

Novi javni menadžment: suvremene upravne reforme u Austriji

*Christian Brünner**

UDK 35.07 (436)

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 15. 11. 2002.

Prihvaćeno: 10. 12. 2002.

Krizni menadžment ne može osigurati učinkovitost i efikasnost uprave iako u određenoj mjeri uspijeva suzbijati čimbenike koji otežavaju postizanje tih ciljeva. Postoji potreba za stalnim nadzorom nad izvršavanjem zadataka, kritičkim ocjenjivanjem ciljeva te djelotvornom konsolidacijom proračuna. Dva različita upravljačka obrasca jesu administrativni model, usmjeren na izvršavanje zakona, na proceduru i input, te poduzetnički model usmjeren na svrhe, rezultate i output i iz kojeg proizlazi novi javni menadžment, a zatim i nova politika. Upravna reforma u Austriji obuhvaća deregulaciju, funkcionalnu reformu, povjeravanje obavljanja poslova nezavisnim organizacijama, samoorganiziranje za obavljanje poslova, privatizaciju, uključivanje građana, elektroničku upravu te promjenu položaja upravnog osoblja.

Ključne riječi: krizni menadžment, nadzor izvršenja, ocjena ciljeva, novi javni menadžment, nova politika, reforma, Austrija

1. Čimbenici koji remete učinkovitost i moć uprave

Učinkovitost i moć uprave jesu nužne. Upravne su reforme stoga vječni izazov. S druge strane, postoje situacije koje zahtijevaju pose-

* Dr. Christian Brünner, profesor na Institutu za austrijsko, europsko i komparativno javno pravo, političke nauke i javnu upravu pri Karl-Franzens-Universität Graz.

ban reformski trud. Najnoviji je takav primjer članstvo u Europskoj uniji i, naročito, članstvo u ekonomskoj i monetarnoj uniji koje zahtijeva uravnotežene proračune prema kriterijima konvergencije. U Austriji se uravnoteženi proračuni ne mogu postići bez dalekosežnih strukturalnih reformi upravnog sustava.

Osiguranje učinkovitosti znači postizanje onoga što se od uprave očekuje tako da čitav sustav pravilno funkcionira (konkretno: 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: moraju se obaviti zadaci zadani upravi (izravno) od politike. Upravne funkcije moraju biti u skladu s političkim ciljevima i odlukama, ali i s potrebama građana. Nadalje, potrebno je razmotriti i druge kriterije, kao što su postupanje po pravilima ili izvršavanje zadaća sa što manjim utroškom sredstava (efikasnost). I konačno, uprava će 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 nužnih zadaća (najnoviji je primjer e-upravljanje) - i sve to čini poštujući politički i zakonski postavljene granice. Svi ti izazovi traže da uprava bude problemski orijentirana te da bude fleksibilna i sposobna za pronalaženje novih rješenja.

Međutim, učinkovitost i moć uprave često može biti pod utjecajem raznih otežavajućih faktora, poput nedostatnih sredstava, neprimjerene organizacije upravnih struktura i postupaka, neefikasnog korištenja sredstava, sporosti upravne mašinerije, birokratizacije, otuđenja od građana, preopterećenja brojem zadataka, itd.

Otežavajući čimbenici mogu se podijeliti u tri skupine:

1. nedostatna sredstva,
2. neprimjerena organizacija, npr. pri obavljanju poslova, i
3. preopterećenje brojem zadataka.

Do sada se tim otežavajućim faktorima manje ili više učinkovito suprotstavljalo modelom *križnog menadžmenta*. Instrumenti i postupci

kriznog menadžmenta značili su smanjivanje proračuna pojedinim odjelima, povećanje poreznog opterećenja, češće zahtjeve za kreditima, donošenje novih mjera, zabranu zapošljavanja novih djelatnika (u Austriji se 15.000 radnih mjesta u upravi mora ukinuti do godine 2003.), podizanje radne svijesti i osjećaja obveze kod upravnog osoblja, racionalizaciju tijeka rada, nabavu dodatne tehničke opreme, itd.

Jaz između nedostatka sredstava i prevelikog broja poslova nije se smanjio, nego je, dapače, postao veći.

