

NOVI JAVNI MENADŽMENT U FUNKCIJI REFORME JAVNE UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI

NEW PUBLIC MANAGEMENT IN THE FUNCTION OF PUBLIC ADMINISTRATION REFORM IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Amila Koso*

APSTRAKT

Novi javni menadžment donosi povećanje standarda kvalitete i veću slobodu upravljanja u odnosu na politiku i administraciju. Osvrćući se na savremene tendencije javnih politika i isporuke javnih usluga, u ovom radu se ukazuje na moguće pravce i izazove reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini u cilju uvođenja novih standarda upravljanja. Tradicionalna, nereformirana javna uprava u bosanskohercegovačkom društvu je osuđena kao politična, neefikasna, neekonomična, neodgovorna, netransparentna, koruptivna, zatvorena i nepristupačna za građane, te ne predstavlja sistem dobrog upravljanja i ne osigurava bolji životni standard građana. Rad pokazuje da javna uprava može dobiti priliku za transformaciju iz formaliziranog birokratskog modela u menadžerski model koji vraća povjerenje u dobro upravljanje, odgovornost javne uprave prema široj društvenoj zajednici, te predstaviti službenike koji profesionalno i odgovorno služe građanima i zajednici. Istraživanjem se želi pokazati da se digitalizacijom administrativnih procesa i javnih usluga, smanjenjem administrativnih i fiskalnih troškova, većom slobodom upravljanja u odnosu na politiku i administraciju može stvoriti osnov za profesionalno javno upravljanje, na temeljima efikasne, efektivne, brze i jeftine javne uprave koja je odlika savremene pravne države.

Ključne riječi: reforma, javna uprava, novi javni menadžment, upravljanje, efikasnost, efektivnost, digitalna transformacija, profesionalizacija, javni interes,

funkcionalnost, javne politike, javne usluge, standardi kvalitete, sloboda upravljanja.

ABSTRACT

The new public management brings increased quality standards and greater freedom of management in relation to policy and administration. Reflecting on current trends in public policies and delivery of public services, this paper points out the possible directions and challenges of public administration reform in Bosnia and Herzegovina in order to introduce new standards of governance. Traditional, unreformed public administration in Bosnian-Herzegovina society is condemned as political, inefficient, uneconomical, irresponsible, non-transparent, corrupt, closed and inaccessible to citizens, and does not represent a system of good governance and does not ensure a better standard of living for citizens. The paper shows that public administration can be given the opportunity to transform from a formalized bureaucratic model to a managerial model that will restore confidence in good governance, public administration responsibility to the wider community, and to present officials who serve citizens and the community professionally and responsibly. The research aims to show that the digitalization of administrative processes and public services, reduction of administrative and fiscal costs, greater freedom of management in relation to policy and administration can create a basis for professional public management, based on efficient, effective, fast and low-cost public administration, that is a characteristic

* - Direktorica JU "Centar za kulturu, sport i informisanje" Visoko

of modern rule of law.

Keywords: reform, public administration, new public management, management, efficiency, effectiveness, digital transformation, professionalization, public interest, functionality, public policies, public services, quality standards, freedom of governance.

UVOD

Politička, pravna, ekonomska i društvena svjetska zajednica 1980-tih godina svjedočila je velikim promjenama u upravljanju javnim službama u različitim državama svijeta uključujući ekstremne slučajeve kao što su Ujedinjeno Kraljevstvo, Novi Zeland i Švedska. Način na koji su provedene reforme u javnom upravljanju formiraju novi pokret koji je prepoznatljiv po nizu radikalnih promjena, uključujući privatizaciju i ugovaranje, tržište usluga i samo upravljanje. Uopće govor o nekoj preopterećenoj državi nastao je kad su naftne krize smanjile državne prihode, a širenje socijalnih usluga povećalo državnu potrošnju kao dio brutto nacionalnog proizvoda. Rezultat svega navedenog je bila izričita težnja za smanjenjem troškova.

Reforme novog javnog menadžmenta su imale različite ciljeve, kako političke, tako i tehničke, ali, glavni cilj ovih reformi je bio stvoriti bolju vrijednost za novac u pružanju javnih usluga, što tačno odražava pomak prema promijenjenoj političkoj klimi koju karakteriziraju povećana averzija prema porezu i sumnja u velike vlade koje demistificiraju političku scenu i društvo. Potrebno je bilo napraviti promjene i preusmjeriti javne organizacije sa starog vladajućeg weberijanskog¹ oblika, kako bi

1 Weberijanska doktrina nastala je pod utjecajem Maxa Webera, prema kojem birokratiju karakteriziraju određeni elementi: organizacija službenih funkcija (ureda) na temelju određenih pravila; svaki ured ima specifičnu sferu utjecaja, skup obaveza za obavljanje određenih funkcija, autoritet za provođenje tih funkcija i sredstva prisile za obavljanje određenog zadatka; uredi su organizirani u hijerarhijski sustav;

smanjile veliki javni sektor koji je odrastao od 1940-ih kojeg su karakterisali visoki nivoi oporezivanja, te smanjiti moć velikih proizvođača i stvoriti više poslovnih organizacija javnih službi. Ovim načinom vlada je trebala postati manja, više poduzetna i proizvesti veću javnu vrijednost.

