

7. FORUM ZA JAVNU UPRAVU



**FRIEDRICH
EBERT**
STIFTUNG

© Friedrich Ebert Stiftung, Institut za javnu upravu

Izdavač:

Friedrich Ebert Stiftung, ured za Hrvatsku, www.fes.hr
Institut za javnu upravu, www.iju.hr

Za izdavača:

dr. sc. Dietmar Dirmoser
prof. dr. sc. Ivan Koprić

Urednica:

doc. dr. sc. Anamarija Musa

Grafička priprema:

Vesna Ibrišimović

Tisak:

GAEA STUDIO d.o.o., Zagreb

Tiskano u 300 primjeraka.

CIP zapis dostupan u računalnom katalogu
Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu pod brojem 889689.

ISBN 978-953-7043-52-0

7. FORUM ZA JAVNU UPRAVU

Sadržaj

PREDGOVOR	5
MOGUĆNOSTI I RIZICI PRIMJENE TRŽIŠNIH INSTRUMENATA U JAVNOJ UPRAVI	7
<i>OUTSOURCING</i> JAVNIH USLUGA	27
SAŽETAK 7. FORUMA ZA JAVNU UPRAVU FES - IJU OD JAVNOG PREMA PRIVATNOM? PRIVATIZACIJA I <i>OUTSOURCING</i> JAVNIH USLUGA	53

Predgovor

Potreba za smanjenje troškova te povećanje racionalnosti i efikasnosti organizacije i upravljanja u javnom sektoru već je više od tri desetljeća motivacijski faktor za prepuštanje obavljanja određenih područja djelatnosti ili pratećih poslova privatnom sektoru. Tako od kraja 70-ih godina prošlog stoljeća koncepcija regulatorne države – koja je primarno nastala u anglosaksonskim zemljama uz poticaj međunarodnih organizacija kao dio globalizacijske odnosno neoliberalne agende – počiva na ideji liberalizacije, a zatim i privatizacije službi općeg interesa, tradicionalnih javnih službi za čije obavljanje država odnosno javna vlast snosi konačnu odgovornost. Ističe se da, za razliku od državnih (javnih) monopola, privatna inicijativa i kapital dovode do znatnih prednosti u pružanju javnih usluga kao što su isporuka energenata, telekomunikacije, promet, komunalne djelatnosti, a isti se razlozi uskoro počinju protezati i na jačanje privatne inicijative u društvenim djelatnostima, kao što su visoko obrazovanje ili zdravstvo. Uloga države i javnog svodi se na regulaciju, nadzor i sankcioniranje pogrešaka na tržištu privatiziranih javnih usluga. Istodobno, neomenadžerska koncepcija, uz ostale ideje poput fleksibilizacije radnih odnosa, orijentacije na učinak i veće slobode u upravljanju organizacijama u javnom sektoru, potiče vanjsko ugovaranje (*outsourcing*) u smislu prepuštanja obavljanja pomoćnih i tehničkih poslova privatnom sektoru. Motiv su potencijalne prednosti u uštedama i efikasnosti te usmjeravanje upravljačkih napora na temeljne zadatke organizacija u javnom sektoru.

I Hrvatska u posljednjih četvrt stoljeća prati svjetske trendove u privatizaciji javnih službi na svoj, osebujan način, dijelom i da bi se prilagodila europskim pravilima. Kao i drugdje, problemi u osiguravanju transparentnosti i odgovarajuće regulacije procesa, kao i nadzornih funkcija države, odražavaju se na ukupan uspjeh tog procesa i posljedično na kvalitetu javnih usluga koje se pružaju građanima. Nešto se kasnije započinje i s *outsourcingom* nekih pratećih djelatnosti, a najnovije planirane aktivnosti kao mjera borbe s ekonomskom krizom odnose se na obuhvatno izdvajanje pomoćnih i tehničkih poslova privatnom sektoru. To već dovodi do velikog društvenog otpora i potencijalnog referenduma, što ukazuje na centralnost ovog pitanja u hrvatskom društvu, ali i potrebu da se rasprave argumenti.

U kojoj je mjeri poželjno prepustiti privatnom sektoru da pruža javne usluge ili podržava osnovne djelatnosti uprave? Kako zaštititi prava građana i javni interes? Koji kontekstualni faktori utječu na uspjeh ili neuspjeh privatizacije i *outsourcinga*? Postoje li alternative? Što je u Hrvatskoj napravljeno do sada i kakva su iskustva u drugim zemljama?

Sedmi forum pod nazivom „*Od javnog prema privatnom? Privatizacija i outsourcing javnih usluga*“ održan je 11. lipnja 2014., a raspravi su prethodila dva uvodna izlaganja: doc. dr. sc. Vedran Đulabić s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu izlagao je na temu *Primjena tržišnih mehanizama u javnoj upravi – mogućnosti i rizici*, dok je dr. sc. Mihaela Grubišić Šeba s Ekonomskog instituta, Zagreb govorila o *Outsourcingu javnih usluga*. Raspravu je moderirala Andreja Žapčić, novinarka GONG-a, a sažetak rasprave sastavila Daria Dubajić, asistentica na Pravnom fakultetu u Zagrebu. I još jedna napomena – iako smo u prethodnom broju uveli inovaciju, prvog komentatora, predstavnici državne uprave koji su bili pozvani da daju prvi komentar nisu mogli sudjelovati na Forumu.

Urednica



7. FORUM ZA JAVNU UPRAVU

MOGUĆNOSTI I RIZICI PRIMJENE TRŽIŠNIH INSTRUMENTATA U JAVNOJ UPRAVI

doc. dr. sc. Vedran Đulabić
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
e-mail: vedran.dulabic@pravo.hr

Sažetak

Suvremene reforme javnog upravljanja u zemljama zapadne Europe prošle su nekoliko faza nakon Drugog svjetskog rata. Za razliku od njih, tranzicijske zemlje nisu u potpunosti slijedile sve koncepcije i razvojne faze. U okviru menadžerskih reformi javne uprave u organizaciju i funkcioniranje javnog sektora nastoje se uvesti tržišni mehanizmi. Među menadžerskim se instrumentima posebna pažnja posvećuje vanjskom ugovaranju obavljanja javnih poslova (*outsourcing*), kao i mogućnostima i rizicima njihove primjene u javnom sektoru. Pokazuju se iskustva zemalja koja su primijenila vanjsko ugovaranje kao instrument reforme javnog sektora. Analizira se i inicijativa Vlade iz 2014. da izdvoji neosnovne djelatnosti iz organizacija javnog sektora, kao i odgovor sindikata na tu inicijativu prikupljanjem potpisa za raspisivanje referendumu o zabrani vanjskog ugovaranja u javnom sektoru. Primjena menadžerskih instrumenata u javnoj upravi zahtijeva uređen i funkcionalan javni sektor te nove metode rada koje će omogućiti njihovu adekvatnu primjenu.

Ključne riječi: javna uprava, reforme javnog sektora, javne službe, tržišni mehanizmi, *outsourcing*

1. Suvremene reforme javnog upravljanja

Razvoj javnog upravljanja i reforme državne i javne uprave u zemljama zapadne Europe i anglosaksonskim zemljama (SAD, Australija, Novi Zeland) u drugoj polovici 20. i početkom 21. stoljeća obilježilo je nekoliko koncepcija o značaju i ulozi države u javnom upravljanju i obavljanju javnih poslova. Te se koncepcije prelamaju kroz prizmu domaćih upravnih specifičnosti i upravnih tradicija tvoreći model javnog upravljanja karakterističan za svaku pojedinu zemlju, usprkos nekim obilježjima koje je moguće uočiti u različitim grupama. Zato je moguće naznačiti samo skupine zemalja (tzv. obitelji zemalja – Painter i Peters, 2010.: 19 – 30) koje baštine manje-više sličnu upravnu tradiciju i model javnog upravljanja.¹ No, svaka zemlja ima posebnosti uvjetovane ekonomskom snagom, povijesnim zadanostima, tradicijom, ali ne i manje važno, različitim stupnjem izloženosti različitim domaćim i inozemnim utjecajima.² Zato je evidentno da „... politički i upravni kontekst pojedine zemlje utječe na oblik i sadržaj reformi javnog menadžmenta u toj zemlji“ (Kickert, 2008.).

Međutim, od kraja Drugog svjetskog rata u zemljama zapadne Europe i anglosaksonskim zemljama izmijenilo se nekoliko koncepcija o državi i javnom upravljanju. Svaka od tih koncepcija imala je različitu ideološku osnovu i primijenjena je u većoj ili manjoj mjeri u zemljama koje pripadaju vrlo različitim skupinama upravnih tradicija, pa su i rezultati mjera koje su se poduzimale u sklopu reformskih zahvata bile različite.

Nakon Drugog svjetskog rata sve se više razvija koncepcija sveprisutne države utemeljena na potrebi ponovne izgradnje razorene ekonomske i društvene osnove europskih država. Tu koncepciju države obilježava razvoj institucija socijalne države (*welfare state*), a javna se uprava temelji na idealnom tipu veberijanske uprave, kao što su urednost, monokratsko-birokratska organizacija, djelovanje na temelju propisa, važnost procesa, prava i senioriteta u državnoj službi.

S naftnim šokovima 1970-ih postupno počinje dekonstrukcija tekovina socijalne države i njezina zamjena koncepcijom minimalističke države koja se treba svesti na osnovne funkcije održavanja reda i stabilnosti te otvaranja prostora djelovanju tržišta. Štoviše, tržišna su načela postala poželjna i u samom djelovanju državnog i sveukupnog javnog aparata. Na vlast se uspinju konzervativne političke snage koje zagovaraju provedbu

¹ Zemlje i modeli javne uprave grupiraju se i klasificiraju po različitim kriterijima. Tako Painter i Peters (2010.: 19 i dalje) razlikuju nekoliko temeljnih obitelji zemalja koje imaju neke sličnosti. To su angloamerička, napoleonska, germanska, skandinavska, latinoamerička, postkolonijalna južnoazijska i afrička, istočnoazijska, sovjetska te islamska skupina država. Fokusirajući se na zapadnu Europu Kickert (2008.: 5 – 8) pravi razliku između germanskog i napoleonskog tipa utemeljenog na vladavini prava (*Rechtstaat*), južnoeuropskog modela te skupinu zemalja koje imaju zajedničke elemente konsenzualnog i korporativnog modela države. Konačno, Koprić et al. (2014.: 40 – 45) razlikuju vestminsterski (anglosaksonski) model, veberijanski ili germanski (organcistički) model, napoleonski ili francuski (južnoeuropski) model te skandinavski (nordijski) model države i javne uprave. Na europskom kontinentu postoji još i postkomunistički model države i javne uprave (s nekoliko vjerojatnih podvarijanti), koji se naslanja na neke europske modele, ovisno o geografskom položaju i povijesnim vezama, ali koji pokazuje i neke zajedničke karakteristike koje proizlaze iz polustoljetne povijesti funkcioniranja u različitim tipovima komunističkih zemalja. Zemlje bivše Jugoslavije svakako pokazuju brojne zajedničke karakteristike funkcioniranja države i javne uprave i trebalo bi ih tretirati kao zasebnu pod skupinu postkomunističkih tranzicijskih zemalja.