Primjenjivali su se dodatni instrumenti i postupci, poput preraspodjele proračuna te *cost-benefit* analiza pojedinih projekata. No, to je samo u nekim slučajevima ublažilo napetosti između nedostatka sredstava i preopterećenosti zadacima - nažalost, ne trajno i ne u svim slučajevima. Istodobno s rastućim poteškoćama da se financijski pokrije izvršavanje postojećih zadataka, rasla je i 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 bilo prilično teško osigurati funkcioniranje i obavljanje poslova, činilo se razumnim kritički se okrenuti trećoj skupini otežavajućih čimbenika, tj. preopterećenošću količinom poslova.

2. Nadzor izvršenja, ocjenjivanje ciljeva i konsolidacija proračuna

Kako bismo točno izrazili raznolikost motiva, predmeta i mjera kriznog menadžmenta, moramo se posebno pozabaviti nadzorom izvršenja, ocjenom ciljeva i konsolidacijom proračuna. S obzirom na tri tipa otežavajućih čimbenika, postoje i tri tipa upravnih reformi.

Nadzor izvršenja želi osigurati da se zadani opseg poslova izvrši na najbolji mogući način - imajući u vidu kriterije kao što su učinkovitost i efikasnost. Ovdje, međutim, sami poslovi nisu predmetom nadzora.

Nadzor se u osnovi bavi strukturom te organizacijom provedbe upravnih poslova. Da bi se spriječilo djelovanje otežavajućih čimbenika, potrebna je kontinuirana racionalizacija, što znači da odnos državnih službenika i radnog materijala mora biti takav da jamči najbolje moguće rezultate. Stoga je potrebno organizirati poslove i dodijeliti ih određenom tijelu, utvrditi potrebni radni materijal i sredstva, koordinirati i kontrolirati postupke, itd. Postoje posebne tehnike za provođenje tih mjera: npr. sheme za dodjelu zadataka, profili radnih mjesta, cost-benefit analize, itd. Nadzor izvršenja može najvećim dijelom obaviti i sama uprava. Naravno, s vremena na vrijeme, potrebne su političke odluke i propisi kako bi se promijenile one situacije koje onemogućuju primjereno izvršavanje poslova (npr. katalog odgovornosti i sustav nadležnosti koji ometaju pravilno izvršenje poslova).

Kritička ocjena ciljeva bavi se samom količinom poslova. Provjerava se jesu li i u kojoj mjeri ti poslovi potrebni ili nepotrebni s obzirom na društvene potrebe i njihovu hitnost. Dakle, svrha kritičkog ocjenjivanja jest prepoznavanje nevažnih poslova (zadatke koji nisu od središnjeg značenja) i njihovo eliminiranje tako da se važniji poslovi ne moraju reducirati i da ih se uopće može izvršiti. Najvećim dijelom krug upravnih poslova određen je političkim odlukama i pravnim propisima; međutim, uprava često ne voli prepuštati poslove pa ocjena ciljeva ne može ležati samo na upravi. Ocjenjivanje ciljeva stoga zahtijeva angažman donositelja političkih odluka i zakonodavca. Kako bi se zaokružila ocjena količine poslova, razrađeni su posebni postupci. No ti će postupci biti učinkoviti samo ako se institucionaliziraju, što znači da moraju postati sastavnim dijelom političkih, zakonodavnih i upravnih procedura.

Kritička ocjena ciljeva suočava se s mnogim problemima. Kad god treba smanjiti opseg poslova, pojavit će se određene skupine koje će se tome suprotstaviti. Ponekad je lakše konstantno povećavati opseg poslova ili ga stalno smanjivati nego propitivati ciljeve. Donositelji odluka i predstavnička tijela često će iz taktičkih razloga vezanih uz buduće izborne kampanje odustajati od propitivanja ciljeva. Ni uprava ne želi izgubiti dodijeljene joj poslove niti prouzročiti konflikte

propitivanjem ciljeva. S druge strane, nadzor izvršenja i sam postaje jedan novi i skupi posao. I konačno, teško je smisliti nove, učinkovite i korisne tehnike za ocjenjivanje ciljeva.

