



# PROMJENE SUVREMENOG JAVNOG SEKTORA

**Doc. dr. sc. Vedran Đulabić**

[vedran.dulabic@pravo.hr](mailto:vedran.dulabic@pravo.hr)

Blog: <http://administratiopublica.wordpress.com/>

**twitter**  @vdulabic

# Sadržaj

- Od državne uprave do javnog sektora
- Agencijski model javne uprave
- Tržišni instrumenti reforme
- Zaključak

# Državna uprava → javna uprava → javni sektor

- Diferencijacija i fragmentacija
- Regulatorijska država (*regulatory state*) umjesto socijalne države (*welfare state*)
- Ciljevi:
  - Ekonomičnost
  - Efikasnost
  - Efektivnost
- Metode
  - Menadžerstvo
  - Autonomija (agencije, decentralizacija)
  - Tržišni instrumenti

“Država ne odumire, nego se, zajedno sa svojim  
upravnim sustavom, umrežava.” (Pusić, 2002: 147)

# Agencifikacija

- Stvaranje većeg broja organizacija agencijskog tipa
- Agencijski model javne uprave
- Trend od početka 1980-ih
- Uzroci:
  - Decentralizacija (stvarna i teritorijalna)
  - Globalizacija
  - Europeizacija
  - Kompleksnost javnog upravljanja

# Tipologija organizacija javnog sektora

Tip 0	1	2	3	4	5
Ministarstva i druga tijela državne uprave na središnjoj razini	Polu-autonomne organizacije bez pravne osobnosti, ali s određenom mjerom upravljačke autonomije	Autonomne organizacije (statuti) s upravljačkom autonomijom utemeljene na javnom ili privatnom pravu	Privatne ili na privatnom pravu utemeljene organizacije (npr. zaklade, trgovačka društva) u kojima država ima većinski udio	Obavljanje poslova središnje države kroz teritorijalnu samoupravu (lokalnu, regionalnu)	Ostali oblici obavljanja javnih poslova (vanjsko ugovaranje – <i>outsourcing</i> , privatizacija)

# Geografska distribucija

Table 2.2 Types of organizations in countries, for 25 tasks

Country	Agency Type					
	0	1	2	3	4	5
Scandinavia (N, DK, F, SW)	6	39	19	14	11	6
Central East Europe (HUN, LIT, RU, E)	9	47	17	12	5	6
South Europe (POR, SP, IT)	22	6	25	12	3	3
NW Europe (NL, B, UK, IRL)	21	26	19	9	14	9
Non-Europe (TAN, IS, AUS)	31	10	18	6	0	3
Mid Europe (A, G, CH)	15	14	8	11	21	1

# Što su agencije?

- organizacije koje djeluju na dohvat ruke (*at arm's length*) vlasti da:
  - obavljaju javne zadaće
  - provode javne politike
  - reguliraju tržišta i sektorske politike
  - obavljaju javne službe
- strukturalno razdružene od nadležnih ministarstava, suočene s manje hijerarhijskim i političkim utjecajem na njihovo svakodnevno djelovanje i imaju više upravljačke slobode u pogledu financija i osoblja u usporedbi sa običnim ministarstvima
- obično nisu potpuno samostalne, jer u mnogim slučajevima politički funkcionari imaju krajnju političku odgovornost za njihove aktivnosti

# Razlozi osnivanja agencija

- Tehnički
- Politički
- Demokratski
- Prikriveni



# Tehnički razlozi

- Specijalizacija i stručnost
- Veća efikasnost i usmjeravanje na svrhu
- Nepristranost i otpor različitim pritiscima
- Povećan informacijski kapacitet
- Omogućena veća menadžerska sloboda u organizaciji rada i veća fleksibilnost agencije;
- Menadžersko, a ne političko vodstvo
- Profesionalna etika

# Politički razlozi

- Povjeravanje poslova agencijama osigurava usmjeravanje na jednu svrhu i prioritete javnih politika
- Izdvajanje od pritiska svakodnevnne politike
- Kontinuitet agencija (jer se vodstvo ne mijenja sa svakom promjenom političke vlasti) osigurava:
  - **Vjerodostojnost** javne politike
  - **Nepristranost** regulacije i postupanja jer jamči veću trajnost i postizanje ciljeva
  - **Sigurnost** kod korisnika odnosno pružatelja usluga na reguliranom tržištu
  - U konačnici, gospodarski **razvoj** i privlačenje investicija