² „Iako postoje neki razlozi za mišljenje da su nacionalne javne uprave slične, postoje jednaki ili bolji razlozi za mišljenje da su različite i da će njihova različitost opstati i usprkos pritiscima konvergencije. Postoje brojni dokazi o različitim odgovorima raznih nacionalnih upravnih sustava na suvremene globalne reformske pokrete ...“ (Painter i Peters, 2010.: 3).

neoliberalnog pristupa u ekonomiji. Ideje Miltona Friedmana u drugi plan potiskuju ekonomske ideje Johna Maynarda Keynesa i pokreću se opsežne reforme države i njezinog upravnog aparata te javnih službi koje su bile pod njezinom kontrolom, sve s uvjerenjem da je tržišni mehanizam prikladniji za regulaciju društvenih odnosa i da država treba manje trošiti, a više zarađivati te da bi menadžere trebalo pustiti da upravljaju javnim sektorom vodeći se tehnikama i metodama poznatim u privatnom sektoru. Bitan je mjerljiv rezultat, a ne legitimni proces. Doktrina koja se razvija u to vrijeme i koja postaje temelj provođenja reformi je novi javni menadžment (*New Public Management*).

Nakon gotovo dva desetljeća, menadžerske su reforme postigle brojne, u mnogim aspektima i kontroverzne učinke, što je dovelo do traženja novog modela javnog upravljanja koji će moći omogućiti aktivniju ulogu države, posebno u pogledu prevladavanja kriznih situacija. Prepoznaje se važnost države i njezinog upravnog aparata, ali je ta uloga sada nešto više balansirana. Uz ekonomske vrijednosti koje je promovirao novi javni menadžment, ponovo se otkrivaju i druge vrijednosti koje su u temeljima djelovanja javnog sektora. Doktrina dobre tj. odzivne uprave (*good/ responsive governance*) nastoji spojiti i pomiriti različite skupine vrijednosti, otvarajući prostor za ponovno djelovanje javnih organizacija.

S druge strane, tranzicijske zemlje srednje i jugoistočne Europe u navedenom razdoblju nisu prošle sve navedene faze u shvaćanju države i javnog sektora, nego je njihov razvoj imao ponešto drukčiji razvojni put (Marčetić, 2005.). Taj je put bio uvjetovan specifičnim političkim i društvenim kontekstom u kojem se razvijala njihova javna uprava. Ponajprije, taj je razvoj bio određen dominantnim društveno-političkim okolnostima komunizma i socijalizma koji je specifično utjecao na razvoj države i javnog menadžmenta. Iako je i među tranzicijskim zemljama moguće grupirati različite podskupine zemalja koje imaju manje-više slična obilježja upravnog razvoja (npr. baltičke zemlje, zemlje tzv. Višegradske skupine, zemlje nastale na području bivše Jugoslavije i sl.)³, nedvojbeno je da svaka zemlja predstavlja slučaj za sebe i ima posebna obilježja koja je razlikuju od drugih zemalja.

Uzimajući u obzir prethodno navedene opservacije o specifičnostima svakog pojedinog slučaja i mogućem grupiranju različite skupine, ipak je moguće odrediti nekoliko općih obilježja razvoja javne uprave koji su, među ostalim, obilježili velik broj tranzicijskih zemalja srednje i jugoistočne Europe. Ta obilježja posebno utječu na opredjeljenje prema reformama javnog sektora koje se u tim zemljama poduzimaju, a razvoj javnog sektora razgraničavaju od prethodno navedenih shvaćanja razvoja u zemljama zapadne Europe i anglosaksonskog svijeta.

Razdoblje od gotovo pola stoljeća nakon Drugog svjetskog rata predstavlja razdoblje jake prisutnosti države u javnoj sferi koja je, često i neopravdano, jamčila široku zaposlenost, univerzalnu dostupnost velikog broja javnih službi u kontekstu državnog vlasništva brojnih gospodarskih subjekata. S druge strane, izostanak tržišnog mehanizma kod građana je stvorio naviku oslanjanja na državu za temeljne javne službe i druge javne usluge. Privatni sektor nije imao značajan prostor u obavljanju javnih poslova na temelju ugovornih odnosa s javnim sektorom tako da nisu razvijeni prikladni mehanizmi sudjelovanja privatnih subjekata u obavljanju javnih poslova. Režim partije i države koji je bio dominantan nije omogućavao razvoj novih upravnih disciplina poput javnih politika (*public policy*), koje su se intenzivno počele razvijati upravo nakon Drugog svjetskog

³ Primjera radi, Koprić (2012.) piše o upravljanju javnim poslovima u jugoistočnoj Europi, a Halasz (2002.) o reformi regionalne razine u zemljama tzv. Višegradske skupine.

rata u zemljama zapadne Europe, a do 1990-ih su predstavljala vrlo etablirana područja unutar upravnih i političkih znanosti. To je prouzročilo nedostatak upravnog kapaciteta za oblikovanje javnih politika nakon promjene društvenog uređenja.

Pad Berlinskog zida u studenom 1989. simbolički je označio slom komunizma u zemljama iza tzv. željezne zavjese, a u tranzicijskim su zemljama uslijedili događaji koji su doveli do promjene društvenih odnosa u bivšim komunističkim zemljama (uspostava prve nekomunističke vlade Tadeusza Mazowieckog u Poljskoj, Baršunasta revolucija i raspad bivše Čehoslovačke, raspad SSSR-a i SFRJ-a, preobrazba režima u drugim državama Istočne Europe).

Iako su novonastale zemlje krenule različitim smjerovima razvoja javne uprave u novom okruženju, vidljiva su dva ključna trenda koja su znatno utjecala na reforme javnog upravljanja u tim zemljama. Prvi je prelazak iz bivšeg komunističkog tj. socijalističkog sustava u kapitalistički sustav, koji je doveo do brojnih negativnih pojava povezanih s pretvorbom društvenog vlasništva i privatizacijom gospodarskih subjekata koji su bili u vlasništvu države. Drugi izrazio prisutan trend nastojanje je tranzicijskih zemalja da postanu punopravne članice Europske unije (EU), što je uzrokovalo provođenje brojnih reformi kao posljedica europeizacije i zatvaranje procesa pregovaranja o provedbi pravne stečevine EU-a u tranzicijskim zemljama.

U Hrvatskoj se uz navedeno dogodio i Domovinski rat, koji je također skrenuo pažnju s razmatranja uloge države u suvremenom okruženju na osiguranje gole egzistencije i opstanka novonastale države. Paralelno s tim, nastajao je upravni sustav i to uglavnom stihijski, odnosno kao rezultat potrebe za nužnom obranom zemlje, a ne sustavnog promišljanja o potrebi i ulozi javne uprave u suvremenim društveno-političkim okolnostima.

Slom komunizma u tranzicijskim zemljama proizveo je svojevrсни ideološki i vrijednosni vakuum. Stari je sustav napušten zajedno s njegovim vrijednostima iako za tim u nekim slučajevima nije bilo realne potrebe (npr. u određenim segmentima javnih službi). Zapravo se znalo da se ne želi povratak na staro, ali se nije točno znalo što se želi. Kakvu državu i upravu trebaju postkomunistička društva i na čemu će se ta uprava graditi? Prema kojem će se modelu javnog menadžmenta usmjeriti? Kako se taj proces događao u vrijeme dominacije ideologije novog javnog menadžmenta, tranzicijske su zemlje nerijetko uvučene u raspravu o novom javnom menadžmentu i njime inspiriranim reformama javnog sektora bez uspostave klasične, stabilne i pouzdane javne uprave veberijanskog tipa. Stoga ne iznenađuje kontrapostiranje novog javnog menadžmenta (*New Public Management*) i novonastajućeg koncepta neoveberijanske države (*Neo-Weberian State*) (Randma-Liiv, 2008.).⁴

Navedene su okolnosti otvorile prostor za svojevršno eksperimentiranje u pojedinim tranzicijskim zemljama, što je rezultiralo različitim, uglavnom negativnim, iskustvima s pretvorbom, privatizacijom i funkcioniranjem javne uprave, ali i općenito javnog sektora u tim državama. U takvim se okolnostima zagovara primjena tržišnih mehanizama kao instrumenata poboljšanja djelovanja javne uprave, pretpostavljene redukcije javnih troškova i pružanja kvalitetnijih usluga građanima.

⁴ Koncept neoveberijanske države (*Neo-Weberian State*) u diskursu upravne znanosti uveli su Pollitt i Bouckaert (2004.) prilikom analize primjene reformi inspiriranih novim javnim menadžmentom u različitim državama. S obzirom na provedbu menadžerskih reformi, razlikuju tri skupine država. Prva su one države koje održavaju postojeće stanje (*maintainers*), zatim one koje uvode modernizacijske reforme (*modernizers*) i, konačno, one države koje provode menadžerske reforme (*marketizers*). Neoveberijanska država označava kategoriju država koje su modernizirale svoje upravne sustave, ali bez radikalnog provođenja menadžerskih reformi (Lynn, 2008.; Pollitt i Bouckaert, 2004.; Pollitt i Sorin, 2011.).

2. Tržišni mehanizmi i suvremeni javni menadžment

2.1. Tržišni mehanizmi u javnom sektoru

Instrumente suvremenog javnog menadžmenta moguće je grupirati u nekoliko skupina s obzirom na temeljne naglaske koji ističe njihova primjena. Iako je čiste i jasne oblike u stvarnosti vrlo teško naći, moguće je uočiti nekoliko skupina tih instrumenata koji se, zajedno ili odvojeno, u većoj ili manjoj mjeri, primjenjuju u različitim upravnim tradicijama. To su upravljanje putem propisa, upravljanje s naglaskom na građane i kvalitetu, upravljanje putem ciljeva i rezultata, upravljanje koje se oslanja na otvaranje prostora za tržište i konkurenciju u javnom sektoru te upravljanje putem stavljana naglasaka na izvedbu i uspješnost javnog sektora (detaljnije u Koprić et al., 2014.: 124 – 132).

