

**Dr. sc. Željko Mateljak**

Sveučilište u Splitu  
Ekonomski fakultet  
E-mail: zeljko.mateljak@efst.hr

**Mr. sc. Srđan Gjurković**

E-mail: sgjurkovic@gmail.com

## **PRIMJENA KONCEPTA NOVOGA JAVNOG MENADŽMENTA U FUNKCIJI POVEĆANJA EFIKASNOSTI JAVNE UPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ**

UDK / UDC: 65.012.4:35](497.5)

JEL klasifikacija / JEL classification: H83

Pregledni rad / Review

Primljeno / Received: 16. travnja 2016. / April 16, 2016

Prihvaćeno za tisak / Accepted for publishing: 12. listopada 2016. / October 12, 2016

### ***Sažetak***

*Javna uprava u Republici Hrvatskoj jedno je od najvažnijih područja u ostvarivanju postavljenih gospodarskih strateških smjernica. Bez obzira na to što je javna uprava po funkciji većinom neprofitna, u vrijeme krize sve su glasnjiji zahtjevi da se primijene načela i metode poslovnog menadžmenta kako bi se smanjili troškovi i efikasno ostvarili postavljeni ciljevi. Budući da je u neprofitnim organizacijama cilj zadovoljiti zahtjeve građana, sve je češća potreba za primjenom koncepta novoga javnog menadžmenta u javnoj upravi kod većine zemalja diljem svijeta u proteklih dvadeset i pet godina. Koncept novi javni menadžment obuhvaća primjenu temeljnih modela, poput Washingtonskog modela, modela upravljanja temeljem rezultata, strateškog planiranja i decentralizacije. S obzirom na važnost primjene prethodno naznačenih modela unutar koncepta novoga javnog menadžmenta, temeljni je problem ovog rada može li se boljom primjenom koncepta novoga javnog menadžmenta povećati učinkovitost javne uprave u Republici Hrvatskoj.*

***Ključne riječi: koncept novi javni menadžment, javna uprava, organizacija, efikasnost, Republika Hrvatska.***

## 1. UVOD

Koncept novi javni menadžment nova je upravljačka paradigma u sustavu javne uprave kojoj je cilj sustav javne uprave učiniti efikasnim i kvalitetnijim kako bi se u potpunosti ispunili zahtjevi korisnika. Primjena koncepta novoga javnog menadžmenta omogućava organizacijama u javnoj upravi da bolje organiziraju poslovanje, racionalnije posluju, povećaju kvalitetu izvršenja usluga krajnjim korisnicima i nastave provedbu određenih strukturnih reforma. Pri primjeni ovoga koncepta svaka država treba voditi računa o tome da isti koncept uključuje paket modela reforma, a to su: Washingtonski model, model menadžmenta temeljem rezultata, strateško planiranje, decentralizacija, orijentacija na građane, dobro upravljanje i javno-privatno partnerstvo. Da bi koncept novog javnog menadžmenta bio kvalitetno implementiran, potrebno je sve nabrojene modele reforma kvalitetno provesti u sustav javne uprave.

Budući da ovaj rad obrađuje primjenu koncepta novoga javnog menadžmenta u javnoj upravi u Republici Hrvatskoj, u nastavku će se dati brojna razmišljanja različitih autora o istoj temi. Već dugo godina javna se uprava u Republici Hrvatskoj nalazi pod povećalom zbog percepcije neorganiziranosti i neplaniranog zapošljavanja što uzrokuje neefikasnost, nefunkcionalnost i sporost u davanju usluge krajnjim korisnicima. Međutim, prema Perko-Šeparović (2006: 11) područje javnog menadžmenta veoma je složeno pitanje koje svakodnevno dobiva na važnosti jer je globalizacija uzrokovala i potaknula velike reforme javnog sektora i menadžmenta. Stoga je između pojma menadžmenta i pojma javne uprave bitno ustanoviti razliku. Prema Bublji (2006: 3) menadžment je proces rada s drugima i uz pomoć drugih na ostvarenju organizacijskih ciljeva u promjenjivoj okolini uz efektivnu i efikasnu uporabu ograničenih resursa. Nadalje, Perko-Šeparović (2006: 11) naglašava da definicije javne uprave ističu više ili manje organizacijsku ili funkcionalnu dimenziju javne uprave, s jedne strane, i javnu upravu kao znanost ili umijeće i pravila kojih se treba držati u ostvarenju određene politike, s druge strane. U tom smislu, javna se uprava definira kao tijelo koje je dobilo političke ovlasti i sredstva potrebna za zadovoljenje općih interesa s krajnjom svrhom općim interesom ili, bolje rečeno, promicanjem općeg dobra. Tako pojam javne uprave nije ograničen na državnu upravu, koja je njezin vrlo važan dio, nego se odnosi i na regionalnu i lokalnu samoupravu, javna poduzeća, djelatnost koncesionara i subvencioniranog privatnika u obavljanju javnih služba.

Novi javni menadžment jedan je od najčešćih termina u literaturi o suvremenim reformama javne uprave u različitim zemljama. Riječ je o upravnoj doktrini kojom se naglašava reforma javne uprave po modelu privatnog sektora – dakle kako tehnike i metode funkcioniranja privatnog sektora prenijeti u javni kako bi on postao učinkovitiji i prvenstveno ekonomičniji. Novi javni menadžment naziv je za više reforma javnog sektora koje su se u većini zemalja zapadnog svijeta počele provoditi početkom 1980-ih godina. Novi javni menadžment, kao doktrina, nastao je nakon velike naftne krize 1970-ih godina kada dolazi do krize socijalne države i počinje se govoriti o „neuspjehu države“ i o potrebi mijenjanja

klasične državne uprave, ali i čitavoga javnog sektora. Novi javni menadžment se temelji na neoliberalnoj ideologiji i prvo se počeo primjenjivati u anglosaksonskim zemljama (prvenstveno u Velikoj Britaniji i Novom Zelandu), u kojima su 1980-ih godina na vlast došle konzervativne političke stranke. Nakon tih zemalja on se počeo širiti i u ostale razvijene zemlje zapadne Europe, a međunarodne organizacije (MMF, Svjetska banka, OECD) zalagale su se za njegovu primjenu i u tranzicijskim zemljama i zemljama u razvoju. Koncept novi javni menadžment je heterogen tako da obuhvaća više ideja i mjera pa se ne može reći da postoji jedinstven model koncepta novoga javnog menadžmenta, niti su sve države u svojim reformama inspirirane konceptom novog javnog menadžmenta to provele na jednak način. Ipak, kao neke od temeljnih ideja ove doktrine koje se mogu naći u većini njezinih modela (Manojlović: 962-963) odnose se na:

- razbijanje tradicionalne hijerarhijske strukture javnog sektora formiranjem većeg broja organizacija koje su orijentirane na obavljanje samo jednog zadatka uz obvezno razdvajanje *policy* poslova od izvršnih poslova,
- davanje veće slobode djelovanja i odlučivanje javnim menadžerima,
- orijentaciju na rezultat, a ne na proceduru djelovanja,
- jačanje utakmice unutar javnog sektora, stvaranje internog kvazitržišta koje treba dovesti do veće ekonomičnosti usluga javnog sektora,
- veću disciplinu i štedljivost u upotrebi sredstava („učiniti više s manje“), što se ostvaruje i smanjenjem prava javnih službenika i većom elastičnošću pri zapošljavanju i nagrađivanju,
- orijentaciju na korisnike i na ostvarivanje veće vrijednosti za novac.