Konsolidacija proračuna također služi održavanju i poboljšanju efikasnosti rada uprave. Smatra se dijelom nadzora nad izvršenjem poslova. Konsolidacija proračuna znači da su prihodi i rashodi uravnoteženi.

Predmet ocjene ciljeva i nadzora izvršenja ne moraju biti samo poslovi uprave, već to može biti i zakonodavstvo. Zakonodavni postupci mogu se racionalizirati i poboljšati kvaliteta zakona ("nadzor izvršenja"). Broj zakona može se i smanjiti; raspon zakonskih praznina može se proširiti ("ocjena ciljeva"). Nadalje, potrebno je procijeniti financijske, ekološke i društvene učinke zakona.

Nadzor izvršenja i ocjena ciljeva mogu se baviti postojećim i novim poslovima, dakle mogu ih se implementirati *ex post* i *ex ante*.

Nadzor izvršenja i ocjena ciljeva integralni su dio planiranja poslova. Na primjer, postaje očito da je za planiranje poslova potrebno poznavanje opsega i primjerenog načina obavljanja poslova te društvenih potreba.

Donja tablica uspoređuje različite metode za održavanje učinkovitosti i efikasnosti uprave. Ocjena ciljeva u idealnom će slučaju prethoditi drugim akcijama. Jasno je da su mjere za konsolidaciju proračuna i nadzor izvršenja još uvijek vrlo važna sredstva za ocjenjivanje poslova.

	Konsolidacija proračuna	Nadzor izvršenja (ocjena poslova u širem smislu)	Ocjena ciljeva (ocjena poslova u užem smislu)
Svrha	Uravnoteženje prihoda i rashoda	Poboljšanje izvršavanja zadataka	Smanjenje broja zadataka
Pomoćna tijela	Predstavnička tijela i uprava	Uprava (samo ponekad predstavnička tijela)	Predstavnička tijela, građani i uprava
Instrumenti (mjere i tehnike)	Jednoliko smanjenje potreba; otkazivanje dogovorenih troškova, obračunavanje troškova po jedinici vremena (npr. mjesečno, tromjesečno)	Organizacija radnih postupaka; korištenje dodatne opreme; određivanje potreba za osobljem; Izračunavanje ekonomske efikasnosti: tehnike koordinacije; osvještavanje administrativnog osoblja	Katalogiziranje poslova; obveza izvještavanja (npr. o novim zakonima i mjerama); testiranje planiranih programa (npr. simulacija; nuspojave i naknadni učinci koji identificiraju nepoželjne zadatke); izrada popisa koji se trajno koriste i postaju fiksni dio politike i uprave
Prednosti	Kratkoročna efikasnost; ispitani postupci i tehnike; smanjena mogućnost društvenih sukoba	Povećanje efikasnosti postojećih resursa; detaljni, djelomično ispitani instrumenti; trajni institucionalizirani postupci	Usmjereni na rezultat; politički djelokrug akcije može se širiti; mogući jaz između društvenih potreba i kataloga poslova može se prepoznati u ranoj fazi
Nedostaci	Usmjeren na unos (input); minimalni djelokrug radnji koji jedva da se može širiti	Ne može se nositi sa znatnim manjkom sredstava	Velika vjerojatnost društvenih sukoba; skupo; problematično i nedovoljno ispitano

3. Dva tipa upravljačkih obrazaca

Razaznajemo dva tipa upravljačkih obrazaca: administrativni model i "poduzetnički" model.

Glavna karakteristika administrativnog modela jest ograničavanje uprave pravom, a ostale karakteristike su direktive, disciplinska odgo-

vornost i sl. te načela orijentacije na provođenje zakona, orijentacije na postupke i orijentacije na unos (input).

Nasuprot tom upravljačkom modelu nalazi se "poduzetnički" model u kojem se odražava "poduzetnički duh". Donji dijagram karakterizira ta dva modela u idealnom smislu te ih uspoređuje pomoću antiteza.