U javnom upravljanju na temelju propisa, koje predstavlja klasičan model javnog menadžmenta karakterističan za upravne sustave s dominantnom legalističkom upravnom tradicijom, uočava se nekoliko skupina mehanizama koji naglašavaju različite aspekte javnog menadžmenta. Sljedeći smjer naglašava odnos prema građanima i podizanje kvalitete javnih usluga koje isporučuje javni sektor, čime se nastoji povećati kvaliteta usluga koje se pružaju građanima i to uglavnom naglašavanjem snažnije pozicije korisnika javnih usluga. U sklopu tog pristupa sve se više ističe i potreba suradnje korisnika javnih usluga s pružateljima tih usluga, neovisno o tome je li riječ o javnim ili privatnim subjektima koji su krajnji pružatelji usluga. Naglašava se suradnja s korisnicima javnih službi i zajednička „proizvodnja“ tih službi, posebno u socijalnoj sferi. Usmjerenje na ciljeve i rezultate odavno je prihvaćen pristup u javnom menadžmentu koji je u nekim skandinavskim zemljama temeljni model organizacije i djelovanja javne uprave i cjelokupnog javnog sektora (Perko Šeparović, 2006.). Naglasak na izvedbu (uspješnost) orijentiran je na rezultate upravne aktivnosti i nastoji mjeriti kvalitetu te kvantificirati ishode upravne djelatnosti. Polazi od definiranja javnih usluga, praćenja neposrednih rezultata (*outputs*), ishoda (*outcomes*) i dubljih utjecaja upravne aktivnosti na okolinu (*impacts*).

Sužavajući fokus interesa na upravljanje putem oslanjanja na tržišne mehanizme i uvođenje natjecanja u javnu upravu odnosno javni sektor dolazi se do nekoliko uobičajenih instrumenata kojima se u javnu upravu nastoje uvesti tržišna načela i omogućiti uključivanje privatnog sektora u pružanje javnih usluga različitih vrsta. Od klasičnih djelatnosti javnih službi, poput neprofitnih djelatnosti u sferi socijalnih službi (npr. socijalna skrb, upravljanje domovima za starije, nemoćne i sl.), preko gospodarskih javnih službi koje se pružaju putem velikih mrežnih sustava (npr. upravljanje javnim prometnicama, željeznički promet i poštanska služba), sve do javnih poslova koji ulaze u kategoriju tzv. klasičnih upravnih resora (Pusić, 2002) koji se temelje na monopolizaciji i primjeni sile i kojima su u tradicionalnom modelu javnog upravljanja uglavnom upravljala tijela državne uprave (npr. upravljanje zatvorima i sl.).

Među najrasprostranjenijim instrumentima kojima se otvara prostor tržištu i natjecanju u javnom sektoru su a) privatizacija, zatim suradnja javnog i privatnog sektora kroz b) javno-privatno partnerstvo, upotreba c) vaučera u javnom sektoru kao oblik oslanjanja na vanjske pružatelje službe te d) vanjsko ugovaranje obavljanja javnih poslova, odnosno *outsourcing*. Premda je upotrebom tih instrumenata načelno otvorena mogućnost svim subjektima (profitnim i neprofitnim, tj. organizacijama civilnog društva) izvan javnog

sektora da sudjeluju u obavljanju javnih poslova, ipak veliku većinu poslova koji se obavljaju putem tih mehanizama obavljaju subjekti privatnog, profitnog sektora.⁵

Pod privatizacijom se podrazumijeva promjena vlasničke strukture pružatelja javne usluge koji je prethodno bio u javnom vlasništvu, jednako kao i oblici komercijalizacije, odnosno potpuno ili djelomično prebacivanje troškova obavljanja određene djelatnosti na korisnike kroz plaćanje participacije (npr. u zdravstvu, obrazovanju i sl.).

Javno-privatno partnerstvo je „dugoročni (...) ugovorni odnos između subjekata javnog i privatnog sektora kojim se realizira određeni projekt od javnog interesa.“ (Koprić et al., 2014.: 245). Uglavnom se koristi za izgradnju i upravljanje velikim infrastrukturnim objektima javne namjene. Iskustva s primjenom javno-privatnog partnerstva u zemljama koje su u velikoj mjeri primjenjivale taj instrument, posebice u Velikoj Britaniji, pokazuju da su konačni troškovi koji se iz javnih izvora prelijevaju privatnim subjektima nerijetko daleko iznad troškova koji su se mogli ostvariti da se infrastrukturni objekt gradi na tradicionalan način. Također, pri realizaciji projekata javno-privatnog partnerstva treba uzeti u obzir i nekoliko temeljnih rizika kojima se mora adekvatno upravljati da bi projekt bio uspješno realiziran (Koprić et al., 2014.: 245, 246; Perko Šeparović, 2006.: 147 i dalje; 2007.; Šimović et al., 2007.).

Sljedeći instrument koji otvara mogućnost tržišta i natjecanja u javnom sektoru posebno pri pružanju određenih javnih usluga su vaučeri (*vouchers, service vouchers*). Vaučeri daju korisniku javnih usluga mogućnost izbora između više pružatelja usluge, a mogu poslužiti i kao oblik potpore slojevima stanovništva s nižim prihodima (Walsh, 1995.: 91). Njihova je primjena raširena u nekim javnim službama, posebno u obrazovanju, gdje se 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 javnim sredstvima.

Jedan od oblika uvođenja tržišta i natjecanja u javni sektor je i vanjsko ugovaranje obavljanja javnih poslova (*outsourcing, contracting out*). Dok se vaučeri koriste kao instrument obavljanja temeljne djelatnosti javne službe, vanjsko se ugovaranje koristi kao instrument obavljanja pomoćno-tehničkih poslova u javnom sektoru. Riječ je o poslovima poput održavanja, čišćenja, kuhanja, zaštite, informatičkih i drugih sličnih poslova koji ne predstavljaju temeljni posao (*core business*) određene javne organizacije. Tako se poslovi koji predstavljaju obavljanje javne službe razdvajaju od djelatnosti koje služe kao pomoćni poslovi pri obavljanju temeljnih poslova.

⁵ Analizirajući podatke za Veliku Britaniju za 2013. godinu, Smith Institute u izvješću iz 2014. ističe sljedeće: „Javne službe koje su prenesene izvan javnog sektora još uvijek pretežno više pružaju profitne nego neprofitne organizacije, s time da udjel posljednjih u pružanju javnih službi ostaje relativno nizak. Dok neki ugovori uključuju pružatelje iz dobrovoljnog sektora na temelju podgovora..., sveukupni udjel ugovora o dobrima i uslugama koji su imali dobrovoljni pružatelji u 2013. bio je devet posto u lokalnoj samoupravi i 5,6 posto u državnoj upravi“ (Smith Institute, 2014.: 11).

2.2. Iskustva s vanjskim ugovaranjem

Među predvodnicima u primjeni vanjskog ugovaranja u javnom sektoru u Europi ističe se Velika Britanija koja još uvijek bilježi najveće tržište za vanjsko ugovaranje poslije SAD-a. Tijekom 2012. Velika Britanija predstavljala je čak 84 posto udjela u vanjskom ugovaranju zemalja Europe, Srednjeg istoka i Afrike, s ugovorima koji su iznosili više od četiri milijarde eura, za razliku od 900 milijuna eura vrijednosti ugovora u ostatku zemalja u navedenim područjima. Također, s udjelom od 55 posto i ugovorima vrijednosti 3,7 milijardi eura u 2012., vanjsko ugovaranje u Velikoj Britaniji više se koristi u javnom nego u privatnom sektoru.⁶ Tako visoka stopa vanjskog ugovaranja rezultat je prakse oslanjanja na privatni sektor, koja u Velikoj Britaniji traje duže od 30 godina, a posljedica je intenzivnog provođenja menadžerskih reformi javnog sektora inspiriranih doktrinom novog javnog menadžmenta. Takav je pristup rezultirao time da danas postoji vrlo razvijena „industrija javnih službi“ (*public service industry*), čije je godišnja vrijednost gotovo 100 milijardi britanskih funti (Gash et al., 2013.: 10).

Vanjsko je ugovaranje u Velikoj Britaniji predmet brojnih analiza koje pokazuju učinke takve prakse na funkcioniranje javnih službi. Izvješće o *outsourcingu* javnih službi koje je provela organizacija Social Enterprise UK ističe nekoliko ključnih nalaza o primjeni vanjskog ugovaranja u britanskom javnom sektoru (Willians, 2012.: 5, 6):

- Na nekoliko vrlo važnih tržišta dolazi do uspostave oligopola, odnosno do uspostave manjeg broja velikih kompanija koje imaju velik udjel 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.

⁶ Prema ISG Outsourcing Index, podaci dostupni na: <http://www.isg-one.com/web/research-insights/isg-outsourcing-index/>, pristup stranici 23. rujna 2014. V. također i: UK public sector outsourcing is a global giant, <http://www.computerweekly.com/news/2240179844/UK-public-sector-outsourcing-world-phenomenon> – pristup stranici 23. rujna 2014.

- 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. Na primjer 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 razumijevanja 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.

Posebno osjetljiv aspekt vanjskog ugovaranja je status zaposlenika koji uslijed prihvaćanja prakse vanjskog ugovaranja mijenjaju poslodavca, odnosno iz javnog prelaze na rad u privatni sektor, što nerijetko završava znatno nižim standardom u pogledu radnih uvjeta i nižim plaćama.

Prilično detaljnu analizu pet ugovora o obavljanju javnih poslova u Velikoj Britaniji na temelju vanjskog ugovaranja proveo je 2014. godine Smith Institute.⁷ Fokus je bio utvrditi kakve posljedice na zaposlenike ima obavljanje vrlo različitih javnih službi na temelju vanjskog ugovaranja. Sklopljeni su ugovori uglavnom bili posljedica potrebe smanjenja javnih troškova uslijed financijske krize i nastojanja ostvarivanja ušteda te poboljšanja kvalitete obavljanja posla. Ključnih nalazi u pogledu radnih uvjeta zaposlenika su sljedeći:

- Smanjenje raspoloživih proračunskih sredstava određuje ciljeve, prirodu i ishode vanjskog ugovaranja. 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.