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

Jedan od takvih primjera je britanski model koji se prvi put javlja 1920-ih godina, gdje je tadašnji premijer Harold Wilson pokušao provesti reformu javne uprave, ali taj poduhvat je rezultirao neuspjehom, te se ne može uopće smatrati nekim začetkom novog javnog upravljanja. Novo javno upravljanje koje se pojavilo 1980-tih godina, ipak je predstavljalo pokušaj da se javni sektor učini poslovnijim i da se poboljša efikasnost vlade koja je ideje i modele upravljanja pozajmila od privrednog sektora. Obzirom na njihove političke ciljeve, reforme u novom javnom menadžmentu odražavaju šire pomake u makro-političkoj ekonomiji ovog perioda. Posebna važnost se daje građanima koji su primaoci usluga ili kupci u javnom sektoru. Novi sistem javnog upravljanja se oslanjao na decentraliziraniju kontrolu svih resursa i pojačano istraživanje drugih modela pružanja usluga kako bi se postigli bolji rezultati uključujući tržišnu strukturu u službenici se odabiru na temelju tehničkih kvalifikacija i prikladnog treninga; službenici ne posjeduju sredstva proizvodnje; službenici nisu vlasnici svog položaja jer je položaj dio organizacije i administrativni akti, odluke i pravila se pismeno formuliraju i pohranjuju.

kojoj su javni i privatni pružaoci usluga. Administracije Nove desnice 1980-tih godina predvođene utjecajnim političkim vođama poput Margaret Thatcher iz Ujedinjenog Kraljevstva i Ronalda Regana iz Sjedinjenih Američkih Država čvrsto su postavile temelje za smanjenje vlade i smanjenje poreza na političkom dnevnom redu. To je bio izraženiji pomak unutar konkretnijeg domena organizacije države. Jedna od glavnih kritika Margaret Thatcher bila je uloga „države dadilje“ (nanny state) koja je navodno „mazila i pazila građane od koljevke pa do groba“ koju je htjela zamijeniti „kulturom poduzetništva i osobne odgovornosti“. U intervjuu 1987. godine rekla je: „Društvo ne postoji.“²

Kao model upravne reforme, novi javni menadžment javlja se u skandinavskim zemljama, prvenstveno u Švedskoj, od 1988. godine. Ovaj model se ne temelji na neoliberalnim, već socijaldemokratskim vrijednostima koje se njeguju u Skandinaviji. Skandinavski socijalni model je aktivno dekomodificirao socijalne potrebe građana u težnji za minimizacijom razmjera u kojima blagostanje pojedinaca ovisi o njihovom uspjehu na tržištu. Istiskivanje tržišta iz proizvodnje blagostanja je kombinirano sa uvođenjem javnih politika usmjerenih maksimizaciji zaposlenosti i produktivnosti građana.³ Ovaj prvi val reforme javnog sektora bio je novi javni menadžment, najviše inspiriran idejama povezanim sa neoliberalizmom i teorijom javnog izbora. U samoj osnovi novi javni menadžment bio je radikalna promjena za sve vrste promjena, ne samo načina funkcioniranja javnog sektora, već i cjelokupne percepcije o tome.

Glavna hipoteza u velikom valu reforme novog javnog menadžmenta je da će veća tržišna orijentacija u javnom sektoru dovesti do veće troškovne efikasnosti vlada bez nekih posebnih negativnih posljedica na

² Inge Perko Šeparović, Novi javni menadžment – Britanski model, Politička misao, god. 39, br. 4, 2002., str. 36

³ G. Esping-Andersen, 2006. Ka dobromu društvu, još jednom. Zagreb, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

druge ciljeve ili razmatranja.

Ovaj rad želi istražiti i prezentirati što se sve može učiniti sa javnim menadžmentom u reformi javne uprave, o velikim praktičnim i namjernim posljedicama usvajanja načela javnog upravljanja od strane javnog sektora. Rad želi pokazati šta se može učiniti sa dobrim upravljanjem da bi se osigurali programi, usluge, politike i zakoni koji će služiti javnom dobru i isporučivati se na način koji je usklađen sa svrhom i ulogama našeg javnog sektora. Navedeni upravljački proces ima za cilj transformaciju tradicionalnog, rigidnog, hijerarhijskog, birokratskog modela javne uprave u fleksibilniji i više tržišno orijentiran oblik javnog menadžmenta.⁴

Građani žele učinkovite javne službe i veoma niske poreze, ali u isto vrijeme žele zaštitu svojih prava, priliku da se njihov glas čuje, a njihove vrijednosti i preferencije poštuju. Gdje je u svemu tome javna uprava Bosne i Hercegovine? Koliko se novi javni menadžment može inkorporirati u evropske standarde javne uprave? Da li je privatni sektor efikasan zbog dobre upravljačke politike? Ovo su sve pitanja koja će biti obrađena u ovom radu, naročito zbog činjenice da moderna javna uprava mora biti utemeljena na kvalitetnom pružanju usluga korisnicima (građanima) od strane obrazovanih, sposobnih i kompetentnih državnih službenika pri čemu se posebno mora voditi računa o transparentnosti podataka o javnoj upravi i unutar nje.

POJAM I KARAKTERISTIKE NOVOG JAVNOG MENADŽMENTA

Naziv novi javni menadžment izmislili su naučnici iz Velike Britanije i Australije koji su radili u oblasti javne uprave.⁵ Porijeklo ovog pojma bilo je sugeriranje novog gledišta prema organiziranom dizajnu u javnom sektoru. Pojedini istaknuti naučnici su definirali isti kao uvođenje nove institucionalne

⁴ O. Ružić, Javni menadžment, Stručni rad, Tehnički glasnik, Vol.8, No.4., 2014. godina, str. 461-466

⁵ C. Hood, A public management for all seasons? Public administration No.69 (1), 1991., 3-19

ekonomije u javni menadžment, a neki su se koristili terminologijom koja je pozivala konstantno na promjene u obrascima za kreiranje politika.

