sustava/1491> - 1.9.2016
5. <http://www.poslovni.hr/leksikon/hrvatski-fond-za-privatizaciju-hfp-1274> - 1.9.2016
6. <http://www.poslovni.hr/hrvatska/od-osnutka-hfp-nije-ubrao-ni-milijardu-kuna-dividende-a-dao-je-vise-od-15-mlrd-kn-kredita-180025> - 25.8.2016