Modeli upravljanja

Administrativni model
upravljanja

"Poduzetnički" model
upravljanja

CILJEVI

ustaljen
nefleksibilan
usmjeren na ponudu

otvoren
fleksibilan
usmjeren na potražnju

DONOŠENJE ODLUKA (tko donosi odluke)

centralizirano

decentralizirano

PREDMET (što je predmet aktivnosti)

postupak
input
količina

uspjeh
output
kvaliteta

INSTRUMENTI

administrativna obveza
prisila
usmjereno prema izvedbi
status državnog službenika
(javnog službenika)

poduzetnički duh
poticaj
usmjereno prema cilju
status zaposlenika - poduzetnika

heteronomna kontrola
države

autonomna kontrola tržišta
(konkurencija, benchmarking)

odgovornost za ispravno/
zakonito djelovanje
disciplinska odgovornost

odgovornost za učinkovito
i djelotvorno postupanje
odgovornost za uspjeh

Strukture, instrumenti i obrasci ponašanja koji karakteriziraju "poduzetnički" model usmjereni su ciljevima, *outputu*/rezultatu i uspjehu; oni zahtijevaju strateško razmišljanje, upravljanje pomoću ciljeva (*management by objectives*), upravljanje pomoću ugovora, sheme troškova i operacija, standarde izvršenja i kataloga proizvoda kojima se strateški menadžment može provoditi dodjeljivanjem zadataka, delegiranjem, decentralizacijom, itd. U tom kontekstu decentralizacija ne znači samo decentralizaciju (državne) uprave već prenošenje ovlasti odlučivanja na društvo ili njegove dijelove te uključivanje predstavnika civilnog društva u obavljanje javnih poslova. Primjer u Austriji je buduće sveučilišno upravno tijelo. Članovi neće biti samo javni službenici već i stariji članovi civilnog društva. Pandan *benchmarkingu* mogu biti privatni davatelji usluga i inozemni sustavi javne uprave.

Kad je riječ o upravi, "poduzetnički model" ili njegovi dijelovi nazivaju se novim javnim menadžmentom (*new public management*). Jedan od uvjeta za uvođenje novog javnog menadžmenta jest proširivanje mogućnosti odlučivanja. Dva su vidljiva razloga za to. Prvo, opseg regulacije postao je teško savladiv - potrebna je deregulacija. Drugo, dinamika društvenog, ekonomskog i političkog razvoja je izrazita. Stoga je potrebna fleksibilnost da bi se na vrijeme odgovorilo na izazove. Veća fleksibilnost u donošenju upravnih odluka može se postići deregulacijom. Međutim, deregulacija stvara ozbiljan problem: načela vladavine prava i metode parlamentarnog nadzora slabe.

Izbor između tih dvaju upravljačkih modela nije stvar slučajnog odabira. On ovisi o "prirodi" i "karakteru" posla. Postoje zadaci koje je potrebno brzo i učinkovito provesti, tj. čija se brzina provođenja nadzire. Ali postoje i zadaci za koje to nije potrebno, kao što su npr. muzejske i sveučilišne službe. Međutim, i u tim slučajevima postoje određene obveze, kao npr. reguliranje upisa studenata.

Međutim, novi javni menadžment jest i može biti samo jedna strana medalje; druga je strana nova politika (*new politics*). Strukture, obrasci ponašanja i načela nove politike zahtijevaju učinkovitu ocjenu

odgovornosti države i učinkovitu reformu državnih funkcija, što znači promišljanje koje poslove treba obaviti država, a koje ne. Nadalje, treba razmotriti koja razina uprave (općina, okrug, regija, provincija, itd.) treba preuzeti koju upravnu odgovornost. Također je potrebno smanjiti broj pravnih propisa i učiniti ih lako razumljivima i lako primjenjivima. Odluke trebaju služiti ne samo u političke svrhe već moraju slijediti načela učinkovitosti i efikasnosti. Uloga politike (strateška razina, odlučivanje o tome što treba učiniti) i uloga uprave (operativna razina, odlučivanje o tome kako što učiniti) moraju se učinkovitije razgraničiti, a i upravljanje ljudskim resursima (usmjerenost prema postignućima) mora biti učinkovitije.

Što je svrha "poduzetničkog" modela upravljanja, odnosno novog javnog menadžmenta? Karakteristike toga modela njegova su usmjerenost ciljevima i odgovornostima, optimalna učinkovitost u postizanju tih ciljeva i obavljanju poslova, profesionalno rukovođenje, odgovornost donositelja odluka za najbolji mogući način ispunjenja obveza i decentralizacija u smislu sudjelovanja društva u procesima stvaranja mišljenja i odlučivanja.