Novi javni menadžment je uveden usred jedne velike globalne neizvjesnosti u nastojanju da javni sektor učini učinkovitijim, odgovornijim izabranim vladama i više angažiranim u drugim sektorima. Isti se prvo počeo primjenjivati u anglosaksonskim zemljama u kojima su na vlast došle izrazito konzervativne stranke, nakon čega se postepeno širi i u ostale razvijene zemlje zapadne Evrope. Međunarodne nevladine organizacije poput MMF-a, Svjetske banke i OECD-a zalagale su se za primjenu koncepta novog javnog menadžmenta u tranzicijskim zemljama i zemljama u razvoju, te je to naročito evidentirano kroz privatizacijske procese.

U Ujedinjenom Kraljevstvu velike reforme javnog upravljanja orijentirane na pojavu novog javnog menadžmenta su se pojavile sredinom 1980-tih godina sa Griffithsonovim izvještajem koji je uveo opće upravljanje u Nacionalnu zdravstvenu službu Ujedinjenog Kraljevstva, zamjenjujući stari sistem upravljanja konsenzusom i olakšavajući administraciju, za koju su kritičari tvrdili da štiti tradicionalnu profesionalnu dominaciju.⁶ Konkretni primjeri se odnose na smanjenje troškova i potrošnje, naglašavajući važnost modernizacije javne uprave i značaj kulture poduzetništva.

Javni je menadžment gotovo od samih početaka sadržan u pojmu javne uprave i upravljanja u SAD-u, gdje je vrlo rano ugrađeno nastojanje da poslovi javne uprave budu što djelotvorniji (efektivniji), tj. da dovedu do rješenja onih problema ili ostvarenja onih ciljeva zbog kojih se obavljaju kao i to da se ti poslovi obave što učinkovitije (efikasnije), tj. sa što povoljnijim omjerom između uloženi sredstava i postignutih rezultata. Tako se još 1887. Woodrow Wilson u svom poznatom eseju *The Study*

6 E. Freidson, *Professional Dominance: The Social Structure of Medical Care*, Aldine-Aherton Press, New York, 1970.

of Administration zalagao u borbi protiv korupcije i "sistema plijena" za efikasnost i ekonomičnost, što je moguće jedino ako se strankama onemoguću upletanje u menadžment državom i on prepusti profesionalcima.⁷ Tipični načini upravljanja u javnom menadžmentu je kombinacija tržišta i upravljanja koja kombinuje veću konkurenciju između službi javne uprave i snažnije upravljanje u njima.

Karakteristike sistema novog javnog menadžmenta u javnom sektoru zapravo su jačanje konkurentnosti, objektivnost promocije, fokus na planiranje i vrednovanje osnovnih rezultata. Ključne osobine se odnose na dobro menadžerstvo, konkurenciju, ugovaranje, mjerenje i ocjenu uspješnosti, nove informacione i komunikacione tehnologije, te saradnički rad i konzumerizam. Ova vrsta upravljanja se služi konceptima projektnog upravljanja, plitke hijerarhije, usmjerenosti na klijenta, depolitizaciji i cjelovitog upravljanja kvalitetom.

Koncept novi javni menadžment je heterogen tako da obuhvata 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 (odnose se na:⁸

- 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,

7 R. C. Chandler/J.C. Plano, *The Public Administration Dictionary*, ABC-Clio, Santa Barbara, California, 1988., No.43

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

- 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.

Iza svih doktrina nalaze se brzo rastuće političke i društvene vrijednosti koje naglašavaju efikasnost i produktivnost, više nego tradicionalni pojmovi demokratske odgovornosti i pravnog postupka. Reforme novog javnog menadžmenta često se smatraju instrumentom vladajućih političkih elita koji može promovirati dobro upravljanje i povećanu transparentnost u zemljama u razvoju gdje su evidentni naslijeđeni problem sa vladom i visokim nivoom korupcije zbog kojih i jednostavne donacije pomoći postaju neučinkovite i neupotrebljive prema krajnjim korisnicima.

Hood (1991) je pružio utjecajnu definiciju sedam osnovnih karakteristika reformi novog javnog menadžmenta:⁹

- profesionalno upravljanje “rukama”;
- eksplicitni standardi i mjere učinaka;
- veća disciplina u kontroli zasnovanoj na učinku (budući da su rezultati sada važniji od procesa);
- raščlanjivanje jedinica u javnom sektoru;
- veća konkurencija unutar samog javnog sektora;
- više prakse upravljanja u privatnom sektoru uključujući fleksibilne ljudske resurse menadžmenta);
- težnja ka “efikasnosti” i “raditi više za manje rada”.

Novi javni menadžment ima dva glavna pravca koja se odnose na marketing i korporativno upravljanje. Najekstremniji oblik marketizacije je privatizacija.

9 C. Hood, A public management for all seasons? Public Administration, 69 (1), No. 3-19

Privatizacija je prenos imovine sa države na privatni sektor. Ovdje već vidimo poveznicu sa bh.tržištem i tranzicijskim poslijeratnim periodom.

