

## Predavanja profesora Toma Christensena

UDK 35.076(042)

Studijski centar za javnu upravu i javne financije Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i Institut za javnu upravu ugostili su uglednog norveškog profesora Toma Christensena sa Sveučilišta u Oslu koji je na Pravnom fakultetu u Zagrebu 28. i 29. svibnja 2013. održao dva predavanja: *Comparative Public Sector Reforms – Perspectives and Experiences* i *The Norwegian Central Administrative System: Development Features and Principles of Organization*. Moderatorica obaju predavanja bila je doc. dr. sc. Goranka Lalić Novak sa Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta u Zagrebu.

Prof. dr. sc. Tom Christensen profesor je javne uprave i javnih politika na Sveučilištu u Oslu i redoviti gostujući profesor na Sveučilištu u Bergenu i Sveučilištu u Hong Kongu. Glavna područja njegovog interesa obuhvaćaju središnju državnu upravu i komparativne reforme javnog sektora kojima se bavi iz perspektiva teorije organizacije.

Prvo predavanje započeto je prikazom triju teorijskih okvira putem kojih se mogu empirijski proučavati reformski procesi u upravi: instrumentalni, koji stavlja naglasak na nužnost i mogućnost reforme putem snažnog vodstva na kojemu je izazov kalkuliranja i održavanja visokog stupnja racionalnosti u upravnim organizacijama, posebice korištenjem reorganizacije, vertikalne i horizontalne specijalizacije i koordinacije kao glavnim instrumentima reforme; kulturološki, koji naglašava nužnost kompatibilnosti planiranih reformi s povijesno-kulturnim tradicijama neke zemlje; simbolički, utemeljen na sociologiji i antropologiji, koji stavlja u prvi plan institucionalnu okolinu koja stvara mitove o prikladnosti određenih organizacijskih oblika, sustava, znanja i mjera koje ciljaju povećanju legitimiteta upravnog sustava. Pokret novog javnog menadžmenta (NJM) temelji se na dvije teorije – neoinstitucionalnoj ekonomskoj teoriji (naglasak na efikasnosti, racionalnom izboru, transakcijskim troškovima koji bi trebali biti to manji što se više koriste mehanizmi tržišta, kompeticiji, ugovorima

i privatizaciji) te na menadžerskoj teoriji s dvije verzije: strožom *make the managers manage*, koja se zasniva na centralizaciji i kontroli, te blažom *let the managers manage*, koja podrazumijeva veću delegaciju i autonomiju menadžerima. Karakteristike NJM-a jesu i stvaranje agencija (strukturna fragmentacija), horizontalna specijalizacija društvenih uloga (vlasnici, regulatori, pružatelji usluga, potrošači usluga, upravljači), orijentacija na informiranje i participaciju potrošača i pružanje mogućnosti izbora između više ponuđača. No, nedostaci NJM-a sastoje se upravo u prevelikom naglasku na efikasnosti (koja je, paradoksalno, često ispodprosječna u pružanju usluga) nauštrb ostalih vrijednosti, posebice (formalne i stvarne) demokratske političke kontrole uprave koja slabi umjesto da jača; povećanju broja i složenosti pitanja koja dolaze na dnevnu agendu rukovodeće političke i upravne razine; otežanoj koordinaciji, slabijoj kvaliteti javnih usluga i povećanju socijalne nejednakosti građana koji se doživljavaju kao potrošači umjesto izvor vlasti. Javljaju se post-NJM reformski pokušaji koji naglasak stavljaju na jačanje središnje političke i upravne razine, kao i intra- i intersektorske koordinacije, posebice u svezi s financijskim i okolnim problemima zajedničkim svim sektorima. Post-NJM reforme zahtijevaju od vodstva upravnih organizacija širi spektar znanja i vještina, proaktivniju ulogu i sposobnost uspostave i održavanje pragmatične suradnje i dijeljenje zajedničkih vrijednosti s drugim javnim organizacijama. Buduće reformske procese u javnom sektoru Christensen vidi kao proces stvaranja slojeva – na tradicionalni, weberijanski političko-upravni sustav »nakalemljuju« se reforme inspirirane novim javnim menadžmentom i post-NJM nastojanjima, što ima svoje pozitivne učinke u tome što političkom i upravnom vodstvu daje više fleksibilnosti i mogućnosti za udovoljavanje različitim društvenim interesima i povećanje legitimiteta, ali i one negativne poput problema nadzora i odgovornosti, kaosa i pomanjkanja ostvarivanja ciljeva.