Uz temeljne ideje, za javnu upravu veoma su važne učinkovitost i moć kojima se pred države postavlja bezuvjetna provedba upravnih reforma. Ranerup i ostali (Ranerup, et. al. 2016: 1) definiraju koncept novi javni menadžment kao tržišno institucionalne reforme koje podrazumijevaju izbor iz brojnih usluge što ih nude u javnom sektoru brojni strani čimbenici na tržišnom načelu. Temeljno obilježje novog javnog menadžmenta u mnogim je zemljama uvođenje i promoviranje tržišnih reforma koje kontroliraju stvaranje i isporuku javnih usluga. Đulabić (2002: 475) naglašava da u reformi upravnog sustava treba voditi računa o tome da takvi pothvati povećavaju ekonomičnost uprave, njezinu djelotvornost, elastičnost na promjene okolnosti i emancipaciju uprave od države. Također ističe da su neke reformske mjere koje su provedene u zapadnim zemljama, u nas posve primjenjive (štedljivost uprave, neke mjere povećanje prilagodljivosti itd.), dok s nekima treba biti oprezan, pa čak i iznimno oprezan (uvođenje menadžerstva u upravu, privatizacija sa svojim negativnim posljedicama, primjerice u Velikoj Britaniji itd.). Naime, Hrvatska treba izabrati svoj put reforma upravnog sustava učeći iz iskustva zapadnoeuropskih zemalja. Nadalje, Brunner (2002: 634-635) naznačuje da osiguranje učinkovitosti javne uprave znači postizanje onoga što se od nje i očekuje, tako da čitav sustav pravilno funkcionira, tj. da bi bio u

stanju zadovoljiti potrebe građana. Što se tiče moći, to znači da rezultate treba postići što je moguće „učinkovitije“. Učinkovitost pokriva nekoliko aspekata, što se očituje u obavljanju zadataka koje upravi izravno zadaje politika. Upravne funkcije moraju biti u skladu s političkim ciljevima i odlukama, ali i s potrebama građana. Osim toga, postoje i drugi kriteriji, kao što su postupanje po pravilima ili izvršavanje zadaća sa što manjim utroškom sredstava. Javna će uprava biti učinkovita ne samo ako održava postojeći djelokrug poslova, svoju strukturu i organizaciju, već i ako se bavi novim pitanjima i prilagođava svoju organizaciju zahtjevima novih i obveznih zadaća, poput e-upravljanja, i sve to čini poštujući politički i zakonski postavljene granice. Svi ti izazovi zahtijevaju da uprava bude problemski orijentirana i da bude fleksibilna i sposobna da pronalazi nova rješenja. Međutim, učinkovitost i moć uprave često može biti pod utjecajem raznovrsnih otežavajućih čimbenika, poput: nedostatnih sredstava, neprimjerene organizacije upravnih struktura i postupaka, neefikasnog korištenja sredstava, sporosti upravnog mehanizma, birokratizacije, otuđenja od građana i preopterećenja brojem zadataka. Zbog toga se takvi čimbenici mogu podijeliti u tri osnovne skupine: nedostatna sredstva, neprimjerenu organizaciju i preopterećenje brojem zadataka. Ovim otežavajućim čimbenicima manje se ili više učinkovito suprostavljalo instrumentima i postupcima modela kriznog menadžmenta; oni su značili: smanjenje proračuna pojedinim odjelima, povećanje poreznog opterećenja, češće zahtjeve za kreditima, donošenje novih mjera, zabranu zapošljavanja novih djelatnika, podizanje radne svijesti i osjećaja obveze upravnog osoblja, racionalizaciju tijeka rada, nabavu dodatne tehničke opreme, itd. Jaz između nedostataka sredstava i prevelikog broja poslova nije se smanjio, nego je postao veći. Uz to, primjenjivali su se i dodatni instrumenti i postupci, poput preraspodjele proračuna i *cost-benefit* analize pojedinih projekata koji su ponekad ublažili napetosti između nedostataka sredstava i preopterećenosti zadacima, ali ne trajno i ne u svim prilikama. Istodobno s rastućim poteškoćama da se financijski pokrije izvršavanje postojećih zadataka, rasla je nesposobnost da se reagira na promjene u društvu, tj. nesposobnost da se promijeni djelokrug poslova ili da se potaknu poželjne društvene promjene. Budući da je prilično teško osigurati funkcioniranje i obavljanje poslova, činilo se razumnim kritički se okrenuti k trećoj skupini otežavajućih čimbenika, tj. preopterećenosti količinom poslova.

Nadalje, Budak (2011: 7) u studiji koja naglašava deset tema o reformi javne uprave u Hrvatskoj, ističe da moderna javna uprava u provedbi svojih javnih funkcija treba služiti građanima. To osnovno načelo poslužilo je kao temelj reformi javne uprave u europskim zemljama. Riječ je pritom o državama s tradicionalno vrlo razvijenom javnom upravom, koje su, zapravo, zbog postavljanja novih zahtjeva pred funkciju javnog upravljanja poduzele dugotrajne i složene reforme modernizacije javne uprave (primjerice, Velika Britanija). Reforme se provode kako bi se državna uprava transformirala u javnu upravu s konačnim ciljem da služi građanima. Javna uprava u Republici Hrvatskoj ima obilježja državne uprave, strogo centralizirane, birokratizirane

vlasti u svojem djelovanju nepovezane s građanima i poduzetnicima. Zbog toga i građani i poduzetnici očekuju da se proračunskim financiranjem osigura pružanje javnih usluga po mjeri poreznih obveznika, što je temelj funkcioniranja moderne javne uprave i javnih služba. U Hrvatskoj je donesena „Strategija reforme državne uprave za razdoblje od 2008. do 2011.“, kojom se jasno naznačuje da je za postizanje dobre poduzetničke klime, boljeg standarda građana i bržeg pridruživanja Republike Hrvatske Europskoj uniji prijeko potrebno povećati učinkovitost i ekonomičnost u sustavu državne uprave. Planirano je da se reforme odvijaju u pet glavnih smjerova:

- smanjenje državne uprave, povećanje učinkovitosti i ušteda, reorganizacija stručnih služba Vlade, poboljšanje koordinacije, povećanje otvorenosti i participacije građana sporadi postizanja europskih standarda,
- postizanje boljeg pravnog sustava strateškim planiranjem, oblikovanjem programa, procjenom učinka novih propisa i provedbom regulacije,
- postizanje moderne državne službe depolitizacijom i profesionalizacijom, uz sustav razvoja i upravljanja ljudskim potencijalima, borbu protiv korupcije i jačanje etike državnih službenika, nagrađivanje prema rezultatima rada i reformu sustava plaća u javnoj upravi,
- obrazovanje i usavršavanje državnih službenika radi stjecanja znanja, vještina i kompetencija,
- pojednostavljenje i modernizacija upravnog postupanja i postizanje e-uprave.