U ne tako dalekoj historiji, neke države su prodavale razne nacionalizirane industrije na berzama, a ostala državna preduzeća su prodavana njihovim zaposlenicima, najčešće otkupom uprave. Neki drugi su prodavani njihovim pojedinim firmama ili konzorcijima. Industrije su bile podložne dramatičnim privatizacijama, te su najčešće uključivale telekomunikacije, željeznice, elektroprivrede, komunalna preduzeća i usluge otpada. Pored velikih privatizacijskih poslovnih aktivnosti, manje privatizacije su uključivale hotele, parking i kongresne centre za koje su vladajuće elite jednako imale interesa, ka i druge države. Ostali oblici marketizacije i dalje su češći oblik od same privatizacije. Najčešće se prezentiraju kroz poticajne strukture u pružanju javnih usluga putem ugovaranja, kvazi tržišta i izbora potrošača.

I onda se zapitamo šta je stvarni cilj privatizacije i marketinga u procesu novog javnog menadžmenta? Glavni cilj marketinga je učiniti javne usluge ne samo učinkovitijim već i odgovornijim prema potrošačima kojima se daje veći izbor pružatelju usluga. 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.¹⁰ Promjene u percepciji javnih usluga, sazrijevanje radne snage, sveobuhvatna ekonomsko tehnološka transformacija i globalizacija su karakteristike koje su se odrazile na javni sektor, te novi način upravljanja pod nazivom Novi javni menadžment – New Public Management.

10 Ž. Mateljak, S.Gjurković, Primjena koncepta novog javnog menadžmenta u funkciji povećanja efikasnosti javne uprave u Republici Hrvatskoj, Pregledni rad, 2016. godina, str. 117-134

Od novog javnog menadžmenta se očekuje puno, a naročito u reformističkom smislu. Sa društvenog aspekta, važna motivacija za reformističko upravljanje javnog sektora je osnaživanje građana da se uključe u politički život, da se osigura bolja provedba propisa, da se u političku debatu uključe novi sudionici i da se općenito ukloni neravnoteža u odlučivanju zbog nedostatka informacija od kojeg pate određene društvene skupine.

STARA JAVNA UPRAVA I NOVI JAVNI MENADŽMENT- POZITIVNE I NEGATIVNE POSLJEDICE

Visoki stepen profesionalnosti, stručnosti i individualirana odgovornost, lojalnost službenika u javnoj upravi, a ne političkom subjektu ili interesnoj grupi su uslovi za efikasnu, brzu i jeftinu javnu upravu koja je u temeljima savremene pravne države. Međutim, svaki građanin svakodnevno se susreće sa javnom upravom u vezi sa predstavnicima, aktivnostima i materijalnim organima uprave. U savremenom dobu u javnoj upravi uklanjaju se zaposlenici koji su sposobni i koji rade za širu društvenu zajednicu. Traže se i postavljaju poslušnici, diskutabilne moralnosti i koji podvlađuju jednom licu ili interesnoj skupini, najčešće političkom subjektu na vlasti.

Reformisana javna uprava podrazumijeva uz reorganizaciju i široki proces reobrazovanja, kao i promjene u sistemu nagrađivanja kako bi se korupcija smanjila i omogućila selekcija kadrova. Kadrovsku politiku je neophodno izmijeniti, te osloboditi od nepotizma, rodbinskog, tazbinskog i političkog utjecaja, kao i drugih pojava koje predstavljaju prepreke u radu bh. javne uprave.

Našoj javnoj upravi su potrebni stručni, autonomni, moralni, sposobni, profesionalni i ljudski kadrovi. Evropski sud pravde je svojim presudama utvrdio sljedeća načela: zakonitost, proporcionalnost, nediskriminaciju, salušanje stranaka, dostupnost upravnih sudova i materijalnu odgovornost javne uprave.¹¹ Građani

11 M.Selimić, Upravno djelovanje Evropskog suda

su uskraćeni u potpunom i efikasnom ostvarivanju njihovih prava i nisu uključeni u proces donošenja odluka. Zbog toga je povjerenje građana u rad javne administracije na veoma niskom nivou. Politizacija javne uprave dovodi do neprofesionalnosti i niske motivacije službenika jer je javna tajna način prijema u službu i ubrzano napredovanje poslušnih i politički privilegovanih ljudi, te do raširenog javnog uvjerenja da obrazovanje i kompetencije nisu temeljni kriteriji zapošljavanja i napredovanja. Građani moraju imati povjerenja u javnu upravu, odgovornost javne uprave prema široj društvenoj zajednici i službenici koji služe (profesionalni i odgovorno) građanima i zajednici.

Većina javne uprave se tretira samo kao biznis kojem su strukture, prakse i poticaji naslijeđeni iz menadžmenta u privatnom sektoru. Javna uprava i javni sektor jednostavno ne bi trebali biti vođeni isključivo finansijskim imperativom ili imperativom učinkovitosti zbog činjenice da se sukobljava sa rezultatima javnog dobra i dovodi do odluka koje novcu daju prednost nad ljudima. Da li je to upravo činjenica koju nosi menadžment u javnoj upravi? Da li se mogu uzeti samo one pozitivne stvari koje se odnose na ekonomičnost, efikasnost i efektivnost? Iako zasigurno postoje stvari koje javni sektor može naučiti od privatnog sektora, javni sektori su različiti i ne bi trebali slijepo kopirati prakse privatnog sektora jer su uloge, odgovornosti, poticaji i svrha mnogo drugačiji.