Tema drugog predavanja ticala se načela organizacije norveškog sustava državne uprave, njegovih razvojnih obilježja, pokretačkih snaga i glavnih izazova norveške uprave te »tipično norveških« karakteristika upravnog sustava. Norveškim upravno-političkim sustavom od 19. st. dominiraju upravni službenici s dugim upravnim karijerama te je autonomija upravnih organizacija relativno velika. Suradnja političkog i upravnog vodstva je bliska, odlučivanje je kolektivni proces utemeljen na vrijednostima pravne države i jednakosti. Javne agencije uživaju veliku autonomiju i povjerenje zajednice. Razvila su se tri tipa agencija – dominantni švedski model nezavisnih agencija, danski model agencija integriranih u ministarstvo (1850-ih) te norveški model koji se razvijao 1914.–1940. Nakon II. svjetskog

rata rapidno raste broj upravnih službenika u ministarstvima i agencijama, raste broj razina vodstva (s dvije na pet), javljaju se novi tipovi unutarnjih ustrojstvenih jedinica u ministarstvima te regulacijske agencije. Sektorska ministarstva su snažna, dok su slabija ona s koordinativnim funkcijama, jednako kao i ured predsjednika vlade. Zanimljivo je da je neposredno nakon II. svjetskog rata 70–80% upravnih službenika bilo pravne struke, a danas ih je samo 20-ak posto. Od tog vremena do danas znatno je porastao udio žena u javnoj upravi – sa 12% na 45–50%. NJM reforme u Norveškoj kasnih 1980-ih nisu bile ekstremno tržišno orijentirane kao u anglosaksonskim zemljama, već vođene praktičnom željom za decentralizacijom i boljim odnosima s korisnicima javnih službi (*one-stop-shop* uspostavljen je u svakoj općini) a 2000-ih javljaju se post-NJM reforme u obliku snaženja koordinacije i centralizacije, zbog čega dolazi do spajanja nekih agencija. Mnoge sektorske reforme (socijalna politika, imigrantska politika, bolnice, policija) koje su se odvijale tijekom 2000-ih imale su mješovit učinak i mijenjale težište s davanja veće autonomije agencijama na povećanje nadzora nad njima. Pokretačke su snage upravnog razvoja (još uvijek) hijerarhija, iako vrlo često u modificiranom obliku, ali i neformalne norme i vrijednosti koje su važne za kasnije formalne promjene. Najvažniji izazovi koji stoje pred norveškom upravom jesu uravnoteženje proturječnih ciljeva: jačanje središnje političko-upravne kontrole i istodobno snaženje profesionalnih kompetencija, veća delegacija i decentralizacija upravnog sustava, održavanje kontakta vlade s velikim interesnim grupama, ali uz zaštitu interesa svih ostalih vanjskih dionika, dovoljna informiranost političkih vođa kao baza za političku odgovornost, očuvanje standarda javnih usluga; odabir instrumenata snaženja koordinacije – putem strukturnih mjera, stvaranja mreža ili pak putem neformalne suradnje, usredotočenost na intersektorske probleme i definiranje poželjne mjere nadzora horizontalne koordinacije.

*Daria Dubajić\**

\* Daria Dubajić, asistentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb, e-mail: daria.dubajic@pravo.hr).