S obzirom na prethodno istaknutu važnost primjene koncepta novog javnog menadžmenta u javnoj upravi, temeljni je problem ovog rada ustanoviti može li se kvalitetnijom primjenom ovoga koncepta povećati učinkovitost javne uprave u Republici Hrvatskoj. Uz postavljeni problem rada, stvoren je preduvjet za definiranje ciljeva rada koji se žele postići, što bi značilo:

- identificirati stupanj primjene Washingtonskog modela u javnoj upravi u Republici Hrvatskoj,
- identificirati stupanj primjene modela menadžmenta na temelju rezultata u javnoj upravi u Republici Hrvatskoj,
- identificirati stupanj primjene modela strateškog planiranja u javnoj upravi u Republici Hrvatskoj,
- identificirati stupanj primjene modela decentralizacije u javnoj upravi u Republici Hrvatskoj.

U nastojanju da se dadu odgovori na postavljeni problem i ciljeve rada, u ovom će se radu koristiti metodologijom rada zasnovanom na metodama analize, sinteze, deskripcije, kompilacije, indukcije i dedukcije te komparacije. Na temelju tih metoda, u radu će se naznačiti zaključci o povezanosti između primjene četiriju modela koncepta novoga javnog menadžmenta i učinkovitosti javne uprave u Republici Hrvatskoj.

Zbog toga se ovaj rad sastoji od četiri uzajamno povezane cjeline. U prvoj se daju uvodna razmatranja o pojmu javne uprave, te prikazuju problem, cilj i metodologija rada. U drugom dijelu iznijet će se prethodno provedena istraživanja o primjeni koncepta novog javnog menadžmenta u različitim državama i rezultati njihovih istraživanja. Treći dio objasniti će zaključke autora o primjeni ovoga koncepta u javnoj upravi u Republici Hrvatskoj i njegov doprinos k povećanju učinkovitosti. U četvrtom dijelu zaključna su razmatranja o predmetnoj temi rada.

## 2. REZULTATI DOSADAŠNJIH ISTRAŽIVANJA

Koncept novi javni menadžment podrazumijeva brojne promjene koje treba provesti u radu i organizaciji javne uprave, čime se postiže bolja efikasnost i kvalitetnije pružanje usluge krajnjim korisnicima. U tom cilju primjenom se takva koncepta postupno uvode relevantna načela i reforme kako bi im se djelatnici u javnoj upravi što prije prilagodili. Budući da je primjena ovoga koncepta s aspekta učinkovitosti i kvalitete usluga javne uprave veoma poželjna, u nastavku rada dat će se pregled relevantnih istraživanja u području implementacije novog javnog menadžmenta u pojedinim zemljama.

U svojem članku Škarica (Škarica 2012: 365-369) analizira postojeće stanje u javnoj upravi u Albaniji, gdje je analizirao nekoliko aspekata javne uprave, i to: horizontalnu koordinaciju, sustav civilnog sektora, modernizaciju upravljanja ljudskim potencijalima, decentralizaciju, radno pravo u administrativnim procedurama i političko okruženje. Dobiveni rezultati istraživanja pokazali su da su problemi javne uprave u Albaniji jak utjecaj povijesnog nasljeđa, posebno iz komunističkog razdoblja i nestabilnost političkih sustava. Osim toga, istraživanjem su utvrđeni temeljni čimbenici koji utječu na provedbu reforma u javnom sektoru u Albaniji a to su: institucionalni i politički modeli o kojima izravno ovisi brzina procesa pristupanja Europskoj uniji, različiti donorski fondovi iz kojih se financira reforma javne uprave, stabilnost okruženja koje povezuje politički sustav i administraciju te tradicija povijesnog nasljeđa.

Nadalje, Perko Šeparović (Perko-Šeparović 2002: 35-41) analizira primjenu koncepta novog javnog menadžmenta u državnoj upravi u Velikoj Britaniji, poznatijega kao „britanski model“. On je specifičan i djelotvorniji nego bilo gdje u zapadnoj Europi pa je obilježen: visokim stupnjem kontinuiteta, povjerenjem u državni sustav, simpatijom prema jakoj državi, općim prihvaćanjem političke klase, snažnom političkom voljom i politikom koja se provodila. Primjenom reforma modela novog javnog menadžmenta u Velikoj Britaniji došlo je do napuštanja tradicionalnog načina imenovanja za koja je do tada 95% bila odgovorna komisija za javnu uslugu (engl., *Civil Service Commission*). Odgovornost za imenovanje prepušteno je odjelima i agencijama, s tim da je osnovana središnja služba za regrutiranje i ocjene koja će, prema potrebi, pružati pomoć. Uz to, došlo je do rezanja troškova jer je trebalo smanjiti njihov udio u

BDP-u, što je postignuto prvenstveno smanjenjem broja zaposlenih u javnom sektoru, lokalnoj samoupravi, obrazovanju i socijalnim službama. Uz to, došlo je do osnivanja efikasne jedinice (engl., *Efficiency Unit*) koja je imala cilj timski efikasno proučavati praksu i predlagati reforme, do provedbe privatizacije u javnim poduzećima s višom stopom proizvodnosti, koja su ukupno zapošljavala 650000 zaposlenih, do povećanja broja agencija s 130 na 133, koje su zapošljavale 78 % svih državnih službenika, do osnivanja najrazličitijih organizacija pod zajedničkim nazivom *quangos* (kvazi autonomne nedržavne organizacije odnosno nedepartmentska javna tijela), do dobro određene odgovornosti za najbolje korištenje sredstvima, do efikasnijeg planiranja i kontroliranja javnih troškova na srednjoročno razdoblje radi potpune kontrole proračunskih rashoda, do uspostavljanja jasne vizije ciljeva svakog ministarstva i sredstava za njihovo postizanje, te do mjerenja outputa gdje god je to moguće i njihova izvođenja.

Rosta (Rosta 2011: 9-12) je u svom radu istraživao koji faktori utječu na uspješno uvođenje reformskih modela koncepta novog javnog menadžmenta. U svom radu isti autor naglašava da je za uspješnu provedbu koncepta novog javnog menadžmenta nužno provesti organizacijsko restrukturiranje, postaviti instrumente menadžmenta (orijentaciju prema outputu i efikasnosti), provesti reformu budžeta, omogućiti sudjelovanje građana u radu javne uprave, primijeniti orijentaciju na korisnika i upravljanje kvalitetom te provesti privatizaciju i tržišnu orijentaciju. Autor je u ovom radu također definirao model nazvan „Ekonomija institucija“, koji je podijelio na četiri razine, gdje je u prvoj razini definirao faktore koji utječu na uspješnu primjenu koncepta novog javnog menadžmenta. U te faktore spadaju socijalni standardi, tradicija i običaji koje je nazvao „neformalnim institucijama“. Uz taj tip faktora, autor u radu naglašava i faktore poznate kao „formalne institucije“ u koje spadaju pravna regulativa i pravno uređenje javne uprave.