Koncept novog javnog menadžmenta podrazumijeva brojne promjene koje treba provesti u radu i organizaciji javne uprave, naročito u državama Zapadnog Balkana čime se zasigurno može postići bolja efikasnost i kvalitetnije pružanje usluge krajnjim korisnicima. Na taj način se u zastarjelu i nefukcionalnu javnu upravu uvode relevantna načela i reforme kako bi im se službenici u javnoj upravi što prije adaptirali i efikasno obavljali svoje radne zadatke.

pravde, „Stručni časopis „Uprava“, br.3/2011, Fakultet za javnu upravu-pridružena članica str.19

Mnogi teoretičari i uvaženi analitičari imaju mišljenje da državni službenici mogu pomoći samo u pružanju resursa ili sklanjaju sa puta, a javnu upravu i javni sektor ne vide kao politiku na kojoj mogu stvarati, niti biti potencijalni partner ili koordinator u rješavanju složenih upravnih i građanskih problema.

Ono što se svi zasigurno mogu složiti je činjenica da su javni sektor i uprava neophodan i pozitivan temelj društva i demokratije, te da naša retrogradna javna uprava itekako može inkorporirati određene segmente novog javnog menadžmenta u svoje upravne sisteme. Definitivno, moderna javna uprava mora biti utemeljena na kvalitetnom pružanju usluga korisnicima (građanima) od strane visokoobrazovanih, sposobnih i kompetentnih državnih službenika pri čemu se posebno mora voditi računa o transparentnosti podataka u funkcioniranju javne uprave. Sve gore navedeno je u korist javnog menadžmenta prema zastarjelim principima upravljanja u javnoj upravi. Međutim, koje su negativne posljedice pojavnog oblika novog javnog menadžmenta?

U ovom slučaju državni službenici i namještenici gube sigurnost zaposlenja i napredovanja, te se veći broj radnih mjesta popunjava sa ugovorima ograničenog trajanja, a poslovi se povjeravaju firmama i pojedincima izvan javne uprave. Negativne posljedice reforme javnog menadžmenta uglavnom se odnose na to da se ekonomska vrijednost i motivi na kojima počiva politika novog javnog menadžmenta nisu uvijek u skladu sa vrijednostima i ciljevima javne uprave, koja prvenstveno mora imati naročitu pažnju prema javnom interesu, pravednosti i jednakosti. Težnje savremene države i njene uprave moraju biti puno više od puke učinkovitosti.

Ugovaranjem usluga u principu bi se mogli smanjiti visoki socijalni i dodatni troškovi na osnovnom tržištu rada u javnom sektoru. Veće zapošljavanje radnika zasnovanih na ugovorima, a ne stalnog rada ukazuje na fleksibilnije tržište rada u javnom sektoru,

koje bi moglo smanjiti nivo plata i napraviti uštede. Reforme definitivno potiču veći izbor i daju veći glas korisnicima javnih usluga, koji se sada tumače kao kupci (više nego kao građani). Ove reforme u upravnom sistemu više odražavaju vrijednosti koje su postale manje poštene i više potrošačke.

Javna uprava se svakodnevno mora baviti pitanjima odgovornosti prema ljudima pri čemu se ljudi nikad ne mogu i ne smiju tretirati samo kao potrošači ili kupci kako je to slučaj kod novog javnog menadžmenta, već kao građani koji od iste imaju pravo tražiti polaganje računa za akcije koje poduzima ili propušta poduzeti.

Kada posmatramo bosanskohercegovačku javnu upravu, najbliže istraživanje koje je komplementarno sa ovom javnom upravom je napravio Rosta koji 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 nivoa, gdje je u prvom nivou 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.¹² Upoređujući sve navedeno sa radom javne uprave u BiH možemo primjetiti evidentan

12 M.Rosta, 2011. What makes a New Public Management reform successful? An institutional analysis. An introductory essay. Corvinus University of Budapest. Budapest, No.9-12

jaz između nedostataka sredstava, prevelikog broja poslova, neadekvatne kvalifikacijske strukture i učinkovitosti javne uprave.

PRIMJENA NOVOG JAVNOG MENADŽMENTA U REFORMI JAVNE UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI

Dobra javna uprava nastala je kao izraz težnje čovjeka za punom slobodom i njegovim pravom da učestvuje u odlučivanju, što je osnovni preduslov nastanka postojanja demokratije sveukupnog ekonomskog razvoja. Za dobru javnu upravu prije svega potrebna je decentralizacija političke vlasti i same javne uprave, s ciljem pružanja prava građanima i odgovornosti službenicima.

U reformi javne uprave na nivou Bosne i Hercegovine postoje poteškoće koje su u osnovi iste kao kod mnogih drugih reformi i oblasti u našoj državi, ali u suštini se odnose na poštivanje ili nepoštivanje Ustava, odnosno okvira i nadležnosti datih državi i njenim entitetima Dejtonskim sporazumom. Imajući u vidu značaj samog procesa, naponi na reformisanju javne uprave u BiH,¹³ koji traju preko deset godina, u kontinuitetu su bili predmetom praćenja od strane domaćih institucija, organizacija civilnog društva i međunarodnih organizacija, prije svih EU i SIGMA.