⁷ U izvješću je analizirana druga generacija ugovora sklopljenih za obavljanje vrlo različitih javnih poslova u razdoblju 2011. – 2103., i to nakon što je istekla prethodna generacija ugovora koji su bili sklopljeni u razdoblju 2006. – 2008. Riječ je o sljedećim ugovorima: 1) ugovor za pružanje potpore za život hendikepiranih odraslih osoba u svojem domu ili u organiziranom smještaju u okrugu Rochdale Borough. Ugovor je sklopljen 2012., a obuhvatio je premještanje 140 zaposlenika novom privatnom poslodavcu; 2) prijevoz pacijenata u North Straffordshireu na temelju ugovora iz 2013. koji je obuhvatio oko 100 zaposlenika nakon što je prijevoz pacijenata 2006. povjeren privatnom subjektu, da bi zbog nepravilnosti 2009. bio vraćen u javni sektor, a uskoro je započeo novi proces vanjskog ugovaranja s privatnim pružateljem; 3) unutarnje službe u West Sussex County Councilu na temelju ugovora iz 2012., koji je obuhvatio prelazak oko 600 zaposlenika privatnom poslodavcu; 4) šestogodišnji ugovor (od travnja 2011.) o pripremi školskih obroka za djecu u Newport City Councilu koji je obuhvatio prelazak 220 zaposlenika u privatni sektor; 5) ugovor između policije u Lincolnshireu i globalne kompanije G4S koji je obuhvatio prelazak 575 pomoćnih zaposlenika u policiji (*police support staff*), a ugovor je sklopljen na 10-godišnje razdoblje (Smith Institute, 2014.).

- Prelazak iz privatnog u javni sektor stvara dodatne mogućnosti za zaposlenike sa specijaliziranim znanjima, što nije slučaj s niskom plaćenom radnom snagom koja predstavlja veliku većinu zaposlenika obuhvaćenih vanjskim ugovaranjem.
- Zaposlenici imaju različitu razinu uvjeta u pogledu mirovinskog osiguranja, a novi zaposlenici nemaju mogućnost zarade dovoljno novca za umirovljenje.
- Novi ugovori ne sadrže jamstvo minimalne plaće (*national living wage*), stvarajući tako 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, što u konačnici slabi ulogu sindikata u praćenju jednakih uvjeta plaćanja zaposlenika koji obavljaju iste poslove kod različitih poslodavaca (Smith Institute, 2014: 6, 7).

Slična je praksa u pogledu uvjeta rada zaposlenika vidljiva i u slučaju recentnih iskustava s vanjskim ugovaranjem u nekim javnim službama u Sjedinjenim Američkim Državama, posljedica koje su ozbiljni društveni poremećaji. Naime, studija znakovitog naziva *Utrka prema dnu* (*Race to the bottom*) iz lipnja 2014. ističe: „Sve veći broj dokaza i podaci o plaćama sugeriraju na alarmantan trend: outsourcing javnih službi postavlja silaznu spiralu u kojoj smanjenje radničkih plaća i ostalih pogodnosti mogu naštetiti lokalnom gospodarstvu i sveukupnoj stabilnosti srednje i radničke klase. Plaćama koje podupiru obitelji i pružanjem važnih pogodnosti, kao što su zdravstveno osiguranje i bolovanje, vlast je tijekom povijesti namjerno stvarala 'ljestvicu mogućnosti' da bi radnicima i njihovim obiteljima omogućila doseganje srednje klase“ (Public Interest, 2014.: 2).

Recentni podaci pokazuju kako je uslijed vanjskog ugovaranja došlo do znatnog smanjenja plaća i ostalih prava radnika, što ima i mnogo šire negativne društvene učinke. Studija iz 2009. koja je analizirala položaj kuharica u javnim školama u američkoj saveznoj državi New Jersey pokazala je da ta kategorija zaposlenica ima od četiri do šest američkih dolara manju nadnicu po satu nakon privatizacije, usto bez zdravstvenog i mirovinskog osiguranja. Podaci iz 2011. koji se odnose na zdravstvene radnike u domu za ratne veterane u saveznoj državi Michigan pokazuju da su prihodi te kategorije zaposlenika prije privatizacije iznosili između 15 i 20 dolara po satu uz plaćeno zdravstveno i mirovinsko osiguranje. Nakon vanjskog ugovaranja obavljanja posla plaća te kategorije zaposlenika pala je na 8,5 dolara po satu, bez zdravstvenog i mirovinskog osiguranja. Također, u nekim je slučajevima, poput osoblja zaposlenog u zatvorima, uslijed vanjskog ugovaranja došlo do smanjenja prosječnih godišnjih plaća oko 25 posto, dok je u slučaju zaposlenika na poslovima prikupljanja otpada nakon vanjskog ugovaranja došlo do drastičnog smanjenja plaća većeg od 40 posto u odnosu na razdoblje kad je javni sektor obavljao iste poslove (Public Interest, 2014.: 2, 3).

Ne iznenađuje stoga pojava tzv. skrivenih troškova (*hidden costs*) koji generiraju dodatni pritisak na ionako preslab sustav socijalne pomoći i socijalne skrbi. Mnogi se službenici i namještenici u SAD-u prijavljuju na državne socijalne programe jer ne mogu preživjeti s plaćom koju primaju za obavljanje svog posla. Uslijedilo je i znatno slabljenje uloge sindikata te zaštite prava zaposlenih (Public Interest, 2014).

2.3. Vraćanje poslova pod okrilje javnog sektora – *insourcing* kao odgovor

Zbog brojnih negativnih posljedica koje se pripisuju raširenoj praksi vanjskog ugovaranja sve se više uočava i obrnuta praksa, odnosno ponovno vraćanje javnih poslova pod okrilje javnog sektora, tj. *insourcing*. To je vidljivo u zemljama koje su obavljanje brojnih poslova povjerile privatnom sektoru, a dio je šireg trenda remunicipalizacije javnih službi (detaljnije o tome Đulabić, 2013.: 47, 48). Ta je tendencija vidljiva u sve većem broju sektora na lokalnoj razini u raznim europskim državama (Tablica 1).

Tablica 1. Remunicipalizacija u nekim europskim zemljama

Sektor	Procesi	Države	Faktori
Opskrba vodom	municipalizacija opskrbe	Francuska, Mađarska	neuspjeh privatnog sektora (<i>private failure</i>), troškovi, kontrola, istek ugovora
Opskrba električnom energijom	osnivanje novih javnih kompanija (<i>stadtwerke</i>), kupnja privatnih kompanija	Njemačka	neuspjeh privatnog sektora (<i>private failure</i>), kontrola, istek ugovora
Javni prijevoz	municipalizacija ugovora i koncesija	Velika Britanija, Francuska	troškovi, neuspjeh privatnog sektora (<i>private failure</i>), javni ciljevi, kontrola
Zbrinjavanje otpada	ugovori vraćeni u javni sektor (<i>in-house</i>) spalionice za više lokalnih jedinica	Njemačka, Velika Britanija, Francuska itd.	troškovi, kontrola, istek ugovora
Čišćenje	ugovori vraćeni u javni sektor (<i>in-house</i>)	Velika Britanija, Finska	troškovi, učinkovitost, zapošljavanje, istek ugovora
Socijalno stanovanje	ugovori vraćeni u javni sektor (<i>in-house</i>)	Velika Britanija, Njemačka	troškovi, učinkovitost

Izvor: Hall, 2012.: 4, 5

Istraživanje koje je provedeno među najvišim službenicima i izabranim dužnosnicima u lokalnim jedinicama u Velikoj Britaniji pokazalo je značajnu prisutnost trenda vraćanja poslova pod okrilje javnog sektora u brojnim područjima lokalne javne politike (UNISON, 2011.).⁸ Podaci pokazuju da se čak 57 posto ispitanika (od 140 ispitanih izabranih dužnosnika i najviših službenika u lokalnim jedinicama) u *online* anketi izjasnilo kako

⁸ Istraživanje je imalo kvalitativnu i kvantitativnu dimenziju, a obuhvatilo je 2009. i 2010. godinu. Ispitano je nekoliko kategorija različitih viših službenika i voditelja lokalnih upravnih organizacija u cijeloj Velikoj Britaniji, kao i izabranih predstavnika u lokalnim predstavničkim tijelima. *Online* anketom ispitano je ukupno 140 sudionika, a uz pomoć polustrukturiranih intervjua sastavljena je i lista od 42 studije slučaja vraćanja službi pod okrilje lokalnih jedinica. Na temelju tih podataka oblikovane su temeljne naučene lekcije, prednosti i zaključci o okolnostima vraćanja javnih poslova pod kontrolu lokalnih jedinica (UNISON, 2011.: 44).

su njihove jedinice vratile različite kategorije poslova pod okrilje lokalnih jedinica ili su u tom procesu, odnosno ozbiljno razmišljaju o tome. Vanjskom ugovaranju nije nikad ni pristupilo 18 posto ispitanika, dok 31 posto ima mješoviti model pružanja javnih poslova koji uključuje obavljanje putem javnog, jednako kao i privatnog sektora.

Poticaje za vraćanje obavljanja poslova u okrilje javnog sektora treba prije svega tražiti u financijskoj krizi koja potiče lokalne javne vlasti da razmatraju mogućnosti smanjenja troškova vanjskog obavljanja javnih poslova. Također, poticaj vraćanju poslova su i brojne negativne posljedice do kojih je došlo tijekom godina, u kojima su vanjski pružatelji na temelju ugovora obavljali vrlo različite kategorije javnih poslova. Među ostalim, riječ je i o povećanju troškova do kojih je došlo uslijed obavljanja javnih poslova putem vanjskih pružatelja.⁹

Među glavnim razlozima vraćanja poslova pod javno okrilje po učestalosti odgovora ističu se sljedeći razlozi: (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 itd. (UNISON, 2011.: 11).

Zanimljivo je da se za vraćanje obavljanja poslova pod okrilje javnog sektora koriste upravo isti argumenti koji su se svojedobno koristili za prelazak na praksu vanjskog ugovaranja. To su smanjenje troškova, fleksibilnost obavljanja posla, povećanje učinkovitosti, povećanje kvalitete usluga za krajnje korisnike, znatne financijske uštede¹⁰ i slično.