# Demokratski razlozi

- Legitimitet agencija počiva na stručnosti, specijalizaciji, prepoznavanju problema određenog sektora i njegovih korisnika osigurava povjerenje u instituciju i politiku, a time i političku vlast
- Agencija prepoznaje svoju korisničku skupinu, tj. dionike politike, održava s njima aktivan kontakt i uključuje ih u procese odlučivanja te tako djeluje transparentno i otvoreno i s većom odazivnošću
- Formaliziranim uključivanjem skupina te adekvatnom primjenom antikorupcijskih propisa smanjuje mogućnost nedopuštenog pritiska
  - Zarobljavanje agencija (tzv. *capture problem*)

# Skriveni razlozi

- Zaobilaženje propisa koji vrijede za državnu upravu (financijskih, organizacijskih, službeničkih) kako bi se omogućila fleksibilnost i bolji radnopravni status zaposlenih,
- Zadovoljavanje političkih apetita (funkcije za nagrađivanje političkih saveznika, lokacijski razmještaj agencija, stvaranje institucionalne osnove moći za stranku)
- Prebacivanje odgovornosti na agenciju kad stvari pođu u krivom smjeru
- Prividno smanjenje državne uprave prebacivanjem službenika i poslova u agencije
- Jačanje legitimiteta vlasti imitacijom modernih organizacijskih oblika (nalik privatnom sektoru)
- Stvaranje organizacijskih otoka koji generiraju neki prinos (financijski, informacijski, ljudske resurse) koji se može koristiti u različite svrhe

# Obilježja agencija

1. Strukturna odvojenost od državne uprave
2. Javni poslovi (upravni ili stručni)
3. Zaposlenici – javni službenici, ali s fleksibilnijim položajem
4. Financiranje – javni proračun, ali nerijetko i vlastiti izvori prihoda
5. Javnopravni karakter i javne ovlasti
6. Veći stupanj autonomije
7. Odgovornost i kontrola

# S obzirom na zadaće razlikujemo

## Izvršne agencije

- Osnovane i pod kontrolom izvršne vlasti
- Izvršni poslovi
- Podvrste
  - Ekspertne
  - Alokacijske

## Regulacijske agencije

- Osnovane posebnim zakonom
- Regulacija i nadzor tržišta
- Kvazi zakonodavne i kvazi sudske ovlasti

# Klasična državna uprava i agencijski model

Aspekti	Klasična državna uprava	Agencijski model javne uprave
Idealtip organizacije	Ministarstvo	Agencija
Veličina	Velike organizacije	Male organizacije
Funkcije	Multifunkcionalna	Jedna ili manji broj funkcija
Odgovornost	Politička odgovornost	Odgovornost za ostvarenje zadatka
Kontrola	Hijerarhijska	Kontrola rezultata i učinka
Kriterij za odabir vodstva	Politički	Stručni
Personal	Profesionalci – generalisti i specijalisti	Profesionalci – uglavnom specijalisti, u manjoj mjeri generalisti
Norme	Političke (interesne)	Tehničke
Tip funkcije	Oblikovanje javnih politika i implementacija	Implementacija i input u javne politike
Načelo / problem	Integracija heterogenih organizacija	Koordinacija decentraliziranih organizacija

# Javni sektor u HR

- Tijela državne uprave i lokalne/regionalne samouprave
- Agencije
- Javne ustanove
- Udruge (koje djeluju kao tijela javne vlasti, HAK, HOO, sportski savezi, itd.)
- Komore
- Zaklade i fundacije
- Trgovačka društva (u javnom vlasništvu)



# Uključivanje privatnog sektora u obavljanje javnih poslova

- Privatizacija
- Vaučeri
- Vanjsko ugovaranje (outsourcing)
- Javno-privatno partnerstvo

# Privatizacija

- Različita značenja
- **Privatizacija**
  - promjena vlasničke strukture pružatelja javne usluge koji je prethodno bio u javnom vlasništvu i prodaja vlasničkog udjela
  - prepuštanje određene službe u potpunosti ili djelomično mehanizmu tržišta
- **Komercijalizacija** – potpuno ili djelomično prebacivanje troškova obavljanja određene djelatnosti na korisnike (najčešće kroz plaćanje participacije – npr. u zdravstvu, obrazovanju i sl.)