Green Pedersen (Green Pedersen 2002: 276-281) u svom radu istražuje primjenu reforme tržišnog tipa u socijalnim službama u Švedskoj i Danskoj. Autor je došao do zaključka da je Švedska implementirala ovaj oblik reforme novog javnog menadžmenta u većem opsegu od Danske. Točnije, u radu je istraživana primjena reformi tržišnog tipa u četiri socijalna sustava, i to u zdravstvenom sustavu, sustavu njege starijih osoba i sustavu brige o djeci i osnovnim školama. Zdravstveni sustav u obje zemlje je decentraliziran tako da je odgovornost prenesena na županije ili pokrajine. Kada se detaljno analizira primjena reformi tržišnog tipa, razlike su u bolničkom liječenju jer je došlo do povećanja zdravstvenih naknada tijekom 90-ih godina 20. stoljeća kada su županije ili pokrajine preuzele upravljanja bolnicama. Švedska je također uvela reforme tržišnog tipa u primarnom liječenju, dok Danska odavno ima ovaj oblik reforme. Iako primjena reforma u Švedskoj nije značila revoluciju zdravstvenog sustava, njihovo je uvođenje bilo važnije nego u Danskoj. Što se tiče primjene reforma tržišnog tipa u sustavu njege starijih osoba, one su opsežnije razrađene u Švedskoj nego u Danskoj. To ne znači da se dogodila revolucija u Švedskom

sustavu njege starijih osoba, već da je primjena reforma tržišnog tipa bila prepuštena lokalnim samoupravama, što nije tako u Danskoj. U sustavu skrbi o djeci, reforme su tržišnog tipa više primijenjene u Švedskoj nego u Danskoj. Primjerice, u Danskoj je bilo manje od deset privatnika koji su se skrbili o djeci, dok je u 1999. godini Švedska imala 278 takvih institucija privatnog tipa. Kao i u ostalim područjima usluga, korisnička se naknada u švedskom sustavu skrbi o djeci povećala, što se nije dogodilo u Danskoj. Uspoređujući primjenu reforma tržišnog tipa u osnovnom školstvu u obje zemlje, zaključuje se da je njihovo prihvaćanje puno teže nego u prethodno naznačenim socijalnim sustavima zbog različite polazne točke. Reforme su tržišnog tipa uvedene u švedsko osnovno školstvo uglavnom temeljem konkurencije s privatnim školama, što u Danskoj već dugo godina zastupljeno.

U svojem članku Greve (Greve 2003: 278-279) također objašnjava reformu javnog sektora u Danskoj, koja je zasnovana na organizacijskoj transformaciji i evaluaciji. Njome su u Danskoj obuhvaćena ministarstva/odjeli, izvršna tijela vlasti, statutarna tijela (odbori), konstitucionalna tijela i javna poduzeća. Cilj je bio osnivati izvršne agencije, stvarati povjerenje između njih, uz korporatizaciju i privatizaciju javnih poduzeća te uključivanje profitnih i neprofitnih organizacija pri davanju javnih usluga. Autor je došao do rezultata da se uspješna reorganizacija obavila u izvršnim tijelima koja su postala ugovorne agencije, te u javnim poduzećima koja su oblikovana u korporacije i potom su neka privatizirana. Takav tip organizacije povećao je neovisnost, ali je također omogućio transparentnije objavljivanje godišnjih financijskih izvještaja i njihovu detaljnu reviziju neovisnih regulatorskih agencija. Ostali tipovi organizacija bili su također transformirani na različite načine, ali uvelike manje nego izvršna tijela i javna poduzeća. Bitno je naglasiti da organizacijska transformacija nije slijedila određenu sustavnu procjenu koja je upućivala na provođenje strukturnih promjena. Glavni je razlog bio u pojedinim pragmatičnim normama i vrijednostima kulture administracije u Danskoj, ali i u političkim čimbenicima koji su presudni za provedbu i fleksibilnost vladinih inicijativa. Postupak privatizacije u Danskoj od 1980. do 2002. godine, kao jedne od reforma novoga javnog menadžmenta, istražuju Christoffersen i Paldam (Christoffersen i Paldam 2004: 12). Autori u radu naznačuju da je privatizacija provedena u javnom sektoru - točnije u javnim poduzećima, te u lokalnoj samoupravi. U javnom sektoru ukupno je privatizirano 27 javnih poduzeća, od kojih je 12 privatizirano legalno, dok je 15 njih to provelo na sumnjiv način. Kada se uzme u obzir svih 27 privatiziranih javnih poduzeća, zaključuje se da je privatizacija samo jednog poduzeća ostvarila 76 % ukupnih prihoda privatizacijom, dok je njih 16 pridonijelo manje od 1 % prihoda. Ukupno ostvaren prihod nastao privatizacijom zauzimao je 3 % BDP-a od 1980. do 2002. godine, ali je to samo 0,15 % po svakoj godini u tom razdoblju. S druge strane, u lokalnoj samoupravi većina je privatizacijskih procesa primijenjena radi izdvajanje uslužnih djelatnosti, tj. na temelju modela *outsourcinga*.

Uz prethodno istraživanje u Danskoj, Greve (Greve 2007: 165-166) se također bavio reformom danske javne uprave zasnovane na većoj modernizaciji i manjoj marketizaciji. Budući da je to jedna od najuspješnijih zemalja u primjenu reformi



novog javnog menadžmenta, javni se sektor sve više vodi načelima menadžmenta zasnovanoga na: performansama, mehanizmima marketinga, sustavima kvalitete, *balance scorecardu*, orijentaciji na korisnika, e-vladi, performansama povezanim s plaćanjem i ugovorima. Uz to, svaka organizacija danas izrađuje strategije efikasnosti (uslužne strategije u regionalnim samoupravama) kako se ustanovilo kojima se alatima menadžment koristi u organizacijama poradi potpunoga ispunjenja postavljene misije zadane od političkih institucija i građana. Uz prethodna načela i strategije, primjena reforma modela novog javnog menadžmenta obuhvaća decentralizaciju i delegirane odgovornosti te donošenje odluke o stručnosti, marketizaciju (uključuje izbor korisnika), bolju orijentaciju na korisnika i deregulaciju, orijentiranost na menadžment i razvoj zaposlenih te povećanu upotrebu načela e-vlada (nazvanu „novom tehnologijom). Sva prethodna načela primijenjena u javnoj upravi u Danskoj su ostvarena uz istodobnu reformu stavaka državnog proračuna koja se odnose na gornju granicu trošenja proračunskih sredstava pojedinih odjela vlade i na modernizaciju procedura pri sastavljanju budžeta. Za sve prethodno spomenute reforme temeljnu je odgovornost imao danski ministar financija.