Središnja točka svih organizacija, organizacijskih jedinica, društava ili bilo čega jesu ciljevi i zadaci. Ciljem smatram teoretsku definiciju željenog budućeg stanja, tj. vodeće načelo kojeg se članovi organizacije mogu i moraju držati. Vizualizacijom ciljeva moraju se utvrditi potrebni koraci na putu do njihova ostvarenja. Tako zadaci postaju nužna postignuća potrebna da bi se ti ciljevi ostvarili. Tradicionalna uprava koja vjeruje u administrativni model upravljanja usredotočena je na provedbu postojećih pravnih propisa i političkih odluka. Novi javni menadžment, međutim, zasniva se na tome kako uspješno postići ciljeve i obaviti zadatke - što god "uspjeh" u određenom kontekstu značio.

Bilo kako bilo, postizanje ciljeva i obavljanje zadataka traži dva načela optimizacije, a to su učinkovitost i efikasnost. Učinkovitost znači sposobnost da se proizvede željeni rezultat, i on je dokaz do koje je mjere cilj ostvaren i zadaci obavljani. Efikasnost (u ekonomskom značenju te riječi) znači "produktivnost" i rezultat je odnosa između

proizvedenih postignuća i angažiranja potrebnih sredstava, naročito financijskih, u raznim fazama postizanja ciljeva.

Brojni su razlozi što je optimizacija svih potrebnih napora za postizanje ciljeva i ispunjenje zadataka središnja točka novog javnog menadžmenta. Što se tiče sveučilišta, potrebno je naglasiti količinu sredstava koja dobivaju, tj. njihovu nedostatnost, i ulogu sveučilišta kao čimbenika u proizvodnji nužnoj za napredak društva (obrazovanje, znanje i tehnologije).

4. Pitanja rasprave i mjera vezanih uz reforme upravnog sustava i smanjenje javnih poslova

4.1. *Pitanje za raspravu*

Već duže se vrijeme, s više ili manje strasti, raspravlja o smanjenju javnih poslova. Jedan od razloga te rasprave jest zaustavljanje ekonomskog razvoja iz sredine sedamdesetih, koje je prouzročilo gubitak prihoda s jedne strane i povećanje troškova za poticanje razvoja s druge. Da bi se smanjio deficit prouzročen kreditima, država je povećala svoje prihode. Raspravljalo se i o aktivnostima i brojnim mjerama za smanjenje broja javnih poslova što također znači smanjenje javne potrošnje. Neke od mjera i aktivnosti opisane su dalje u tekstu.

4.2. *Funkcionalna reforma*

Funkcionalna reforma ima cilj raspodijeliti postojeće poslove na različita regionalna upravna tijela (općinu, regiju, federalnu državu,

nacionalnu državu, regiju kao kategoriju unutar EU, EU), na različite razine uprave (npr. vertikalnom dekoncentracijom - spuštanjem poslove na niža tijela) i unutar jedne upravne razine (npr. horizontalnom dekoncentracijom, tj. osnivanjem posebnog odjela). Jedan od kriterija te nove raspodjele može biti učinkovitije obavljanje poslova i usmjerenost prema građanima.

Ipak, poslovi se načelno ne mogu smanjiti funkcionalnom reformom, ali se svakako može postići racionalizacija rada. Priličan broj upravnih i pravnih jedinica ukinut je spajanjima.

Govoreći o regijama, između ostalog može se reći kako regionalne jedinice prelaze tradicionalne granice, npr. regija Alpe - Jadran ili buduće primanje Slovačke, Mađarske i Češke Republike u Europsku uniju koje će rezultirati otvorenim regijom Beč, Bratislava, Brno, Sopron i Győr.