- Prepuštanje određene službe u potpunosti ili djelomično mehanizmu tržišta
  - Javno-privatno partnerstvo
  - Koncesije, vanjsko ugovaranje (*outsourcing*)
  - Kupovina od privatnog sektora (javna nabava), itd.
  - Itd.
  
- Promjena vlasničke strukture pružatelja javnih službi
  - Faze privatizacije:
    - Pretvaranje pružatelja u gospodarski subjekt (trgovačko društvo) u pretežnom ili isključivom vlasništvu javne vlasti
    - Postupno povlačenje javne vlasti iz vlasničke strukture (prodaja vlasničkog udjela)
  
- Privatizacijom pružatelja službe ne prestaje odgovornost javne vlasti za njezino funkcioniranje

# Vaučeri (*vouchers, service vouchers*)

- Daju korisniku javnih usluga mogućnost izbora između više pružatelja usluge
- Mogu poslužiti i kao oblik potpore slojevima stanovništva s nižim prihodima
- Njihova je primjena raširena u obavljanju javnih službi (npr. obrazovanje)
  - kao pružatelji usluga odgoja i/ili obrazovanja javljaju različite kategorije organizacija: javne/privatne, profitne/neprofitne, sekularne/vjerske, kao i njihove brojne mješovite varijante), a te se organizacije financiraju javnim sredstvima, ovisno o broju korisnika koji imaju pravo na potporu
- Kapacitet za kontrolu javne uprave

# Vanjsko ugovaranje (*outsourcing*)

- Instrument obavljanja pomoćno-tehničkih poslova u javnom sektoru
  - održavanje, čišćenje, kuhanje, zaštita, prijevoz, informatičke i druge slične usluge
- Obavljanje poslova koji ne predstavljaju temeljni posao (*core business*) određene javne organizacije
- Kupovina od privatnog sektora
- Transfer osoblja (namještenika) iz javnog u privatni sektor
- Skriveni troškovi
- Insourcing

# Iskustva s outsourcingom (UK)

- Uspostava oligopola – manjeg broja velikih kompanija koje imaju velik udio na tržištu. Manji pružatelji usluga, naročito neprofitne organizacije, nemaju mogućnost sudjelovati u pružanju tih službi
- U slučaju reduciranog izbora pružatelja javnih usluga, postojeći pružatelji mogu za sebe ugovoriti bolje uvjete sklapanja ugovora
- Mnoge pružatelje nije moguće adekvatno nadzirati zbog složenih poslovnih odnosa i odredaba o poslovnoj tajni
- Pružatelji dobivaju nove poslove i u slučaju da ne pružaju uslugu, što je posljedica tržišnog neuspjeha
- Velik dio javnih sredstava kroz ugovore s privatnim pružateljima odlazi privatnim subjektima, a to se zbog čestog podugovaranja događa na nekoliko razina pružanja usluge. Sredstva se ne reinvestiraju u obavljanje javnih službi, nego se isplaćuju kao dividende dioničarima privatnih kompanija, što u konačnici dodatno potiče nejednakosti koje javne službe nastoje smanjiti.
- Ciljevi javne politike mogu se izvrnuti u slučaju kad naručitelji javnih usluga, posebno na lokalnoj razini, imaju sužen izbor pružatelja koji u pravilu obuhvaća nekoliko međunarodnih kompanija koje pružaju određenu službu