Konačno, provedene su brojne studije slučaja koje pokazuju da vraćanje obavljanja poslova pod kontrolu javnog sektora (*insourcing*) ima brojne pozitivne posljedice. Među njima vrijedi posebno istaknuti povećanu učinkovitost i smanjenje troškova, mogućnost integracije različitih javnih poslova, povećanu fleksibilnost, minimalizaciju rizika, ponovnu uspostavu kontrole nad obavljanjem poslova, smanjenje vremena i troškova upravljanja ugovorima, poticanje lokalnog uključivanja i odgovornosti, veću motivaciju osoblja i poboljšanu kvalitetu usluge te zadržavanje stručnosti i jačanje kapaciteta unutar javnog sektora (UNISON, 2011.: 4).

⁹ Tako je u sektoru socijalnih službi u Finskoj vidljiv trend vraćanja tih službi pod okrilje lokalnih jedinica. Čak 52 posto ravnatelja općinskih domova zdravlja u Finskoj ustvrdilo je da je uslijed vanjskog ugovaranja došlo do povećanja troškova, jednako kao i 45 posto ravnatelja centara za socijalnu skrb. Više od trećine ispitanih ustvrdilo je da je tijekom 2011. i 2012. došlo do vraćanja javnih poslova u javni sektor uglavnom zbog problema s cijenom i kvalitetom poslova povjerenih vanjskim pružateljima na temelju ugovora – <http://www.world-psi.org/en/finland-many-municipalities-are-reclaiming-outsourced-services>, pristup stranici u rujnu 2014.

¹⁰ Ukupno 31 posto ispitanih u anketi istaknulo je da se očekivane godišnje uštede uslijed vraćanja poslova pod javno okrilje kreću u rasponu od 25.000 (13 posto ispitanika) pa do više od milijun funti (pet posto) (UNISON, 2011.: 4).

3. Mogućnosti i rizici kod primjene tržišnih instrumenata u javnom sektoru

Primjenu tržišnih instrumenata u javnom sektoru treba analizirati uzimajući u obzir nekoliko mogućnosti koje pruža njihova primjena, ali istodobno sagledavajući temeljne rizike koji se pojavljuju kod primjene tih instrumenata u javnom sektoru s ustaljenom upravnom tradicijom i obrascima ponašanja, koji nisu prilagođeni mehanizmu tržišnog funkcioniranja.

Među mogućnostima koje pruža primjena tržišnih mehanizama i natjecanja u javnoj upravi svakako treba istaknuti da takvi mehanizmi u određenim okolnostima mogu zaista dovesti do povećanja kvalitete u pružanju javnih usluga. Natjecanje može potaknuti uštede i racionalizaciju uslijed konkurencije koja se pojavljuje u području obavljanja određenih poslova. Konkurencija pri obavljanju javnih poslova svakako je poticaj traženju načina kako ponuditi kvalitetnije javne usluge korisnicima, što bi moglo pozitivno utjecati na sve organizacije koje pružaju javne usluge.

Također, tržišni instrumenti i natjecanje mogu dovesti do *uspostave jasnijih standarda* za pružanje pojedinih javnih usluga i kvalitetniji javni menadžment. Naime, da bi se realizirala mogućnost natjecanja potrebno je prethodno uspostaviti jasne parametre obavljanja konkretnih javnih poslova kako bi se na temelju toga mogla uspoređivati uspješnost njihovih pružatelja, neovisno o tome je li riječ o javnim ili privatnim subjektima. Bez jasnih standarda i pokazatelja uspješnosti (indikatora) teško će biti donijeti realnu ocjenu o poboljšanju kvalitete usluga koje isporučuju različiti pružatelji.

Izgledno je da uvođenje tržišnih mehanizama traži ozbiljniju *reorijentaciju u temeljnom modelu javnog upravljanja* u situaciji u kojoj se obavljanje javnih poslova u većoj ili manjoj mjeri prepušta privatnim subjektima. To zahtijeva fleksibilnost organizacije tijela državne i javne uprave te potrebu prilagodbe novim okolnostima, u kojima temeljno obilježje djelovanja javnog sektora postaje načelo naručitelja i pružatelja usluga (tzv. *purchaser-provider split*). Javni sektor naručuje poslove, a njihova se izvedba obavlja putem različitih, uglavnom privatnih subjekata, koji se pojavljuju u odnosu privatnog partnera u javno-privatnom partnerstvu, pružatelja usluga na temelju vaučera ili ugovora o javnoj nabavi.

U takvoj se konstelaciji odnosa javlja i potreba za *boljim nadzornim mehanizmima* koji će istodobno omogućiti zaštitu javnog interesa i demokratsko-političku kontrolu cijelog procesa s jedne, te uredno obavljanje javnih poslova s druge strane. Naglasak djelovanja javne uprave koja koristi tržišne mehanizme i natjecanje prelazi na regulaciju i kontrolu cjelokupnog procesa obavljanja javnih poslova. Primarno tako postaje iznimno precizno i kvalitetno oblikovanje i provedba natječaja s obzirom na to da se većina poslova dodjeljuje pružateljima koristeći mehanizam javne nabave, kvaliteta sklopljenih ugovora s pružateljima javnih poslova, jasno definiranje standarda svakog posla koji se dodjeljuje vanjskim subjektima, kvalitetno i odgovorno zastupanje javnog interesa, kontrola i rješavanje sukoba u slučaju spora s pružateljem poslova te sprječavanje nepravilnosti poput pogodovanja i zarobljavanja.

Novi tržišni odnosi i natjecanje u javnom sektoru pretpostavljaju i *veću autonomiju rukovodećeg osoblja* u javnoj upravi da bi se to osoblje moglo orijentirati na rezultat. No, otvoreno je pitanje ima li Hrvatska uopće prave javne menadžere? Nije riječ o

menadžerima koji su iz privatnog došli u javni sektor, nego o menadžerima čije je temeljno obilježje znanje i iskustvo upravljanja javnim organizacijama. Gdje su obrazovani i jesu li odgojeni u duhu služenja javnom interesu uz istodobnu orijentiranost na rezultat i učinkovitost djelovanja? Još je važnije pitanje omogućava li sadašnji pravni okvir, koji uređuju sustav javne uprave u Hrvatskoj, a posebno službeničke odnose, uvođenje tržišnih načela u javnu upravu, orijentaciju na rezultat kod rukovodećeg službeničkog osoblja i fleksibilnost djelovanja uz istodobnu visoku razinu zaštite javnog interesa? Bez pozitivnih odgovora na navedena pitanja optimalno djelovanje tržišnih mehanizama i natjecanja u javnom sektoru ne jamči postizanje željenih rezultata.

Uvođenje tržišnih mehanizama u javni sektor ne prolazi bez otvorenih pitanja i potrebe sagledavanja te učinkovite zaštite od temeljnih rizika do kojih može dovesti njihova primjena. Naime, otvoreno je pitanje koliko je u slučaju vanjskog ugovaranja riječ o pravom tržištu? Riječ je o poslovima u kojima je tržište zajamčeno zbog temeljnih načela djelovanja javnih službi, poput univerzalnosti, kontinuiteta koji jamče stabilno i uredno obavljanje brojnih javnih službi kao što su obrazovanje, zdravstvo, socijalna skrb i sl. Hoće li uslijed vanjskog ugovaranja doći do uspostave prave tržišne utakmice između subjekata koji se natječu cijenom i kvalitetom ili će biti riječ uspostavi kvazitržišta sa samo nekoliko velikih igrača koji će, u sprezi s lokalnim političarima, međusobno dijeliti unosne poslove i ostvarivati ekstra profite na temelju javnih sredstava? Stoga se i može govoriti o pojavi oligopola te „državi sjenci“ (tzv. *shadow state*) u kojoj „...mali broj kompanija ima velik i kompleksan udjel na tržištu javnih službi i velik dio kontrole kako one rade. Nedostaje transparentnost i istinska odgovornost“ (Williams, 2012.: 4).

U slučaju ekstenzivne primjene vanjskog ugovaranja svakako je moguće očekivati i brojne negativne posljedice, poput korupcije i klijentelizma prilikom provedbe javnih natječaja i sklapanja ugovora o obavljanju određenih javnih poslova. U situaciji u kojoj ne postoje adekvatni regulacijski i nadzorni mehanizmi, moguće je očekivati brojne nepodopštine za koje bi trebalo imati kvalitetan mehanizam prevencije i sankcije.¹¹ Ne treba zanemariti i dodatno slabljenje povjerenja u javni sektor, neprimjeren utjecaj privatnog sektora na obavljanje javnih službi, pad stručnosti i kvalitete usluga, zamagljivanje linija odgovornosti u slučaju propusta¹², prelijevanje javnih sredstava privatnim subjektima itd.

Svakako u obzir treba uzeti i šire negativne socijalne učinke i dodanu eroziju ionako oslabljenje srednje klase. Komparativni podaci pokazuju da se slična situacija dogodila u zemljama razvijene demokracije koje su intenzivno primjenjivale vanjsko ugovaranje u javnim službama.

U cjelini, čini se da primjena tržišnih mehanizama i natjecanja u javnom sektoru traži uređenu i funkcionalnu javnu upravu i cjelokupan javni sektor te postojanje adekvatnih demokratskih i institucionalnih mehanizama koji osiguravaju njihovo pravilno funkcioniranje. U suprotnom, prijeti opasnost da se javni sektor pretvori u platformu za hranjenje privatnih interesa gospodarskih subjekata koji su razvili načine legalnog iskorištavanja javnih sredstava za prekomjeran privatni profit.

¹¹ Ako su se u Hrvatskoj tuneli nepotrebno bojili nekoliko puta, tko jamči da se školske klupe i zahodi neće svakodnevno bjesomučno čistiti i za vrijeme školskih praznika ili blagdana?

¹² Tko je odgovoran u slučaju pojave negativnosti, naručitelj ili privatni izvođač? Vrlo je moguće da će u tom slučaju doći do prebacivanja odgovornosti (tzv. *blame game*).