Hagen i Sitter (Hagen i Sitter 2006: 15-19.) u svojem radu analiziraju povezanost između reforme javnog sektora i ekonomskog rasta u Norveškoj. Autori su se orijentirali na unaprjeđenje infrastrukture za stvaranje tržišne ekonomije, unaprjeđenje efikasnosti u davanju javnih dobara i socijalnih usluga te za reforme u sustavu zdravstva. Unaprjeđenje se infrastrukture prvenstveno odnosi na liberalizaciju telekomunikacijskog tržišta i tržišta električne energije što je vođeno kombinacijom internih odluka i prihvatanjem liberalizacije koju je preporučila Europska unija. Uz ova dva tržišta, liberalizacija je sporo i manje radikalno primijenjena u sektoru prijevoza. Karakteristika unaprjeđenja efikasnosti u davanju javnih dobara i socijalnih usluga je visoka razina davanja usluga stanovništvu temeljem zakonske regulative i točno propisane administrativne procedure, dok su reforme u zdravstvu i osiguranju dohotka zasnovane na podijeli Norveške u pet zdravstvenih regija, od kojih svaka ima potpunu zakonsku neovisnost, uz postojanje zdravstvenih poduzeća, i orijentaciji na lokalne bolnice. Sustav financiranja bolnica promijenio se iz fiksnog budžeta (ali u praksi se može pregovarati) u mješoviti sustav (temeljen na indikatorima) donacija i (povezan s dijagnozom) plaćanjem po pacijentu. Bitno je spomenuti da u ovako reformiranom zdravstvenom sustavu građani imaju pravo izbora bolnice.

Nakon prethodno naznačenih dosadašnjih istraživanja u području novoga javnog menadžmenta, u nastavku rada prikazat će se načini primjene četiri modela novog javnog menadžmenta u javnoj upravi u Republici Hrvatskoj: Washingtonskoga modela, modela upravljanje na temelju rezultata, strateškog planiranja i decentralizacije. Ostala tri modela istog koncepta – orijentacija na građane, dobro upravljanje i javno-privatno partnerstvo – neće biti analizirana u ovom radu jer su takvi modeli u određenoj mjeri već primijenjeni pa se izvode iz primjene četiri prethodno analizirana temeljna modela za koncept novoga javnog menadžment u javnoj upravu u Republici Hrvatskoj.

### 3. PRIMJENA MODELA KONCEPT NOVOGA JAVNOG MENADŽMENTA U JAVNOJ UPRAVI U REPUBLICI HRVATSKOJ

Koncept novi javni menadžment, kao što je prethodno istaknuto, obuhvaća već prije naznačena četiri temeljna modela. Svaki od njih primjenjiv je u određenom stupnju s obzirom na karakteristike javne uprave u Hrvatskoj. Stoga će se u nastavku rada objasniti stupanj primjene svakoga od tih modela za koncept novoga javnog menadžmenta kako bi se ustanovio njihov doprinos u povećanju učinkovitosti hrvatske javne uprave.

Međutim, prije nego što se identificira sam stupanj primjene modelâ, potrebno je provesti kvalitetno dubinsko snimanje (engl. *due diligence*), koje uključuje analizu financijskoga i pravnog aspekta funkcioniranja javne uprave u Hrvatskoj, i to tako da država detaljno analizira rashodovnu stranu financiranju javne uprave. Točnije, koliko se novaca izdvaja za: plaće, materijalne troškove, intelektualne usluge, razvojne projekte, uz visinu potraživanja i stanje kratkoročnih i dugoročnih obveza. U tom smislu, bitno je utvrditi omjer troškova hladnog pogona (fiksni trošak) i omjer troškova namijenjenih razvojnim projektima u ukupnim troškovima. Što se tiče pravnog dijela pri dubinskom snimanju, bitno je identificirati pravno ustrojstvo i zakonski okvir, pravna područja, što znači, sve zakonske propise koji su bitni za davanje javnih usluga od javne uprave. Cilj je pritom u potpunosti eliminirati preklapanja pravnih propisa između tijela u javnoj upravi, pojednostavniti zakonske propise i precizno odrediti koja su javna tijela odgovorna za provedbu zakonskih propisa kako bih ih službenici mogli sa sigurnošću tumačiti i provoditi. To će pridonijeti sprječavanju da se prebacuje izvršenje aktivnosti građanima između tijela javne uprave te poveća kvaliteta i brzina kojima im se pružaju usluge. Uz to, dubinsko snimanje treba biti prošireno i primjenom dodatnoga menadžerskog alata, kao što je situacijska analiza. Ona uključuje primjenu *swot*-analize kojom se otkrivaju interne snage i slabosti te eksterne prilike i prijetnje javne uprave. Nadalje, situacijskom analizom treba spoznati koje snage i prilike treba maksimizirati, a koje slabosti i prijetnje u potpunosti otkloniti ili minimizirati. Osim toga, situacijska analiza treba obuhvatiti analizu postojećeg kadrovske stanja, izvršnih aktivnosti i organizacijskog koncepta. Analiza kadrovske stanja uključuje: popis zaposlenika, njihov stupanj kvalificiranosti, godine radnog staža na tim poslovima, visinu plaće i ostalih podataka, opis i popis radnih mjesta uz kvalifikacijsku strukturu radnog mjesta i opis djelokruga odgovornosti (specifikacija posla). Iz tih podataka može se ustanoviti jesu li odgovornosti na radnim mjestima u potpunosti jasne i utvrditi stupanj iskorištenja kvalifikacija koji pokazuje odgovara li kvalifikacijska struktura radnika kvalifikacijskoj strukturi njegova radnog mjesta. Ako je stupanj iskorištenja kvalifikacija manji od jedan, riječ je potkvalificiranoj radnoj snazi što znači da je kvalifikacijska struktura radnika na određenim mjestima manja od ono što je određena za radno mjesto. Ako je stupanj iskorištenja kvalifikacija veći od jedan, riječ je prekvalificiranoj radnoj snazi, pa je kvalifikaciranost radnika na

određenim mjestima veća od potrebne za radno mjesto. Ako je stupanj iskorištenja kvalifikacija jednak ili približno jedan, riječ je optimalno raspoređenoj radnoj snazi na radnim mjestima. S druge strane, analiza postojećih izvršnih aktivnosti obuhvaća popis svih aktivnosti koji se obavljaju u odjelima ili službama i prikaz njihova izvršenja na dijagramu toka u kojem će biti glavne temeljne i sporedne aktivnosti. Temeljne su pritom one koje su neophodne u davanju usluga te je moguće samo skratiti njihovo vrijeme trajanja, dok su sporedne aktivnosti one koje ne stvaraju dodanu vrijednost, ali su važne za provedbu temeljnih aktivnosti tijela javne uprave i aktivnosti koje ne stvaraju dodanu vrijednost, a nemaju utjecaja na temeljne aktivnosti tijela javne uprave. Aktivnostima koje ne stvaraju dodanu vrijednost, ali su potrebne za izvođenje temeljnih aktivnosti tijela javne uprave, treba maksimalno skratiti vrijeme njihova izvođenja, dok za aktivnosti što ne stvaraju dodanu vrijednost, a ne utječu na provedbu temeljnih aktivnosti tijela javne uprave – treba u potpunosti eliminirati. Analizom postojećega organizacijskog koncepta identificira se: broj razina na kojima su organizirana, formirana i povezana radna mjesta, koji su tipovi zadataka (složeni ili jednostavni) dodijeljeni tim radnim mjestima, postoji li podudarnost između razine na kojoj je radno mjesto s tipom zadataka (niža razina – jednostavniji zadatak, i obratno), postoji li samo vertikalna ili se koristi vertikalnom i horizontalnom linijom pri donošenju odluka, postoji li jasna definiranost stupnja podređenosti i nadređenosti između izvršitelja na radnim mjestima, koliko razina treba proći postupak donošenja odluke ili potrebna dokumentacija do krajnjeg korisnika. Nakon kvalitetno provedenoga dubinskog snimanja i situacijske analize u tijelima javne uprave u Republici Hrvatskoj, može se početi definiranje primjene temeljna četiri modela za koncept novoga javnog menadžmenta kako bi se utvrdilo koji je model i u kojem stupnju primjenjiv s obzirom na karakteristike javne uprave. Stoga će se u nastavku rada objasniti načini potpune ili djelomične implementacije tih četiriju modela.