4.2.1. *Outsourcing - povjeravanje obavljanja poslova nezavisnim organizacijskim jedinicama pod kontrolom upravnih tijela*

Može se govoriti o *outsourcingu* ili povjeravanju poslova ako te poslove više ne obavljaju ili ne obavljaju samo organi upravnih tijela različitih teritorijalnih jedinica (npr. savezna ministarstva, provincijska vlada, gradsko vijeće, itd.), već su povjereni nezavisnim organizacijskim jedinicama. Ta nezavisnost može biti financijska ili pravna, ali uz nadzor države. Često se kao pravne osobe koje će obavljati te poslove odabiru tvrtke sa zajedničkim fondovima ili društva s ograničenom odgovornošću. Takvo povjeravanje poslova trebalo bi poboljšati učinkovitost rada ili povećati fleksibilnost u obavljanju poslova. Primjer u Austriji su državne knjižnice, kontrola banaka, jedinice zračne kontrole, muzeji, državni laboratoriji, hidrometeorološke i geološke stanice, itd.

4.3. "Deregulacija"

Deregulacija ima cilj ograničavanje regulativne uloge države. To se može postići smanjenjem broja pravnih propisa ili smanjenjem stupnja regulacije (npr. manje od države nametnutih sporazuma za proizvodnju dobara, na polju zaštite okoliša itd.). Posebno pitanje za raspravu jest stupanj financijskih olakšica za privatni sektor koji se postiže takvom regulacijom ili lošija razina obavljenih poslova (npr. lošija kvaliteta proizvoda, kvaliteta života, kvaliteta okoliša). Ta je rasprava kontroverzna jer se deregulacijom količina javnih poslova zapravo smanjuje.

4.4. Samoorganiziranje za obavljanje poslova

Samoorganiziranje za obavljanje poslova znači da ih obavljaju različite skupine u društvu, dok upravna tijela različitih teritorijalnih jedinica (država, regija, provincija, općina) imaju samo pomoćnu ulogu (npr. pružanjem znanja ili prostora). Na taj način javna odgovornost nije na teritorijalnim jedinicama i njihovim organima (u užem i širem smislu) niti ona postaje privatni posao. Pored toga, državna regulacija i financiranje prilično su ograničeni.

Primjeri poslova pogodnih za samoorganiziranje jesu socijalni i zdravstveni sektor te sektor brige o mladima. Povlačenje države iz tih poslova ne samo da je olakšanje za državni proračun već se određeni poslovi mogu na razini društvenih skupina obaviti na primjereniji i humaniji način. To su npr. poslovi sestinstva, briga za stare i nemoćne osobe, društvena rehabilitacija društveno hendikepirane mladeži, itd.

4.5. Privatizacija

Privatizacija u obavljanju poslova u najužem smislu znači da država prestaje stvarati nove poslove, da se javna poduzeća i dionice zatvaraju ili prodaju privatnim osobama, a da stvaranje i obavljanje poslova postaje predmetom tržišnih mehanizama.

Taj oblik privatizacije donosi mnoge teškoće. Ako privatno obavljanje poslova ne donosi profit, teško će se naći privatna osoba koja bi ga željela preuzeti. Ako pak ne postoji konkurencija za privatizirani posao (npr. zbog previsokih investicijskih troškova), suočavamo se s učincima monopola. Ako se privatizirani poslovi ne prepuste privatnom sektoru (npr. zato što se ne možemo odreći financijskih poticaja ili određene kvalitete obavljenih poslova), upletanje države u regulaciju i financiranje usprkos privatizaciji još je uvijek znatno. Nadalje, cijela je rasprava kontroverzna i zato jer stupanj privatizacije ovisi i o ideološkim aspektima.

Ponekad povjeravanje obavljanja poslova (*outsourcing*) znači kraj obavljanja poslova od strane države i preusmjeravanje na privatne osobe, tj. na privatizaciju u širem smislu. To se može napraviti: (1) delegiranjem javnih ovlasti, (2) financijskim poticajima i (3) sklapanjem ugovora. Primjeri za prvu točku su stacionarna kontrola prometa u gradovima i provjera sigurnosti u zračnim lukama; planira se daljnje delegiranje poslova policije na privatne entitete. Primjer za posljednju točku je nacrt zakona o sveučilištima. Sveučilišta će dobiti "globalni" (a ne detaljni) proračun za tri godine; ugovori o izvršenju radova (*performance contracts*) potpisivat će se između pojedinih sveučilišta i ministarstva.