4. Pokušaj vanjskog ugovaranja (*outsourcinga*) u Hrvatskoj: akcija i reakcija

4.1. Akcija

Potaknuta potrebom konsolidiranja javnih financija i smanjenja proračunskog deficita u vrijeme dugotrajne ekonomske krize, Vlada je u travnju 2014. objavila dokument pod nazivom „Modeli učinkovitog upravljanja neosnovnim djelatnostima u javnoj upravi – prilike za javni sektor i gospodarstvo“ (Vlada Republike Hrvatske, 2014.). Time je, kao jednu od mjera fiskalne konsolidacije, najavila provedbu vanjskog ugovaranja (*outsourcinga*) neosnovnih, odnosno pratećih djelatnosti u javnom sektoru. To je jedno od devet područja kojim je Vlada nastojala provesti fiskalnu konsolidaciju u razdoblju 2014. – 2016.¹³

Vlada je navedenim dokumentom uvela razlikovanje između osnovnih i neosnovnih djelatnosti u javnom sektoru i zauzela stajalište da je upravljanje neosnovnim djelatnostima u javnoj upravi u Hrvatskoj neučinkovito i da zbog toga treba razmotriti nekoliko modaliteta obavljanja tih poslova, s time da se preferira model vanjskog ugovaranja. Predviđena su tri pristupa poboljšanju obavljanja neosnovnih djelatnosti, tj. samostalno poboljšanje efikasnosti (*in-house*), osnivanje posebne javne kompanije za obavljanje neosnovnih djelatnosti (*spin-off*) te vanjsko ogovaranje, odnosno izdvajanje neosnovnih djelatnosti (*outsourcing*). Predviđeno je ukupno šest djelatnosti u javnom sektoru (čišćenje, održavanje, pranje i glačanje, priprema hrane i pića, prijevoz, zaštita) koje su trebale biti obuhvaćene ovim valom reforme. Vladinom je mjerom obuhvaćeno 2.300 proračunskih korisnika u kojima je zaposleno 26.500 osoba, dok su godišnji proračunski troškovi tih djelatnosti 3,4 milijarde kuna (Vlada Republike Hrvatske, 2014.: 12). U prvoj fazi, Vlada nije najavljivala vanjsko ugovaranje osnovnih djelatnosti iako komparativna iskustva pokazuju da se, nakon pomoćnih djelatnosti, obavljanje brojnih temeljnih djelatnosti prepušta vanjskim pružateljima na temelju ugovora.

Navedeni pristup pokazuje da nedostaje cjelovit pristup reformi javnog sektora koji bi taj sektor promatrao neovisno o pritiscima prema smanjenju javnih troškova. Smanjenje troškova može biti poticaj reformi, a ne cilj. Cilj reforme trebao bi biti povećanje kvalitete javnog sektora i javnih usluga koje taj sektor isporučuje javnosti. To je ponekad moguće ostvariti uz smanjenje troškova, ali je za ostvarenje tog cilja potrebno uložiti dodatne resurse u reorganizaciju, edukaciju i nabavu tehničke opreme i prilagodbu metoda rada (radnih procesa) u javnim organizacijama.

Evidentno je da nedostaje šira koncepcija o tome kakav je javni sektor potreban modernom društvu prostorno i populacijski male države kakva je Hrvatska. Nastoje se uvesti novi mehanizmi inspirirani tržišnom ideologijom, ali se istodobno zadržavaju stari organizacijski oblici i metode rada. Nastojanje uvođenja samo nekih tržišnih mehanizama bez ozbiljne analize cjelovitog sustava javnog upravljanja i učinaka do kojih će to dovesti moglo bi na duži

¹³ Područja su sljedeća: 1. Integracija pratećih službi, 2. *Outsourcing* usluga, 3. Objedinjena javna nabava, 4. Jedinствeni novčani centar, 5. Reforma socijalnog ugovaranja, 6. EU fondovi kao podrška mjerama, 7. Masterplan bolnica, 8. Restrukturiranje mreže škola i programa, 9. Reorganizacija pravosudnog sustava (Vlada RH, 2014.: 2).

rok prouzročiti brojne negativne posljedice i dovesti do destrukcije javnog sektora te znanja i vještina koji su u tom sektoru akumulirani. Kao što je prethodno pokazano, primjena tržišnih mehanizama traži funkcionalan javni sektor i brojne prilagodbe da bi se usvojile nove metode rada koje će naglasak staviti na pravilno vođenje procesa i kontrolu privatnih subjekata koji se pojavljuju kao vanjski pružatelji tzv. neosnovnih djelatnosti u javnom sektoru.

4.2. Reakcija

Nakon Vladine najave o izdvajanju neosnovnih djelatnosti, 17 je sindikata organizirano krenulo s prikupljanjem potpisa za referendum o potpunoj zabrani *outsourcinga* u javnom sektoru. Potpisom je referendum poduprla 624.000 građana, što je daleko iznad formalno propisanog broja potpisa potrebnog za raspisivanje državnog referenduma. Referendumska je inicijativa upućena u saborsku proceduru s očekivanjem da će referendum biti raspisan, sukladno prijedlogu sindikata.

Međutim, u rujnu 2014. Vlada je objavila da će se reforma neosnovnih djelatnosti ostvariti primjenom prvog od triju predviđenih modela – samostalnim poboljšanjem efikasnosti (*in-house*) – i to ponajprije zabranom novog zapošljavanja u tijelima državne uprave i javnim službama.¹⁴ Međutim, dvije Vladine odluke¹⁵ kao mjere poboljšanja obavljanja pomoćno-tehničkih poslova i njihove racionalizacije predviđaju dvije mjere. Prva je zabrana zapošljavanja u državnoj upravi te javnim službama, a druga je povjeravanje obavljanja poslova vanjskim pružateljima usluga u slučaju da se obavljanje posla ne može osigurati preraspodjelom posla na postojeće službenike. Na taj je način, uz samostalno poboljšanje efikasnosti, Vlada kao pomoćnu odnosno sekundarnu mjeru ipak zadržala mogućnost angažiranja vanjskih pružatelja.

Vlada nije poduzela nužne korake prema poboljšanju i racionalizaciji obavljanja pomoćnih poslova u javnom sektoru. No, usprkos tome postoji mogućnost uvođenja standarda kvalitete i nužne reforme jednog dijela javnog sektora. Taj bi pristup svakako mogao donijeti pozitivne efekte kad bi se ozbiljno pristupilo aktivnostima u vezi s poboljšanjem kvalitete u organizacijama javnog sektora. U tom segmentu ima prostora za orijentaciju na izvedbu (uspješnost) kao jedno od usmjerenja suvremenog javnog menadžmenta, koje naglašava kvalitetu rezultata određene djelatnosti. Ujednačavanje i racionalizacija standarda obavljanja pomoćnih djelatnosti u javnim organizacijama, fleksibilniji oblici organizacije tih poslova uz potrebnu razinu slobode kod rukovodećeg osoblja praćenu s adekvatnim instrumentima kontrole neki su od smjerova kojim bi trebalo krenuti u modernizaciju tog dijela poslova u javnom sektoru. Hoće li se to zaista i dogoditi, vidjet će se u nadolazećem razdoblju.

¹⁴ „Vlada je na današnjoj sjednici (25. rujna 2014., op. a.) usvojila Odluku o zabrani novog zapošljavanja državnih službenika i namještenika u tijelima državne uprave, stručnim službama i uredima Vlade Republike Hrvatske te Odluku o zabrani novog zapošljavanja službenika i namještenika u javnim službama. Potpredsjednica Vlade Milanka Opačić pojasnila je kako su navedene odluke u skladu s namjerom da se u oba sektora smanji broj službenika i namještenika i poslovanje racionalizira uslugama izvana.“ <https://vlada.gov.hr/vijesti/sjednica-vlade-zabrana-novog-zaposljavanja-u-tijelima-drzavne-uprave-strucnim-službama-uredima-te-javnim-službama/14878>, pristup stranici 29. rujna 2014.

¹⁵ Odluka o zabrani zapošljavanja državnih službenika i namještenika u tijelima državne uprave, stručnim službama i uredima Vlade Republike Hrvatske i Odluka o zabrani novog zapošljavanja službenika i namještenika u javnim službama. Obje odluke donesene su na sjednici Vlade održanoj 25. rujna 2014.

S druge strane, ni inicijativa sindikata o potpunoj zabrani vanjskog ugovaranja u javnom sektoru nije najprimjereniji put reforme. Sindikati bi se trebali založiti za poboljšanje radnih uvjeta zaposlenika, podizanje kvalitete u javnoj upravi i uspostavu jasnih standarda obavljanja javnih službi, posebno tzv. neosnovnih djelatnosti koje su bile predmetom Vladine inicijative.

Na kraju, javna i stručna rasprava o poboljšanju obavljanja pomoćnih i javnih poslova ne treba biti sužena samo na dimenziju javno/privatno. Potrebno je orijentirati se na moguće oblike suradnje između javnih organizacija i tražiti rješenja koja će osigurati poboljšanje kvalitete i eventualno smanjenje cijene obavljanja poslova, uz njihovo istodobno zadržavanje u okvirima javnog sektora. Na taj bi se način sačuvao etos javne službe te dosegnuta razina radnih i socijalnih prava zaposlenika uz istodobno podizanje kvalitete različite kategorije poslova (osnovnih i neosnovnih) koji se obavljaju u javnim organizacijama.¹⁶

5. Zaključak

Tržišni se mehanizmi pokazuju kao primamljiv mamac prilikom pokušaja reforme javnog sektora usmjerenih na smanjenje troškova, povećanje učinkovitosti i pružanje boljih javnih usluga građanima i poduzetnicima. No, pri tome treba biti svjestan da je upotreba tržišnih mehanizama u javnoj upravi rezultat nastojanja provođenja reformi javnog sektora koja su inspirirana idejom novog javnog menadžmenta, reformske doktrine koja je korijene najvećim dijelom pustila u anglosaksonskim zemljama.

Menadžerske se ideje nerijetko nekritički nastoje primijeniti u zemljama koje imaju posebnosti upravne tradicije koja ne omogućava jednostavnu primjenu temeljnih postavki menadžerskih reformi. Pri tome, kao da se zanemaruju iskustva koja u pogledu upotrebe tih mehanizama postoje u zemljama koje su predvodnice u korištenju tih mehanizama u javnom sektoru.

