

Prof. dr. sc. Duško Lozina

**Inge Perko-Šeparović: IZAZOVI JAVNOG MENADŽMENTA
- DILEME JAVNE UPRAVE - Golden marketing - Tehnička knjiga:
Zagreb, 2006., str. 190.**

Inge Perko-Šeparović, dugogodišnja profesorica na predmetu “Znanost o upravljanju” pri Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, a koji predmet je ekvivalent predmeta “Upravna znanost” na pravnim fakultetima u Hrvatskoj, objavila je nedavno svoju novu knjigu pod naslovom “Izazovi javnog menadžmenta. Dileme javne uprave”. Poznata i priznata od ranije kao vrlo plodna autorica čija je specijalnost navlastito područje organizacijske teorije, što je rezultiralo i njezinim knjigama “Teorije organizacije” i “Tehnologija-moć-samoupravljanje”, autorica se i u ovoj svojoj novoj knjizi bavi iznimno aktualnim područjem uprave, a to je teorija “novog javnog menadžmenta”, pokazujući pritom pomake od klasičnog modela uprave, dakle, weberijanizma i taylorizma, ka pojavi novih pristupa u izučavanju uprave, utjelovljenog kroz paradigmatu “new public management”. Posebnost profesorice Perko-Šeparović i njezina opusa je i u tome što je jasno pokazala da se i žene mogu suvereno i ravnopravno nositi s izazovima upravnog područja, kojim su se barem do sada u Hrvatskoj uglavnom bavili muškarci.

Autorica polazi od pretpostavke da kakvoća života milijuna ljudi u suvremenim državama ovisi o znanju, vještinama, djelotvornosti, odanosti i moralu, na temelju kojih javna uprava obavlja svoje složene dužnosti i ostvaruje ciljeve koji su joj povjereni u ostvarenju javnih interesa i promicanju općeg dobra. Praktično od samih početaka javni management sadržan je u pojmu javne uprave i upravljanja u SAD-u. Razdoblje New Deal-a afirmira načelo djelotvornosti kao zahtjev da se javnom upravom riješe problemi ili ostvare ciljevi zbog kojih se poslovi obavljaju, te da se ti poslovi obave što učinkovitije. U Europi je aktivnost javne uprave dominantno usmjerena na provedbu zakona, čime se in ultima linea osigurava ideal vladavine prava. Dakle, pravni pristup imanentan Europi i menadžerski pristup svojstven SAD-u postupno se prožimaju. S naftnom krizom 70-tih godina prošloga stoljeća, dolazi do velikih promjena u shvaćanju javne uprave, kao što je inzistiranje na povećanju učinkovitosti i djelotvornosti. S tim u svezi, autorica izriče stav da “tendenciju globalizacije promiču globalni model reforme javnog sektora koji kao da je pokrenut globalnim ideološkim konsenzusom, no u biti je riječ o globalizaciji zapadnog modela političke ekonomije” (str.101.)

Na samom početku knjige, autorica se usredotočuje na problem definiranja javne uprave. Perko-Šeparović eksplicite zastupa tezu da pojam javne uprave nije ograničen samo na državnu upravu, nego obuhvaća i regionalnu i lokalnu samoupravu, javna poduzeća, djelatnost koncesionara i subvencioniranog

privatnika u obavljanju javnih službi. Iznoseći stajališta brojnih teoretika javne uprave, autorica se odlučuje za onu definiciju javne uprave "kao ukupnosti struktura i procesa kojima je krajnji cilj iniciranje i provođenje politika kojima se ostvaruje javni interes, odnosno opće dobro.

Sam menadžerski pristup javnoj upravi od početka je sadržan u pojmu javne uprave u SAD-u, te datira u 19. stoljeće i vezuje se za javnu upravu koju treba voditi u skladu s istim načelima i vrijednostima kao i velike poslovne tvrtke. Velike zasluge u inauguraciji ove koncepcije pripadaju Woodrowu Wilsonu, američkom profesoru i 28-om predsjedniku SAD. On je bio ogorčen sustavom patronaže koji izaziva korupciju i neučinkovitost javne uprave. Imenovanja se moraju zato vezati uz merit system, dakle uz zasluge i sposobnosti. Taylorizam je nova etapa u razvoju javnog upravljanja, čija je intencija bila da pronađe najbolji način za obavljanje nekog posla (tzv. time and motion study). Sažeto rečeno, taylorizam traži tzv. prvoklasnog radnika, onoga koji će s najmanje energije i optimalnim pokretima dovesti do maksimalnog učinka u procesu proizvodnje. U tom smislu Taylor i Fayol jako su utjecali na klasičnu školu upravljanja (Gulick, Urwick, Mooney i Reily), koja je u središtu svoga zanimanja imala probleme diobe rada, raspona nadzora, koordinacije i jedinstva naređivanja. Početkom Drugog svjetskog rata završava razdoblje dominacije taylorizma i mehanicističkog menadžerskog pristupa javnoj upravi, koji je bio potican brzom urbanizacijom, transformacijom komunikacija, povećanom mobilnošću ljudi, te kristalizacijom snažnih gospodarstvenih interesa.