Takvo povjeravanje obavljanja poslova gotovo uopće ne utječe na upravljanje odnosno samo izvršenje poslova. Ono je samo pod nadzorom i financijski potpomognuto od države.

Postoje planovi za pokretanje modela javnog i privatnog partnerstva kako bi se, na primjer, potaknulo investiranje u prometnu i telekomunikacijsku infrastrukturu. Gradnja i održavanje autocesta dodje-

ljivali bi se privatnim pravnim osobama koje se same mogu financirati od cestarina.

Svrha je tih oblika povjeravanja poslova racionalizacija rada ili jačanje privatnog sektora. Na taj se način opseg javnih poslova smanjuje. Međutim, količina državne regulative i financijskih intervencija može još uvijek biti znatna.

4.6. *Usmjerenost na građane*

Jedan od glavnih ciljeva upravnih reformi jest usmjeriti javne usluge prema građanima. Položaj korisnika javnih usluga treba ojačati.

U Austriji se godinama razvijaju različiti instrumenti sudjelovanja građana u procesima upravnog odlučivanja. Neki od najnovijih planova su sljedeći: do 2005. godine potrebno je ostvariti uvjete da se sva interakcija između uprave i građana odvija elektroničkim putem; standardi izvedbe primjenjivat će se na pružanje javnih usluga; osnovat će se savezna informativna agencija s ciljem poboljšanja komunikacije između savezne Vlade i građana.

Glavni je zahtjev javnosti prema pružanju javnih usluga načelo *one-stop-shop* ("obavljanje poslova s jednim zaustavljanjem"). *One-stop-shopovi* bit će vezani uz financijske transakcije, investicije i poslovne organizacije i bit će jedinstveno mjesto za obavljanje svih poslova potrebnih da se osnuje i vodi poslovna tvrtka. Jedan od uvjeta za provođenje načela *one-stop-shop* je taj da se različita (upravna) tijela elektronički umreže kako bi se olakšalo obavljanje poslova vezanih uz osnivanje i vođenje posla, tvrtke, itd.

4.7. *Elektronička uprava (e-government)*

Kako je navedeno, postoje planovi da se interakcije između upravnih jedinica i građana do godine 2005. zamijene elektroničkim postupcima. Faze prema tome cilju bit će da će se već do 2004. godine

putovnica ili vozačka dozvola moći dobiti putem Interneta, ili da će do početka 2003. godine biti moguće poslati putem Interneta poreznu prijavu.

U gradu Salzburgu već se elektronički obrađuje ocjena i odobrenje molbe za izgradnju zgrade. Čitav bi se proces mogao skratiti 60 posto.

Online zrelost mjeri se na četiri razine:

Razina 1: **Informacija.** Informiranje o javnim uslugama pruža se putem Interneta. U 2001. godini 95% austrijskih općina već je imalo vlastite Internet-stranice.

Razina 2: **Interakcija.** Moguće je učitavanje tiskanih obrazaca. U 2001. godini 60% austrijskih općina već je doseglo tu razinu. Građani i poduzeća trebali bi imati koristi od tih mogućnosti. No, iako je više od polovine Austrijanaca zainteresirano za korištenje te mogućnosti, tek ih se 5% u stvarnosti njima koristi.

Razina 3: **Dvosmjerna interakcija.** Tiskani se obrasci elektronički obrađuju. Osnovni preduvjet za ovu razinu jest model za ustanovljavanje vjerodostojnosti, tj. elektronički potpis kao i odgovarajuća zaštita privatnosti.

Razina 4: **Transakcija.** Aspekti ove razine jesu obrada slučaja, izdavanje odluke, dostavljanje odluke, plaćanje pristojbi, itd. Ako se pogledaju usluge koje nudi elektronika, mora se reći da je *online* zrelost usluga usmjerenih prema tvrtkama znatno viša od usluga koje se pružaju građanima.

Očito je da e-uprava zahtijeva novu organizaciju rada.