Komparativna iskustva pokazuju da vanjsko ugovaranje nije panaceja za pokrivanje proračunskog manjka, jer se uslijed nekritičke primjene mogu pojaviti neočekivani i skriveni troškovi te dodatni pritisak na socijalne programe, što u konačnici može dovesti do sveukupnog povećanja javnih rashoda. Kad je riječ o Hrvatskoj, u nastojanju provođenja vanjskog ugovaranja ostalo je nejasno na što će se utrošiti eventualna „ušteđena“ javna sredstva, ako će ih uopće biti. Hoće li se ta sredstva kanalizirati u druga reformska nastojanja i poboljšanje djelovanja javnog sektora u Hrvatskoj ili će biti iskorištena za jednokratno punjenje proračunskog manjka? Ovisno o odgovoru na ta pitanja valja prosuđivati opravdanost nastojanja prema racionalizaciji javnog sektora upotrebom tržišnih instrumenata poput vanjskog ugovaranja i drugih tržišnih instrumenata.

¹⁶ U tom je smislu poznat primjer grada Maywooda (28.000 stanovnika, Los Angeles County, SAD) koji je 2010. otpustio sve službenike i obavljanje svih svojih poslova u potpunosti prepustio vanjskim subjektima. U tom se slučaju radilo o susjednom gradu koji je na temelju ugovora obavljao sve poslove grada Maywooda.

Literatura i izvori:

- Đulabić, V. (2013.) *Europeizacija javnih službi i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave*. U: Koprić, I., Musa, A., Đulabić, V. (ur.) *Agencije u Hrvatskoj: Regulacija i privatizacija javnih službi na državnoj, lokalnoj i regionalnoj razini*. Zagreb: Institut za javnu upravu.
- Gash, T., Panchamia, N., Sims, S., Hotson, L. (2013.) *Making public service markets work: Professionalising government's approach to commissioning and market stewardship*. London: Institute for Government.
- Hall, D. (2012.) *Re-municipalising municipal services in Europe*. University of Greenwich: Public Services International Research Unit.
- Halasz, I. (2002.) Područne (regionalne) samouprave i opsežne upravne reforme u državama Višegradske skupine. *Hrvatska javna uprava* 4 (1): 69 – 113.
- Kickert, W. (2008.) Distinctiveness in the study of public management in Europe. U: Kickert, W. (ed.) *The Study of Public Management in Europe and the US: A comparative analysis of national distinctiveness*. Abingdon, Oxon: Routledge.
- Koprić, I. (2012.) *Managing Public Affairs in South Eastern Europe: Muddled Governance*. U: Bissessar, A. M. (ed.) *Governance: Is It for Everyone?* New York: Nova Science Publishers Inc.
- Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., Lalić Novak, G. (2014.) *Upravna znanost. Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Zagreb: Pravni fakultet.
- Lynn, L. E. Jr. (2008.) What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and Its Implications. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* 1 (2): 17 – 30.
- Marčetić, G. (2005.) *Javni službenici i tranzicija*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu i Konrad Adenauer Stiftung.
- Painter, M., Peters, B. G. (eds.) (2010.) *Tradition and Public Administration*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- Perko Šeparović, I. (2006.) *Izazovi javnog menadžmenta – dileme javne uprave*. Zagreb: Golden marketing – Tehnička knjiga.
- Perko, Šeparović, I. (2007.) Upitnost transfera rizika u javno-privatnom partnerstvu. *Hrvatska javna uprava* 7 (4): 943 – 969.
- Pollitt, C., Sorin, D. (2011.) *The Impact of New Public Management in Europe: a Meta-Analysis*. COCOPS Working paper no. 3.
- Public Interest (2014.) *Race to the Bottom: How Outsourcing Public Services Rewards Corporations and Punishes the Middle Class*. In the Public Interest.
- Pusić, E. (2002) *Nauka o upravi*. Zagreb: Školska knjiga.
- Randma-Liiv, T. (2008.) New Public Management Versus the Neo-Weberian State in Central and Eastern Europe. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* 1 (2): 69 – 81.
- Smith Institute (2014.) *Outsourcing the Cuts: Pay and Employment Effects of Contracting Out*. London: The Smith Institute.
- Šimović, J., Rogić-Lugarić, T., Šimović, H., Vuletić- Antić, B. (2007.) Javno-privatno partnerstvo kao nefiskalni instrument financiranja javnih interesa. *Hrvatska javna uprava* 7 (1): 171 – 201.
- UNISON (2011.) *The value of returning local authority services in-house in an era of budget constraints*. UNISON: The Public Service Union.
- Vlada Republike Hrvatske (2014.) *Modeli učinkovitog upravljanja neosnovnim djelatnostima u javnoj upravi – prilike za javni sektor i gospodarstvo, Reformske i druge mjere fiskalne konsolidacije za razdoblje 2014. – 2016*. Zagreb: Vlada Republike Hrvatske.
- Walsh, K. (1995.) *Public Services and Market Mechanisms: Competition, Contracting and the New Public Management*. Houndmills: Macmillan Press.
- Williams, Z. (2012.) *The Shadow State: A Report About Outsourcing of Public Services*. London: Social Enterprise UK.

OUTSOURCING **JAVNIH USLUGA**

dr. sc. Mihaela Grubišić Šeba, CFA
Ekonomski institut, Zagreb
e-mail: mgrubisic@eizg.hr;
mihaela.g.seba@gmail.com



Sažetak

Tradicionalan birokratski organiziran način pružanja javnih usluga nije više u skladu sa suvremenim potrebama i zahtjevima krajnjih korisnika, a ni s temeljnom idejom europske socijalne države koja počiva na pružanju priuštivih visokokvalitetnih javnih usluga. Pomiriti prihvatljivu cijenu i kvalitetu javnih usluga složen je zadatak stavljen pred javni menadžment. Ako se zahtjevi krajnjih korisnika javnih usluga ne mogu ispuniti zbog ograničenih proračunskih sredstava, troškovi se pokušavaju racionalizirati na brojne načine, od kojih je jedan i *outsourcing*. Ugovorima o *outsourcingu* pružanje javnih usluga ili obavljanje određenih poslovnih procesa, za koje je tradicionalno bio zadužen javni sektor, prepušta se vanjskim partnerima. Pri tome su glavni motivi *outsourcinga* smanjenje troškova, koncentriranje javnog partnera na osnovnu djelatnost i veća kvaliteta javnih usluga. Međutim, često s pogledom na smanjenje troškova, izostaje fokus na kvalitetu javnih usluga i krajnju odgovornost države u pružanju tih usluga pa se ugovori o *outsourcingu* javnih usluga dugoročno mogu pokazati štetnim. U radu se daje osvrt na glavne razloge u prilog *outsourcinga* i protiv njega, međunarodna iskustva i trendovi u *outsourcingu* javnih usluga te smjernice za primjenu ove strategije. Budući da su iskustva u primjeni ugovora o *outsourcingu* vrlo šarolika, univerzalna, *ad hoc* rješenja ne postoje, nego se o *outsourcingu*, na osnovi prethodno detaljno opisanih poslovnih procesa i provedenih analiza ekonomskih troškova i koristi, treba donijeti odluka za svaki pojedini slučaj.

Ključne riječi: *outsourcing*, kvaliteta javnih usluga, javni menadžment, proračunske uštede

1. Uvod

Ideja učinkovitih poslovnih procesa i kvalitetnih usluga originalno potječe iz privatnog sektora, a u javnom se sektoru javlja 90-ih godina prošlog stoljeća zahvaljujući popularizaciji koncepta novog javnog menadžmenta, najprije u anglosaksonskim, a potom i u ostalim razvijenim zemljama. U fokusu je koncepta novog javnog menadžmenta uvođenje odgovornosti, racionalnosti u upravljanje troškovima te veće efikasnosti i učinkovitosti javnog sektora. Osim klasičnih ugovora o javnoj nabavi putem kojih država tradicionalno surađuje s privatnim sektorom, u posljednjih 30-ak godina javni sektor sve više primjenjuje ugovore o javno-privatnom partnerstvu, koncesije, vaučere, *outsourcing* poslovnih procesa i javnih usluga. U svim spomenutim ugovorima država prepušta dio tržišta javnih usluga privatnom sektoru, nastojeći postići veću efikasnost, racionalnost troškova i nižu cijenu javnih usluga za dobrobit njihovih korisnika.

Budući da se u Hrvatskoj u posljednje vrijeme učestalo raspravlja o *outsourcingu* kao o strategiji racionalizacije troškova i veće efikasnosti javnog sektora, u ovom se radu opisuju prednosti i nedostaci *outsourcinga*, međunarodna iskustva u primjeni *outsourcinga* u javnom sektoru te daju smjernice za primjenu *outsourcinga* u praksi.

Outsourcing je ugovor kojim se na određeno vrijeme, a nerijetko i trajno, prenosi obavljanje dijela ili cjelokupne poslovne djelatnosti vanjskom partneru, koji na taj način preuzima jednu ili više poslovnih funkcija i aktivnosti u nekoj organizaciji. Alternativno se *outsourcingom* smatra delegiranje pružanja usluga ili obavljanja određenih aktivnosti vanjskim partnerima koji imaju ekspertizu provoditi takve usluge ili poslove efikasnije, troškovno racionalnije i uz zadržavanje zahtijevanih prihvatljivih standarda (Alper, 2004.). Kao poslovna strategija primjenjiv je i u privatnom i u javnom sektoru jer je čak i najvećim organizacijama nemoguće isključivo interno organizirati sve poslovne aktivnosti koje im trebaju.

Outsourcing se u javnom sektoru odnosi na izdvajanje određenih usluga koje tradicionalno i/ili na temelju zakonske obveze pruža država. Stoga se nerijetko poistovjećuje s privatizacijom javnih funkcija. Jedinствена definicija *outsourcinga* nije usuglašena pa se zbog toga mogu javiti velike statističke nepreciznosti u evidentiranju monetarnih učinaka *outsourcinga*. U nekim zemljama *outsourcing* podrazumijeva bilo kakvo ugovaranje isporuke proizvoda i usluga namijenjenih daljnjoj potrošnji s vanjskim partnerima bez obzira na trajanje takvog ugovora, dok se u drugim zemljama *outsourcing* odnosi na ugovor javnog partnera s neprofitnom ili profitnom organizacijom o pružanju usluga krajnjim korisnicima za što, u pravilu, takva organizacija dobiva novac od javnog partnera (OECD, 2013.). Neke zemlje statistički evidentiraju samo ugovore o *outsourcingu* središnje države, dok lokalne vlade objavljuju zasebne statistike.