Decentralizacija političke vlasti i javne uprave jedna je od temeljnih pretpostavki za uspješan odgovor na nove potrebe u njezinu okruženju, te inkorporiranje novog javnog menadžmenta u funkcioniranje javne uprave. Uz političko značenje decentralizacija je i velik korak u reformi uprave, zato što se birokratska kontrola i alokacija finansijskih

sredstava fragmentira.¹⁴ Decentralizacija se temelji na načelu supsidijarnosti, što znači da uže jedinice, koje su ujedno najbliže građanima, trebaju obavljati pretežni dio javnih poslova, sukladno svojem finansijskom i stručnom kapacitetu, a jedina prava vrsta decentralizacije je politička decentralizacija.¹⁵

„Kapaciteti javne uprave u BiH su se povećali tokom posljednjih desetak godina i javna uprava pored zastupljenosti u određenom stepenu savremenih tendencija postala je sposobnija za ispunjavanje ostalih odgovornosti.“¹⁶ Nesporna je činjenica da na povećanje uprave ima utjecaja i razvoj društveno proizvodnih potencijala. U tehničkom smislu, taj proces znači poboljšanje i proširenje tehnološke osnove u smislu proizvodnog rada, ali i svih drugih ljudskih djelatnosti. U ekonomskom smislu razvoj proizvodnih potencijala oslobađa ljudsku radnu snagu za društveno korisnije djelatnosti koje ne znače neposrednu proizvodnju, a to su, među ostalim, javni upravni poslovi. „Pri tome, urbanizacija bitno utječe na razvoj uprave.“¹⁷

Reformisana javna uprava podrazumijeva uz reorganizaciju i široki proces reobrazovanja, kao i promjene u sistemu nagrađivanja kako bi se korupcija smanjila i omogućila selekcija kadrova. Kadrovska politiku je neophodno izmijeniti, te osloboditi od nepotizma, rodbinskog, tazbinskog i političkog utjecaja, kao i drugih pojava koje predstavljaju prepreke u radu bh. javne uprave. Posebnu pažnju treba posvetiti razvoju ljudi za rad u javnoj upravi, njihovom adekvatnom obrazovanju, koje se mora izmaknuti iz

13 Proces reforme javne uprave u BiH započinje 2003. godine. usvajanjem dokumenta „Reforma javne uprave-naš program“ od strane predstavnika vlada na svim upravnim nivoima. Reforme u šest ključnih horizontalnih oblasti u javnoj upravi u BiH operativno se provode se od 2007. godine kroz realizaciju Strategije reforme javne uprave odnosno seta mjera definiranih prvo kroz Akcijski plan 1 (AP1) za period 2007-2010., a potom i kroz Revidirani Akcijski plan 1 (RAP1) za period 2011-2014. godine.

14 Peteri, G. (2001) Organizing Public Service at the Local Level. U: Local Self- Government and Decentralization in South-East Europe. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung, 7-27

15 I. Kopriv, (2009) Decentralizacija i dobro upravljanje gradovima. Hrvatska javna uprava 9(1): 69-78

16 Strategija reforme javne uprave u BiH: www.parco.gov.ba; Ured koordinatora za reformu javne uprave i Akcioni plan 1 uz Strategiju reforme javne uprave u BiH, str.15

17 F. Otajagić, stručni rad: „Savremene tendencije u javnoj upravi“, Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Sarajevu str. 283

ralja zastarjelih razmatranja o stručnom i univerzitetskim studijima na temelju najboljih komparativnih iskustava. Pored toga, treba uspostaviti dobar sistem njihovog cjeloživotnog obrazovanja i usavršavanja prema potrebama službe. Motivacija za rad u javnoj upravi treba se bitno poboljšati jer bez nje nije moguće privući najbolje kandidate u sistem upravnog obrazovanja, zaposliti najbolje ljude u upravne organizacije svih nivoa, razvijati ih tokom službe, te zadržati u službi građana i zajednice.¹⁸ Reforma javne uprave je prateći trend globalizacije, ekonomskog rasta, te opće pluralizacije zahtjeva građana u razvijenim zemljama, a naročito u zemljama u razvoju. Tradicionalna, nereformirana javna uprava osuđena je kao politična, koruptivna, neefikasna, neekonomična, netransparentna, zatvorena i nepristupačna za građane. Savremena javna uprava treba biti efikasna, odgovorna, javna i dostupna, te predstavljati centralni dio demokratskog upravljanja državom. Sistem dobrog upravljanja (good governance) predstavlja motor društvenog razvoja, te omogućava zaštitu ljudskih prava.

Ako želimo primijeniti neke od modela novog javnog menadžmenta u reformi javne uprave u Bosni i Hercegovini, prije svega moramo izvršiti analizu finansijskog i pravnog aspekta funkcioniranja javne uprave, te koliko se novaca izdvaja za: plate, materijalne troškove, intelektualne usluge, razvojne projekte. U tom smislu, bitno je utvrditi omjer generalnih troškova 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

18 I. Koprić, 2009., Attracting and Retaining the best people in the Public Service, Bratislava UNDP

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.¹⁹

Javna uprava u Bosni i Hercegovini je, posebno zbog složenosti ustavnog uređenja, glomazna, složena i sa nadležnostima koje se često preklapaju. Uz dupliciranje funkcija, normativno i stvarno, izvršena je nejasna podjela odgovornosti po različitim nivoima vlasti. Organizaciju i funkcionisanje javne uprave treba uskladiti za zahtjevima evropskog pravnog nasljeđa kako bi se uspješno izvršilo usklađivanje sa uslovima za pristup evropskim integracijama. Modernizacija javne uprave u našoj državi je potrebna, ne samo zbog ispunjavanja tih kriterija, nego, prije svega, zbog kvalitetnog zadovoljavanja potreba naših građana.