4.8. Obrazovanje i obuka

Do sada su javni službenici imali mogućnost obuke na radu ili im je pružena mogućnost pohađanja seminara pri Saveznoj akademiji za

javnu upravu. Nažalost ta se akademija zatvara krajem ove godine. Od tada će ministarstva i druge upravne jedinice morati "kupovati" usluge usavršavanja od privatnog tržišta.

Jedan od ciljeva reformi na području obuke jest jača usredotočenost na vještine u međuljudskim odnosima i vještine rješavanja gospodarskih problema.

Drugi važni zadatak jest razvijanje ljudskih resursa. Ciljevi razvoja ljudskih resursa jesu poboljšanje kvalifikacija svih zaposlenih, poticanje upravljanja i motivacije, pomoć u razvijanju ličnosti i promicanje kulture komunikacije i suradnje.

Programi sveučilišta vrlo sporo reagiraju na nedavne i buduće promjene u javnoj upravi. Programi pravnih fakulteta još uvijek su usredotočeni na javno pravo, ne na javno upravljanje (*public management*). Austrijske *Fachhochschulen* (politehničke institucije usmjerene na obrazovanje za zanimanja) reagiraju mnogo brže. One nude programe s temama kao što su npr. upravljanje u općinama ili upravljanje u zdravstvu.

Privatni sektor koji nudi dodatno obrazovanje prilično je aktivan. Nude se brojni tečajevi i seminari s temama o različitim aspektima javne uprave.

Literatura

1. AICHOLZER, Georg (2002) Benchmarking und Best Practice im Bereich e-Government. u: *Internationale Entwicklungen, Organisation, Recht, Technik, Best Practices*. Wien: Österreichische Computergesellschaft
2. AICHOLZER, Georg (2002) E-Government: internationale Fortschrittsvergleiche boomen. *Newsletter des Institutes für Technologiefolgenabschätzung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften*, März, 2002.
3. EUROPEAN COMMISSION, *Web-based Survey on Electronic Public Services. Summary Report (Results of the first measurement: October 2001)*, http://europa.eu.int/information_society/eeurope/egovconf/documents/pdf/eeurope.pdf

4. FINZ, Alfred (2002) Die Hauptanliegen der Verwaltungsreform und ihre Auswirkungen auf die Haushaltsführung. *Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich 1-2*(2002)
5. NEISSER, Heinrich, Gerhard Hammerschmid, eds. (1998) *Die innovative Verwaltung. Perspektiven des New Public Management in Österreich* Wien
6. OBERMANN, Gabriel et al. (2002) *Evaluierung von Ausgliederungen. Kriterien für eine umfassende Bewertung*. Wien
7. Federal Ministry for Public Service and Sports (2001) *Public Service in Austria*. <http://www.bmols.gv.at>
8. SCHEDLER, Kuno, Isabella Proeller (2000) *New Public Management*. Bern
Verwaltungsreformgesetz (2002)

NEW PUBLIC MANAGEMENT: CONTEMPORARY ADMINISTRATIVE REFORMS IN AUSTRIA

Summary

Effectiveness, power and efficiency of administration have to be secured constantly. They are influenced by disruptive factors: shortage of resources, inadequacy of organisation and overexertion by number of tasks. The disruptive factors have been counteracted more or less effectively by the so-called crisis management. Yet, crisis management cannot secure an effective and efficient administration.

There is a need for a constant and systematic review of execution of administrative tasks, a constant and systematic review of objectives and an effective budget consolidation. In the article these efforts to maintain effectiveness and efficiency of administration are compared.

Two types of steering patterns are introduced. The one is the administrative steering model, the other one the entrepreneurial one. The main point of the administrative steering model is the determination of administration by law, further points are directives, disciplinary

responsibility, etc. and the following principles: orientation to the execution of law, procedure orientation and input orientation. On the other hand the entrepreneurial model is oriented towards objectives, output and success.

The one side of the medal is the new public management, the other side the new politics. The main aspects of the new public management and the new politics are analysed.

Different issues of the contemporary administrative reforms of the administrative system in Austria are referred: functional reform, outsourcing the fulfilment of tasks, deregulation, self organisation the performance of tasks, privatisation, participation of the citizens in the administrative decision making processes, e-government, issues concerning administrative staff.

Key words: crisis management, review of execution, new public management, new politics, administrative reforms, Austria