Dwight Waldo drži da primarna svrha menadžmenta jest racionalnost koja vodi efektivnosti, a ne efikasnosti. Inge Perko-Šeparović donosi i široku lepezu mjera koje se primjenjuju u javnoj upravi posebice SAD-a, nakon Drugog svjetskog rata. Unutar upravljanja sustavom javnih službenika, sve značajnijim postaje upravljanje ljudskim resursima u javnom sektoru, čime se želi naglasiti značenje ljudskog čimbenika.

Povijest SAD-a glede promjene sustava javnih službenika može se podijeliti na tri razdoblja: "eru gentlemen" koja je započela s administracijom Washingtona 1789. godine i završila inauguracijom Jacksona 1829. godine, kada ju je zamijenio tzv. "spoils system", a on je formalno ukinut donošenjem Zakona o državnim službenicima (Pendletonov zakon, tj. Civil Service Act) iz 1883. godine. Tada se uvodi "merit system". Za Washingtona je temeljni kriterij pri imenovanju službenika bio "primjeren karakter". S vremenom on je inzistirao i na političkoj lojalnosti. Jefferson, Monroe i Adams, izjednačavali su prikladnost s višim društvenim statusom. Negativne posljedice dominacije sustava plijena bile su slabljenje etike efikasnosti i efektivnosti uprave. Merit sustav u smislu zasluga ustvari se temelji na otvorenom natječaju putem ispita. Posebnu pozornost autorica Perko-Šeparović stavlja na problematiku orijentacije uprave na građane. U konceptu "novog javnog menadžmenta" koji se temelji na supremaciji neoliberalnog tržišnog mehanizma, te tzv. "minimalne države", kritici države blagostanja, građanin je sveden na "kupca" ili "klijenta" usluge. Sve više se

afirmiraju načela efikasnosti, produktivnosti, troškovne djelotvornosti, natjecanja i profitabilnosti.

Inge Perko-Šeparović u ovoj novoj knjizi apostrofira i druge značajke reforme unutar pokreta “nove javne uprave”. Pritom upozorava na negativne posljedice koncepta “građanina kao kupca” koji po automatizmu favorizira bogatije slojeve društva u dostupnosti usluga javnih službi. Posebice se osvće na britanski model i uvođenje tzv. Povelja građanina (Citizens Charter) koju je promovirala vlada J. Majora 1991. godine, a koja je bila usredotočena na nekoliko krucijalnih tema i to: kakvoću, izbor, standarde i vrijednosti, no imale su i nakanu biti obzirnije u komunikaciji s građanima kao strankama.

Orijentacija na građane pokušaj je da se javne službe približe građanima uporabom novih informacijskih tehnologija i pogodnijim procedurama, te kraćim vremenom u realizaciji usluge.

Informacijsko doba vrlo je turbulentno u području uprave i upravljanja, tako da je jedan od novijih ideala tzv. “good governance” ili “dobrog upravljanja”, kojega podupiru i snažni svjetski ili globalni igrači poput Svjetske banke. “Governance”strukture temelje se na četiri stožerna načela; odgovornosti, participaciji, predvidljivosti i transparentnosti”. Završno poglavlje knjige Perko-Šeparović posvećuje razmjerno novom institutu koji postaje sve popularniji i u Hrvatskoj, a to je tzv. javno-privatno partnerstvo. Ovaj se institut kritizira s pozicija tradicionalne javne uprave, jer se sumnja kako podriva politički nadzor nad procesom odlučivanja, ali jednako tako i s pozicije novog javnog menadžmenta, koji ga dovodi u pitanje s obzirom na mogućnost da dugoročno partnerstvo potkopava kompeticiju između potencijalnih pružatelja usluga.

Zaključno, možemo ustvrditi da je Inge Perko-Šeparović napisala referentnu knjigu koja se epistemologijski i metodologijski naslanja na njezine ranije radove. Ova knjiga autoritativno progovara o novim tendencijama u razvoju suvremene uprave. Zato će ona biti pouzdano teorijsko uporište za sve zainteresirane za ovu tematiku, počevši od znanstvene i stručne javnosti, do studenata prava i politologije, ali i ostalih zainteresiranih. Uz knjigu “Nova javna uprava”, koju su kao teorijski prvijenac o ovom problemskom sklopu (doduše s drugačijeg metodologijskog motrišta) napisali potpisnik ovog prikaza i Mirko Klarić, još 2003. godine, a u nakladi Pravnog fakulteta u Splitu, ova će knjiga nesumnjivo pomoći boljem, cjelovitijem i sustavnijem razumijevanju ovih problema i unutar našeg hrvatskog upravnog područja.

Knjiga kolegice Perko-Šeparović značajan je obol razvoju hrvatske upravne znanosti, jer popunjava značajnu prazninu u poznavanju ove materije, barem kada je riječ o hrvatskoj upravnoj zbilji.