*Washingtonski model* zasniva se na smanjenju troškova javne uprave temeljeno na minimalnom financiranju od države. Time se podrazumijeva financiranje samo onih aktivnosti u javnoj upravi koje su bitne za kvalitetno davanje usluga građanima, kao što su: komunalne usluge, socijalne usluge, usluge osnovnoga i srednjoškolskog obrazovanja, koncesijske usluge, zdravstvene usluge i dr. na državnoj, regionalnoj i lokalnoj razini. Ovaj model obuhvaća proces smanjivanja broja zaposlenih, reorganizaciju funkcioniranja odjela/služba javne uprave i primjenu *outsourcinga*. Međutim, smanjivanje broja zaposlenih moguće je tek nakon analize postojećega kadrovske stanja, izvršnih aktivnosti i organizacijskog modela. Razlog je u tome što prije takva postupka treba temeljem analiza utvrditi: broj kadrova u javnoj upravi, kakve su kvalifikacijske strukture i kolik je radni staž svakoga od zaposlenika, kakve su postojećem organizacijskom modelu prednosti i nedostaci i kakav je način funkcioniranja izvršnih aktivnosti. Tek nakon toga potrebno je: izraditi novi i funkcionalniji organizacijski koncept i način funkcioniranja izvršnih aktivnosti kako bi se utvrdio optimalan broj zaposlenika u svakoj službi/odjelima, ima li viška ili manjka zaposlenika i koje

struke, izraditi program preraspodjela zaposlenika uz potrebne prekvalifikacije, utvrditi koliko njih ima uvjete za redovitu i prijevremenu mirovinu. Polazeći od tih podataka odredit će se je li potrebno primijeniti plan zbrinjavanja zaposlenika ili ne. Ako to bude potrebno treba ustanoviti koliko je zaposlenika višak i u kojim uvjetima i kakvom dinamikom će se provoditi plan zbrinjavanja. Uz to, bitno je novi i funkcionalniji organizacijski koncept uskladiti s novim načinom funkcioniranja izvršnih aktivnosti te ostale sporedne aktivnosti kojima se ne stvara dodanu vrijednost, ali ne utječu na izvršenje temeljnih aktivnosti tijela javne uprave, izdvojivši i primijenivši model *outsourcinga* temeljen na komercijalizaciji i tržišno orijentiranom načelu. U primjeni načela izdvajanja sporednih aktivnosti iz javne uprave na osnovi modela *outsourcinga* treba voditi računa o važnosti tih aktivnosti za provedbu ovih temeljnih kako ne bi nastupio pad kvalitete u pružanju usluga krajnjim korisnicima. To se prvenstveno odnosi na javne ustanove za zdravstvene usluge jer kvaliteta koja se nudi pacijentima mora biti besprijekorna. Primjerice, u tu se kategoriju ubrajaju bolnice i druge važne zdravstvene ustanove iz kojih nije moguće provesti *outsourcing* jer bi time opala kvaliteta zdravstvenih usluga pacijentima, zbog lošeg održavanja prostorija; one u bolnicama i općenito zdravstvenim ustanovama zahtijevaju svakodnevno čišćenje, a u nekim situacijama i na dan višekratno (operacijske dvorane). Naime, privatnici koji bi nudili takvu uslugu, ne bi mogli ispuniti takve kriterije jer većinom rade po načelu čišćenja dva do tri puta tjedno, ovisno o dogovoru. Pa čak i kad bi se dogovorila usluga primjenjiva za zdravstvene ustanove, trebalo bi utvrditi troškove i usporediti ih s onima kad ustanova ima svoje zaposlenike za tu svrhu. Međutim, kako se radi o zdravstvenim ustanovama gdje naglasak nije na maksimizaciji dobiti, već na kvaliteti pružene usluge pacijentima, ovu odluku treba donijeti samo ako će se kvaliteta pruženih zdravstvenih usluga minimalno zadržati na istoj razini prije primjene ovog modela. Jedino one zdravstvene ustanove u kojima treba razmotriti potpunu ili djelomičnu primjenu modela *outsourcinga* je u prostorijama u kojima je smještena uprava i ostale administrativne službe koje ne obavljaju zdravstvene usluge.

Primjenom *modela upravljanja na temelju rezultata* znači da u javnoj upravi u Republici Hrvatskoj treba napustiti postojeći tradicionalni pristup i primijeniti rezultatski usmjeren pristup koji zahtijeva postavljanje ciljeva na svim razinama odlučivanja prema vrijednosnoj i vremenskoj dimenziji. To znači da se iz proračuna neće financirati funkcioniranje javne uprave po postojećem načelu općih potreba, nego po jasno postavljenim ciljevima koje po prioritetima treba postići prema unaprijed definiranoj dinamici što treba biti preduvjet u financiranju javne uprave iz državnog proračuna. Bitno je naglasiti da će se iz proračuna i dalje financirati materijalni troškovi i troškovi zaposlenika vodeći strogo računa o povezanosti troškova s realizacijom postavljenih ciljeva. To se može nazvati tzv. *programskim financiranjem*, koje uključuje plan, način i trošak ostvarivanja postavljenih ciljeva što odobrava ministarstvo prema kriteriju kvalitete, kvantitete i isplativosti. Ciljeve koje su odobrila ministarstva treba prenijeti i razraditi unutar institucija javne uprave i njihovih odjela/služba koje