Specifičnost ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine predstavlja glavni razlog što BiH nema uređen jedinstven sistem javne uprave. Opredjeljenje vlasti je da se BiH priključi porodici evropskih država. Evropska unija je propisala uvjete za pridruživanje među kojima su i oni koji se odnose na izgradnju upravnih kapaciteta i kvalitetu rada javne uprave.²⁰

Prvim, sektorskim pristupom u procesu izgradnje upravnih kapaciteta, moguće je krenuti putem usvajanja „sektorskih zakona“, kojima će se stvoriti zakonski okvir za izgradnju upravnih kapaciteta u BiH. Ovakav pristup sadašnji Ustav BiH ne zabranjuje, ali i ne obavezuje. Ovakva mogućnost je korištena, na primjer, za sektor odbrane BiH. Drugi prihvatljiv pristup se zasniva na mogućoj promjeni Ustava BiH u kojoj bi se potpunije normirale strukture, nadležnosti i organizacije javne uprave. Ovim bi se omogućila temeljita reforma

19 Ž. Mateljak, S.Gjurković, Primjena koncepta novog javnog menadžmenta u funkciji povećanja efikasnosti javne uprave u Republici Hrvatskoj, Pregledni rad, 2016. godina, str. 117-134

20 N.Lapandić, I.Hasanović, M.Alibašić, „Pravna kontrola javne uprave“, 6. Naučno-stručni skup sa međunarodnim učešćem „KVALITET 2009“, Neum, BiH, 2009., str.763

„odozgo“ ka najnižoj jedinici javne uprave. Time bi se građanima pružila adekvatna pravna sigurnost i zaštita.²¹

Bosna i Hercegovina ide putem tranzicijskih zemalja, ali se nalazi u mnogo složenijoj situaciji. Reforma javne uprave treba da se dogodi u zemlji opisanoj kao poluprotektorat, etnički podjeljenoj na gotovo svim administrativnim nivoima, sa slabim centralnim institucijama i jakim entitetima nejednake strukture. Političku moć dijele političke partije sa izraženom nacionalističkom politikom, često bez ikakve zajedničke vizije i političke volje da ostvare promjene.²² U ovakvom okruženju reforma javne uprave će biti prilično izazovan napor. Osim dobre volje i finansijskih sredstava, više je nego očigledno da reforma javne uprave zahtijeva ogromno i jedinstveno znanje i vještine reformatora od kojih se očekuje da se nose sa ovako složenim poduhvatom. Uspjeh reforme javne uprave suštinski je određen političkom voljom glavnih donosioca odluka, odnosno vođstva promjena uložnim finansijskim sredstvima, znanjem i vještinama onih koji su odgovorni za njenu direktnu implementaciju.²³ Zbog čega ovaj proces teče tako sporo, teško i koje su glavne prepreke na putu ka efikasnijoj i transparentnijoj javnoj upravi? Odgovor se prije svega nalazi u činjenici da moramo prepoznati i predstaviti evropske standarde koji bi se mogli primijeniti u bh.institucijama javne uprave, te na taj način unaprijediti proces pružanja usluga građanima i omogućiti funkcioniranje u skladu sa EU najboljim primjerima iz prakse. Primjenom najboljih evropskih rješenja nužno je pružanje brzih i pouzdanijih usluga s ciljem ostvarivanja poticajne poduzetničke okoline i boljeg životnog standarda svih građana.

Konačno je vrijeme za primjenu pozitivnih

21 Ibidem, str.762

22 Balkan Public Administration Reform Assessment: Bosnia and Herzegovina 2004., Program podrške kvalitetu u upravama zemalja Centralne Istočne Evrope

23 C. Palidano, Why civil service reforms fail (IDPM Public Policy and Management Working Paper, 2001., no.16

činjenica novog javnog menadžmenta, te uspostavu pravnog okvira i okvira politika za razvoj moderne prakse upravljanja ljudskim potencijalima. Također, odluke moraju biti ka 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 osnovnog i srednjoškolskog obrazovanja, koncesijske usluge, zdravstvene usluge i dr. na državnom, regionalnom i lokalnom nivou. Također, mora se provesti proces smanjivanja broja zaposlenih, reorganizaciju funkcioniranja odjela/službi javne uprave i primjenu outsourcinga. Međutim, smanjivanje broja zaposlenih moguće je tek nakon analize postojećega kadrovskog stanja, izvršnih aktivnosti i organizacijskog modela.

Decentralizacija u javnoj upravi u Bosni i Hercegovini znači premještanje sjedišta organizacija u državnom vlasništvu, te njihovih funkcija i ovlasti sa države na niže nivoe. Tako će neke veće privredne kompanije, određene agencije i tijela državne vlasti imati sjedište u drugim gradovima, a ne samo u velikim gradovima i glavnom gradu, radi kvalitetnijeg davanja usluga građanima i poticanja razvoja privrednog i društvenog života građana u određenom sjedištu. Uz premještanje sjedišta, decentralizacija treba obuhvatiti prenošenje ovlasti i funkcija na regionalni i lokalni nivo.

Posmatrajući sve gore navedeno, novi javni menadžment u bh. javnoj upravi treba poboljšati djelotvornosti i učinkovitosti u javnom sektoru, pojačati odgovornost proračunskih subjekata prema korisnicima, odnosno kupcima, povećati koristi uz smanjenje javnih izdataka, ojačati menadžmente državnih jedinica uz povećanje odgovornosti spram korisnika.