# Iskustva UK (nastavak)

- Smanjenje troškova na jednoj strani uslijed vanjskog ugovaranja u mnogim slučajevima dovodi do povećanja troškova na drugoj strani, koji se očituju u skrivenim troškovima, smanjenju plaća radnika i dodatnom opterećenju poreznih obveznika.
- Želja za smanjenjem troškova i povećanjem profita potiče privatne subjekte da djeluju suprotno proklamiranim ciljevima javne politike.
  - Npr. izmještanje domova za ranjive kategorije djece i odraslih u područja u kojima su troškovi vođenja takvih troškova najmanji stvara dodatne troškove u područjima koja su ionako znatno siromašnija.
- U slučaju neuspjeha privatnih pružatelja, troškovi obavljanja službe prelaze na porezne obveznike. Poput krize bankarskog sektora, i u tom je slučaju riječ o privatizaciji profita i društvenim gubicima.
- Nedostaje razumijevanje javnosti o promjenama do kojih je dovelo vanjsko ugovaranje. Većina i dalje misli da javne službe obavljaju javni subjekti.
- Potpora javnosti privatnom profitu u slučaju obavljanja javnih službi vrlo je niska, a građani istodobno nemaju znanja o velikim kompanijama koje se pojavljuju kao ključni pružatelji većine javnih usluga

# Učinci *outsourcinga* na osoblje

(Smith Institute, 2014: 6, 7)

- U nekim slučajevima dolazi do **neposrednog smanjenja plaća** zaposlenika s nižim plaćama, dok se u drugim slučajevima radi o **posrednom smanjenju** dodatnih davanja i plaća uz istodobnu promjenu općih radnih uvjeta
- Prelazak iz privatnog u javni sektor – dodatne mogućnosti za zaposlenike sa specijaliziranim znanjima, ali **ne i za nisko plaćenu radnu snagu** koja predstavlja veliku većinu zaposlenika obuhvaćenih vanjskim ugovaranjem
- Različita razina uvjeta u pogledu mirovinskog osiguranja, a novi zaposlenici **nemaju mogućnost zarade dovoljno novca za umirovljenje**
- **Nema jamstva minimalne plaće** (*national living wage*) što stvara znatne razlike između zaposlenika koji rade za javne organizacije i onih koji obavljaju iste poslove kod privatnika
- Zbog sukcesivnog ugovaranja i mijenjanja uvjeta pružanja usluga postoje **vrlo različite kategorije zaposlenika koji obavljaju iste poslove** uz istodobno smanjivanje transparentnosti u pogledu plaća zaposlenika
- **Oslabljena uloga sindikata** u praćenju jednakih uvjeta plaćanja zaposlenika koji obavljaju iste poslove kod različitih poslodavaca.



# Razlozi za *insourcing*

- a. poboljšanje učinkovitosti i smanjenje troškova
- b. poboljšanje kvalitete posla
- c. istek ugovora
- d. veća fleksibilnost u obavljanju posla
- e. smanjenje vremena i troškova nadzora ugovora
- f. nezadovoljstvo lokalnih jedinica s vanjskim pružateljem
- g. želja za boljom koordinacijom i povezivanjem (*join-up*) različitih upravnih tijela
- h. nezadovoljstvo korisnika službe vanjskim pružateljem

# Posljedice promjena javnog sektora – METODE i VJEŠTINE

## Promjene javnog sektora traže nove metode i vještine rada

- Tržišni instrumenti i natjecanje mogu dovesti do povećanja kvalitete
- Agencije omogućavaju uvođenje jasnijih standarda i orijentaciju na ciljeve i 3E
- Potrebna je transformacija temeljnog modela javnog upravljanja
- Više nadzora i regulacije, a manje neposrednog obavljanja
  - upravljanje ugovorima, javne nabave, koncesije, JPP, vaučeri, *outsourcing*, itd.
- Potrebne su vještine za bolju koordinaciju različitih aktera

# Posljedice promjena javnog sektora – ORGANIZACIJA I STRUKTURA

## Promjene traže nove organizacijske oblike i strukturne odnose

- Promjena tradicionalnih odnosa
  - mreža vs. hijerarhija
- Fleksibilnija organizacija – umjesto trajne organizacijske jedinice, vremenski ograničeni projekti
- Suradnja javnog, privatnog i civilnog sektora
- Autonomija rukovodećeg osoblja
- Osiguravanje ravnoteže između autonomije i kontrole/odgovornosti agencija

Pravni fakultet u Zagrebu  
Katedra za upravnu znanost



# Kraj

Doc. dr. sc. Vedran Đulabić

[vedran.dulabic@pravo.hr](mailto:vedran.dulabic@pravo.hr)

twitter  @vdulabic