ih izvršavaju. Vrlo je bitno da se postavljanju ciljeva koristi načelima jasnoće, dinamičnosti, realnosti, vremenske realizacije i specifičnosti. Stoga, u javnoj upravi treba primijeniti kombinaciju pristupa postavljanja ciljeva, i to *top-down* (odozgo prema dolje) i *bottom-up* (odozdo prema dolje). U postavljanju strateških ciljeva od općeg interesa, poput reforme javne uprave, postavljanje strateških smjernica, informatizacije poslovanja i dr., treba primijeniti *top-down* pristup, koji pokreće Ministarstvo uprave u koordinaciji s ostalim ministarstvima, pa se postavljene smjernice prenose na institucije i njihove odjele i službe. Institucijama u javnoj upravi treba omogućiti samoorganizaciju i potpunu fleksibilnost u organizacijskom smislu kako bi se izradio fleksibilniji organizacijski koncept za ostvarivanje postavljenih strateških smjernica. Pritom, strateške smjernice sve institucije trebaju prezentirati mjerodavnim ministarstvima i postaviti dinamiku ostvarenja sa zadanim vrijednostima. Nakon toga, između institucija i ministarstava usuglasiti će se konačna verzija vrijednosti postavljenih strateških ciljeva s dinamikom ostvarenja. Nakon uspostave konačnih ciljeva, mjerodavna ministarstva preuzimaju ulogu kontrolora za ostvarenje strateških ciljeva na minimalno kvartalnoj razini uz obvezu da se podnose godišnji izvještaji. Tijekom takva godišnjeg praćenja moguće su promjene prioriteta s jasnom naznakom razloga. S druge strane, kad institucije u javnoj upravi u Republici Hrvatskoj pri pružanju usluge građanima utvrde poteškoće u provedbi zakonskih propisa ili drugih postupaka, tada se to predočava ministarstvu, koje će, kao kontrolor provedbe strateških smjernica, to razmotriti i eventualno predloženo primijeniti pa time učiniti pružanje usluge bržim i efikasnijim. Ovaj model bi učinio javnu upravu u Hrvatskoj ciljano i rezultatski usmjerenu s mogućnostima prilagodbe strateških smjernica s obzirom na promjenu vanjskog okruženja. Bitno je naglasiti da ministarstva obvezno trebaju postaviti strateške (dugoročne) ciljeve, a taktičke (srednjoročne) ciljeve donose institucije, te operativne (kratkoročne) ciljeve voditelji službi/odjela institucija u javnoj upravi. Uz to, iz strateških (dugoročnih) ciljeva određenih ministarstava trebaju nastati taktički (srednjoročni) ciljevi institucija, a na temelju njih postavljaju se operativni (kratkoročni) ciljevi koje donose voditelji službi/odjela institucija u javnoj upravi. Unutar svake službe/odjela za svakog zaposlenika treba operativne ciljeve razraditi u obliku radnih planova kako bi se postavljene vrijednosti ciljeva mogle lakše nadzirati i utvrditi njihov podbačaj ili prebačaj. Sukladno ostvarenim ciljevima (podbačaj/prebačaj) obvezno treba uspostaviti sustav motivacije i nagrađivanja zaposlenika prema ostvarenim rezultatima. Ovim modelom spušta se odlučivanje i odgovornost na niže razine, čime se postiže brža protočnost dokumenata između razina, veća fleksibilnost prilikom pružanja usluge građanima, bolja savršenost informacija, veći stupanj decentralizacije i veća brzina u davanju usluga.

*Treći model koncepta novog javnog menadžmenta, strateško planiranje,* treba usredotočiti na određivanje zadataka svake organizacije u javnom sektoru u Republici Hrvatskoj i definirati njihove performanse na kvantitativnoj i kvalitativnoj razini. Prije određivanja zadataka svakoj organizaciji, ministarstvo postavlja strateške smjernice koje obuhvaćaju ciljeve i njihove mjerne instrumente

za razdoblje od minimalno pet godina. Nakon toga, svako ministarstvo treba od organizacija koje su mu podređene zatražiti da naprave i dostave taktički plan ostvarivanja postavljenih strateških smjernica na razdoblje najmanje do dvije godine s potrebnim prilagođavanjem, promjenama strateških smjernica i državnog proračunu. Kada Vlada Republike Hrvatske donese proračun za sljedeću godinu, svako ministarstvo analizira jesu li se smanjile ili povećale stavke unutar njihova proračuna i kako će dodijeljena sredstva utjecati na izvršenje strateškog plana. Svako ministarstvo obavještava organizacije da trebaju donositi taktičke planove prilagođene dodijeljenim financijskim sredstvima. Isti se postupak primjenjuje i pri rebalansu državnog proračuna. Ako se ne smanje ili povećaju financijski kapaciteti pojedinog ministarstva, tada se nastavljaju provoditi taktički planovi prema definiranoj dinamici izvršenja. Nakon što organizacije definiraju taktičke planove na temelju strateških smjernica, ministarstva izrađuju konačne strateške planove s obveznom vizijom, misijom, ciljevima, zadacima, načinima izvršavanja zadataka i ostvarivanjem postavljenih ciljeva i budžetima usklađenima s financijskim sredstvima iz državnog proračuna. Ministarstva trebaju po potrebi kvartalno ili polugodišnje, a obvezno godišnje zahtijevati od organizacija da sastave svoj izvještaj o provedenim zadacima s jasno utvrđenim troškovima realizacije kako bi se utvrdilo jesu li i koliko ispunili definirane ciljeve. Ako organizacije nisu ostvarile neke od postavljenih ciljeva, ministarstva trebaju od njih zatražiti da detaljno objasne razloge kako bi se utvrdilo jesu li za neostvarivanje ciljeva uzrok sama organizacije ili su to vanjski čimbenici, poput političkih, ekonomskih, tehnoloških, društvenih.

*Decentralizacija* u javnoj upravi u Republici Hrvatskoj znači premještanje sjedišta organizacija u državnom vlasništvu te njihovih funkcija i ovlasti s države na niže razine. Tako će trgovačka društva i određene agencije i tijela državne vlasti imati sjedište u drugim gradovima, a ne samo u Zagrebu, radi kvalitetnijeg davanja usluga građanima i poticanja razvoja gospodarskog i društvenog života građana u određenom sjedištu. Uz premještanje sjedišta, decentralizacija treba obuhvatiti prenošenje ovlasti i funkcija na regionalnu i lokalnu razinu. To znači da glavnim gradovima (Split, Rijeka, Osijek) treba dati status županije, kao gradu Zagrebu, kako bi imali potpuno upravljanje svojim resursima. Razlog je što tri velika grada, Rijeka, Split i Osijek, trebaju imati odobrenje od županija, primjerice, za davanje koncesije na pomorsko dobro, a uložili su u izgradnju infrastrukture koju namjeravaju dati u koncesiju. Uz to, koncesionar županijama plaća koncesijsku naknadu na godišnjoj razini uvećanu za određeni postotak od ostvarenog prihoda. Nadalje, premještanje sjedišta pojedinih organizacija u javnoj upravi te njihovih funkcija i ovlasti samo je jedan od segmenata modela decentralizacije. Tu je još i porezna decentralizacija, koja se u ovom radu neće obrađivati jer obuhvaća usklađenost državnog proračuna s proračunima jedinica regionalne i lokalne samouprave.

## **4. ZAKLJUČAK**

Javna uprava u Republici Hrvatskoj 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 poreznih obveznika, što je temelj funkcioniranju 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.

Republika Hrvatska nije dosad izrazitije reagirala na potrebne promjene javne uprave u društvu. Pred njom je dugotrajan i složen proces reforma koje obuhvaćaju modernizaciju javne uprave. Za početak tog procesa prvenstveno je potrebno izraditi analizu postojećeg stanja sustava. Reformu upravnog sustava treba učiti na iskustvima zapadnoeuropskih zemalja temeljenima na dugotrajnoj tradiciji njihove javne uprave, i prilagoditi je po načelima modela usklađenih s hrvatskim uvjetima. Taj proces ima vidljiva ograničenja, prvenstveno u polaznim osnovama, određenim navikama i otporima iz sporoga postojećeg sustava i političkim odlukama demokratskog društva koje ima relativno kratku povijest. Ali je cilj jasan i izvediv, a to je transformirati javnu upravu u efikasnu i učinkovitu, uz transformaciju kao kontinuirani proces u budućnosti koja bi odgovarala izazovu svakog vremena.