“Pokušaj pretvaranja netržišnih dijelova društva u tržišta, a blago ignoriranje svih očitih razloga zbog kojih bi takva tržišta propala, glupa je zadaća.”²⁴

24 R. Gittens, Ispovijesti prodavnice kućnih lj-

ZAKLJUČAK

Shodno svemu prethodno navedenom, rješenje problema i napredak u oblasti reformi javne uprave u Bosni i Hercegovini ogleda se u nekoliko bitnih koraka:

- Standardiziranju poslova javne uprave i inkorporiranju dobrih praksi;
- Praćenju i vrednovanju rezultata i učinaka poslova u javnoj upravi;
- Unapređenju praćenja upravnog postupanja i odlučivanja u javnopravnim tijelima;
- Povećanju udjela stručno-kreativnih poslova;
- Unapređenju sistema postojećih elektronskih usluga;
- Unapređenju pristupa informacijama javne uprave;
- Racionaliziranju državne informatičke strukture;
- Unapređenju elektronskog poslovanja javne uprave korištenjem istovrsnih rješenja za zajedničke poslovne procese.
- Uključivanju u evropski digitalni administrativni prostor;
- Poboljšanju poslovne produktivnosti javnih servisa;
- Uvođenju takmičarskog duha;
- Raščlanjivanju velikih birokratskih jedinica;
- Podsticanju veće produktivnosti;
- Jačanju menadžmenta državnih jedinica uz povećanje odgovornosti prema građanima;
- Osiguranju javnog sektora u smislu rada onoga što je u skladu sa svrhom javne uprave i sistemima poticaja za najbolje javno dobro.

S tim u vezi možemo konstatirati da uvođenjem novog javnog menadžmenta, modernih tehnologija i digitalizacijom cjelokupne javne uprave ostvarujemo bolju komunikaciju poslovnih subjekata, javne uprave i građana uz značajno smanjenje troškova poslovanja. Ovakav način rada ubimaca Galah, puno reformi je propalo (novembar 2019)

doprinosi većim uštedama, smanjenju sive ekonomije i pojavnih oblika korupcije. Istovremeno omogućuje se građanima, poslovnim i drugim subjektima da svoje obaveze ili zahtjeve prema upravi obavljaju na što efikasniji i efektivniji način uz minimalne troškove i broj fizičkih kontakata sa organima uprave i to putem više različitih digitalnih servisa.

LITERATURA

- [1] Balkan Public Administration Reform Assessment: Bosnia and Herzegovina 2004., Program podrške kvalitetu u upravama zemalja Centralne Istočne Evrope
- [2] C. Hood, A public management for all season? Public administration No.69 (1), 1991.
- [3] C. Palidano, Why civil service reforms fail (IDPM Public Policy and Management Working Paper, 2001.,
- [4] E. Freidson, Professional Dominance: The Social Structure of Medical Care, Aldine-Ahterton Press, New York, 1970.
- [5] F. Otajagić, stručni rad: „Savremene tendencije u javnoj upravi“, Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Sarajevu,
- [6] G. Esping-Andersen., 2006. Ka dobrome društvu, još jednom. Zagreb, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
- [7] I. Kopric, (2009) Decentralizacija i dobro upravljanje gradovima. Hrvatska javna uprava 9(1),
- [8] I. Koprić, 2009., Attracting and Retaining the best people in the Public Service, Bratislava UNDP
- [9] Inge Perko Šeparović, Novi javni menadžment – Britanski model, Politička misao, god. 39, br. 4, 2002.
- [10] M.Rosta, 2011. What makes a New Public Management reform successful? An institutional analysis. An introductory essay. Corvinus University of Budapest. Budapest,
- [11] M.Selimić, Upravno djelovanje Evropskog suda pravde, „Stručni časopis „Uprava“, br.3/2011, Fakultet za javnu

- upravu-pridružena članica
- [12] N.Lapandić, I.Hasanović, M.Alibašić, „Pravna kontrola javne uprave“, 6. Naučno-stručni skup sa međunarodnim učešćem „KVALITET 2009“, Neum, BiH, 2009.,
- [13] O. Ružić, Javni menadžment, Stručni rad, Tehnički glasnik, Vol.8, No.4., 2014. godina
- [14] Peteri, G. (2001) Organizing Public Service at the Local Level. U: Local Self-Government and Decentralization in South-East Europe. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung,
- [15] R. C. Chandler/J.C. Plano, The Public Administration Dictionary, ABC-Clio, Santa Barbara, California, 1988.,
- [16] R. Gittens, Ispovijesti prodavnice kućnih ljubimaca Galah, puno reformi je propalo (novembar 2019)
- [17] R.Manojlović, Danski model novog javnog menadžmenta – može li poslužiti kao uzor Hrvatskoj. Hrvatska javna uprava, god. 2010., Zagreb.
- [18] Strategija reforme javne uprave u BiH: www.parco.gov.ba; Ured koordinatora za reformu javne uprave i Akcioni plan 1 uz Strategiju reforme javne uprave u BiH,
- [19] Ž. Mateljak, S.Gjurković, Primjena koncepta novog javnog menadžmenta u funkciji povećanja efikasnosti javne uprave u Republici Hrvatskoj, Pregledni rad, 2016. godina