Uzimajući u razmatranje javnu upravu počevši od lokalne do državne razine, uključujući tvrtke u vlasništvu javnog sektora, primjena koncepta novog javnog menadžmenta s aspekta efikasnosti i kvalitete usluga javne uprave veoma je nužna i s aspekta građana i s aspekta razvoja. Prije kvalitetnije primjene koncepta novog javnog menadžmenta, koji se zasniva se na reformama u javnoj upravi, potrebna je analiza postojećeg stanja proširena s dubinskim snimanjem s financijskog i pravnog aspekta. Nakon kvalitetno provedenog dubinskog snimanja i analize postojećeg stanja u tijelima javne uprave, tek tada se može odrediti na koji je način moguće kvalitetnije primijeniti temeljne modele koncepta novog javnog menadžmenta kako bi se utvrdilo koji je model i u kojem stupnju primjenjiv s obzirom na karakteristike državne javne uprave. Taj posao neće biti kvalitetno proveden bez sudjelovanje struke, javnosti i političkih aktera.

Koncept novi javni menadžment podrazumijeva brojne promjene koje se moraju provesti u radu i organizaciji javne uprave, čime bi se postigla bolja efikasnost i kvalitetnije pružanje usluge krajnjim korisnicima, tj. građanima. Koristeći se primijenjenim i istovremeno različitim iskustvima zapadnoeuropskih zemalja, u Republici Hrvatskoj će nakon provedenih analiza biti nešto lakše krenuti u reforme javne uprave i pronaći optimalna rješenja. Donošenje strategije prvi je korak, a temeljite su analize osnova za donošenje odluka i njihovu provedbu. Posebno treba naglasiti da je, uz potrebu provođenja analize, pripreme modela i reforma javne uprave, važno osigurati kontrolne mehanizme, dakle institucije koje neovisno o političkim utjecajima imaju stručnu zadaću provjere efikasnosti

i učinkovitosti rada javne uprave. Neovisnost takvih institucija je sigurnost za kvalitetnu i efikasnu provedbu predloženih reforma.

Primjena koncepta novog javnog menadžmenta omogućila bi javnoj upravi u Republici Hrvatskoj: jasno utvrđivanje mjerila i kriterija mjerenja efikasnosti, jačanje uloge i odgovornosti državne revizije i interne revizije, kontinuirano praćenje i preispitivanje učinkovitosti i transparentnosti u poslovanju, objavljivanje planova ulaganja, programa, strategija, izvještaja o radu, izradbu financijskih izvještaja, općih akata, unutarnjeg ustrojstva te zapisnika i zaključaka sa službenih sjednica, informacije o dodijeljenim donacijama i sponzorstvima, planove javne nabave, pravilnike o provedbi „bagatelne“ nabave, informacije o postupcima javne nabave i dokumentaciju za nadmetanje, registar ugovora o javnoj nabavi i druge informacije kojima se utječe na interese korisnika, prema Zakonu o pravu na pristup informacijama.

## LITERATURA

Perko Šeparović, I. 2006. *Izazovi javnog menadžmenta, Dileme javne uprave*, Golden marketing. Tehnička knjiga.

Buble, M. 2006. *Osnove menadžmenta*. Sinergija nakladništvo. Zagreb.

Brunner, C. 2002. Novi javni menadžment: suvremene upravne reforme u Austriji. Hrvatska javna uprava. god. 4., br. 3-4, str. 633-650. Zagreb.

Budak, J. 2011. *Deset tema o reformi javne uprave u Hrvatskoj*. Ekonomski institut Zagreb. Zagreb.

Christoffersen, H.; Paldam, M. 2004. Privatization in Denmark. 1980-2002. *CESifo Working Paper*, br. 1127, str. 1-32 Copenhagen.

Đulabić, V. 2002. Modernizacija javne uprave, povijesne odluke, aktualno stanje i razvojne perspektive. *Hrvatska javna uprava*. god. 4., br. 2, str. 473-484. Zagreb.

Green Pedersen, C. 2002. New Public Management Reforms of the Danish and Swedish Welfare States: The Role of Different Social Democratic Responses. *An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. god. 15., br. 2, str. 271-294.

Greve, C. 2007. Public management reform in Denmark. *Public Management Review*. god. 8., br. 1, str. 161-169.

Greve, C. 2003. Public Sector Reform in Denmark: Organizational Transformation and Evaluation. *Public Organization Review: A Global Journal*, god. 3., br. 1., str. 269-280.



Hagen, K.; Sitter, N. 2006. *Public Sector Reform and Economic Success: Nordic lessons to be learnt?* The Centre for European and Asian Studies at Norwegian School of Management. Oslo.

Manojlović, R. 2010. Danski model novog javnog menadžmenta – može li poslužiti kao uzor Hrvatskoj. *Hrvatska javna uprava*, god. 10., br. 4, str. 961-996. Zagreb.

Perko Šeparović, I. 2002. Novi javni menadžment-britanski model. *Politička misao*, god. 39., br. 4, str. 31-43. Zagreb.

Ranerup, A., Henriksen, H. Z.; Hedman, J. 2016. An analysis of business models in Public Service Platforms, *Government Information Quarterly*, br. 9, str. 1-9.

Rosta, M. 2011. *What makes a New Public Management reform successful? An institutional analysis. An introductory essay.* Corvinus University of Budapest. Budapest.

Škarica, M. 2012. Public Administration Reforms in a Fragile Institutional Framework: The Case of Albania, *HKJU – CCPA*, god. 12., br. 2, str. 361–389. Zagreb.

**Željko Mateljak, PhD**

University of Split  
Faculty of Economics  
E-mail: zeljko.mateljak@efst.hr

**Srdjan Gjurkovic, MSc**

E-mail: sgjurkovic@gmail.com

**IMPLEMENTATION OF THE CONCEPT OF NEW  
PUBLIC MANAGEMENT IN ORDER TO INCREASE  
PUBLIC ADMINISTRATION EFFICACY IN THE  
REPUBLIC OF CROATIA**

***Abstract***

*Public administration in the Republic of Croatia is one of most important fields in reaching the goals of the economic strategic guidelines. Despite the fact that public administration is prevalingly non-profit, during the crisis there is a growing amount of requests for implementation of principal methods of business management in order to reduce the costs and to reach the set goals. Since in non-profit organizations the goal is to fulfil the citizens' requests, there is a growing need for implementation of the new public management concept in public administration in most of the countries worldwide within the past twenty five years. The concept of new public management includes implementation of basic models, such as the Washington model, management by results, strategic planning and decentralization. Taking into consideration the importance of implementation of the previously mentioned basic models within the new public management concept, this paper elaborates on the issue whether a better implementation of the new public management concept could increase public administration efficacy in the Republic of Croatia.*

***Key words: new public management concept, public administration, organization, efficacy, Republic of Croatia***

***JEL classification: H83***