Nekada se *outsourcing* povezivao isključivo s potrebom smanjenja troškova, no danas je to strategija koja mora donijeti i niže troškove i veću efikasnost poslovnih procesa/ usluga (Wong, 2006.). Iako sve više diskutabilna, ekonomska je argumentacija za primjenu strategije *outsourcinga* u javnim uslugama da, uz odsutnost konkurencije i sigurnu plaću, zaposlenici javnog sektora imaju vrlo malu motivaciju pružati javne usluge iste ili veće kvalitete uz racionalno upravljanje troškovima (Jeffreys, 2012.). Temeljni je motiv

outsourcinga javnih usluga omogućavanje javnih usluga iste kvalitete uz nižu cijenu ili omogućavanje javnih usluga veće kvalitete uz istu cijenu koju su krajnji korisnici i/ili država dotada plaćali. Nažalost, često je slučaj da motiv smanjenja troškova prevladava u odlučivanju o *outsourcingu*, pogotovo u recesijskim uvjetima kada je *outsourcing* vrlo popularna strategija. Na tu je praksu nedavno upozorio i Europski parlament (2014.), opominjući zemlje članice Europske unije da im proračunska ograničenja ne smiju biti jedina vodilja pri uvođenju tržišnih mehanizama u javnom sektoru, nego to mora biti kvaliteta javnih usluga.

Javna je vlast na temelju zakona obvezna pružiti javne usluge, bilo na središnjoj i/ili lokalnoj razini. Ona to može činiti samostalno ili angažiranjem jednog ili više vanjskih partnera iz privatnog ili javnog sektora. Iako je privatni sektor počeo preuzimati manji dio aktivnosti javnog sektora 1970-ih i 1980-ih godina, danas je irelevantna struktura vlasništva u organizaciji kojoj je povjerenje obavljanje određene vrste usluga. Tako dio javnih usluga koje krajnjim korisnicima pruža jedna institucija u javnom vlasništvu (javni partner) može, na temelju ugovora, obavljati neka druga organizacija u privatnom, javnom ili mješovitom vlasništvu. Zbog malog rizika neplaćanja te višegodišnjeg trajanja, ugovori o *outsourcingu* su niskorizični za vanjske partnere, pogotovo ako se kontinuirano produžuju. Tipično se sklapaju na razdoblje od tri do pet godina, a nakon toga se trebaju revidirati.

Outsourcing može, ali ne mora podrazumijevati fizičko premještanje radnika ili organizacijskog dijela u kojem se obavlja određena usluga. Ako u organizaciji već postoje zaposlenici koji rade određenu poslovnu aktivnost koja se namjerava dati u *outsourcing*, onda dio zaposlenika formalno-pravno prelazi vanjskom partneru. S obzirom na lokaciju obavljanja *outsourcinga*, kada je tehnološki moguće pružiti javne usluge bez obzira na udaljenost pružatelja usluga, moguće je da glavni centar bude u istoj zemlji (*onshore outsourcing*), u drugoj zemlji, ali na istom kontinentu (*nearshore outsourcing*) ili u drugoj zemlji na nekom drugom kontinentu (*offshore outsourcing*). Ipak, samo se pet posto javnih usluga pruža u susjednim zemljama (Danska i Švedska razvile su zajedničko tržište), a tri posto na nekom drugom kontinentu (Ernst & Young, 2013.), među ostalim i zato što su porezni obveznici vrlo osjetljivi na trošenje javnih sredstava za dobrobit ekonomskog razvoja drugih zemalja.

Tipične javne usluge koje se mogu dati u *outsourcing* prikazane su u tablici 1. Grupirane su prema važnosti u javnom sektoru, premda konkretna usluga može biti dio osnovne djelatnosti u jednoj instituciji, a prateća usluga u drugoj javnoj instituciji. Pomoćnim se uslugama smatraju obično usluge male vrijednosti, radno intenzivne usluge koje se ne smatraju kritičnim za funkcioniranje određenog poslovnog procesa. No, u grupu pomoćnih usluga mogu se ubrojiti i one usluge koje su radno intenzivne i razmjerno skupe, poput prikupljanja i obrade podataka ili upravljanja nekretninama. U grupu pratećih usluga ubrajaju se javne usluge veće vrijednosti, koje zahtijevaju određenu infrastrukturu, koje su podložne brzim tehnološkim ili regulatornim promjenama te je njihovo organiziranje zahtjevno. Tradicionalno gledano, najprije su se iz poslovnih procesa izdvajale jednostavne, pomoćne usluge, koje je bilo najlakše odvojiti od osnovne djelatnosti, a trend je uz određena odstupanja u nekim zemljama¹ zadržan do danas (Kakabadse i Kakabadse, 2001.).

¹ Iako se pretežno izdvajaju pomoćne usluge, mnoge se organizacije sve više odlučuju i za *outsourcing* dijelova osnovne djelatnosti. Tako je prema rezultatima ankete koju je proveo Ernst & Young (2013.) udjel osnovne djelatnosti u ukupno sklopljenim ugovorima o *outsourcingu* bio visokih 59 posto u Španjolskoj, 48 posto u Velikoj Britaniji, a 41 posto u Njemačkoj.

Tablica 1. Popis usluga koje se mogu dati u *outsourcing*

Pomoćne usluge	Prateće usluge	Usluge iz osnovne djelatnosti
<ul style="list-style-type: none"> • Zaštitarske usluge • Usluge čišćenja, pranja, glačanja • Usluge pripreme i posluživanja hrane • Sitni popravci i održavanje • Usluge dostave pošte • Zbrinjavanje svakodnevnog otpada • Čišćenje snijega • Prikupljanje i obrada podataka • Upravljanje nekretninama 	<ul style="list-style-type: none"> • Informatička podrška • Logističke usluge (nabava, transport, skladištenje/ arhiviranje) • Zbrinjavanje specijalnog otpada • Financije i računovodstvo (platni promet) • Obrada plaća • Upravljanje korisničkim/ pozivnim centrima • Marketing • Upravljanje projektima • Pravne usluge • Upravljanje ljudskim resursima 	<ul style="list-style-type: none"> • Istraživanje i razvoj • Upravljanje zatvorima • Organiziranje socijalne skrbi • Medicinska dijagnostika • Usluge vatrogastva i službe spašavanja • Obrazovne usluge • Ugovori o upravljanju temeljnom infrastrukturom (transport, opskrba vodom i slično)

Izvor: vlastiti prikaz

2. Razlozi u prilog i protiv *outsourcinga*

Razloga za *outsourcing* i protiv njega gotovo je jednak broj. Stoga odluka ovisi o konkretnim okolnostima, jer dobro rješenje za jednu organizaciju ne mora nužno biti dobro i za drugu. Dok jedna organizacija može poželjeti usvajanje organizacijskih ili stručnih znanja vanjskih partnera radi kvalitetnijeg pružanja javne usluge, druga ih može trajno izgubiti ako svoju djelatnost u potpunosti prepusti vanjskom partneru. Dok jednoj organizaciji u interesu može biti smanjenje troškova usluga, *outsourcingom* može dovesti do povećavanja troškova, koji se ne moraju mjeriti samo novčanim izdacima. Tipični razlozi za *outsourcing* i protiv njega nabrojani su u tablici 2 i detaljnije su opisani u tekstu koji slijedi.

Tablica 2. *Outsourcing* – za i protiv

Razlozi za <i>outsourcing</i>	Razlozi protiv <i>outsourcinga</i>
<ul style="list-style-type: none">• Nepostojanje željenih usluga te visoki troškovi njihovog kreiranja• Pristup novim vještinama i tehnologiji• Poboljšanje kvalitete usluga• Koncentriranje na osnovnu djelatnost• Niži troškovi• Fleksibilnost u pružanju javnih usluga• Manjak zaposlenih	<ul style="list-style-type: none">• Gubitak postojećih znanja i vještina• Ovisnost o pružatelju usluge• Mogućnost skupljih usluga• Reputacijski rizik• Potreba kontrole pružatelja usluga• Manja operativna fleksibilnost• Eksploatacija i demotivacija radnika• Pravne, etičke i upravljačke dvojbe

Izvor: vlastiti prikaz

Nepostojanje željenih usluga. Ako neka organizacija nema kadrove određenih kompetencija, odgovarajuću tehnologiju za pružanje usluga određene kvalitete te ako su troškovi pronalazanja potrebnih kadrova i nabave takve tehnologije visoki i/ili zahtijevaju znatan vremenski pomak, *outsourcing* je dobro rješenje. Primjeri u praksi su: organiziranje pozivnih i medicinskih prihvatnih centara za vrijeme elementarnih nepogoda, pružanje dislociranih medicinskih usluga poput hemodijalize, prikupljanja krvnih i drugih laboratorijskih pripravaka, organiziranje cijepljenja, specifičnih pregleda i tome slično.

Pristup novim vještinama i tehnologiji. Privatni partner često ima pristup novim vještinama, boljoj i skupljoj tehnologiji u odnosu na javnog partnera, koji je ovisan o periodičkim proračunskim planovima. Kadrove je potrebno kontinuirano obučavati i usavršavati u radu s novim i/ili naprednim tehnologijama, a tehnologija često zastarijeva za nekoliko godina. Pogotovo je to slučaj pri pružanju računalnih usluga, nabavi i osposobljavanju kadrova za rad na odgovarajućem hardveru ili softveru te pri pružanju sofisticiranih usluga medicinske dijagnostike. Iako određeni broj zaposlenih kod javnog partnera mora pratiti tehnološke trendove, privatni je sektor efikasniji u uvjetima brzih tehnoloških promjena, potrebe za stalnim usavršavanjem i usvajanjem usko specijaliziranih znanja.

Poboljšanje kvalitete usluga. Kvaliteta usluga može se mjeriti na osnovi kvantitativnih ili kvalitativnih pokazatelja. Kvantitativno mjerenje kvalitete usluga u pravilu se odnosi na potrebno vrijeme pružanja usluge i vrijeme čekanja na pružanje usluge, njezinu dostupnost (blizinu) te pristupačnost (cijenu). Kvalitativni se pokazatelji odnose na kvalitetu tehnologije (brzinu, preciznost i rad bez zastoja), obučenost kadrova uključenih u pružanje usluga i subjektivne pokazatelje kvalitete usluge poput ljubaznosti i topline osoblja, veličine, čistoće i uređenja prostora, dodatnih sadržaja u prostoru u kojem se obavlja usluga (TV uređaj, aparati za tople i hladne napitke, dnevni tisak, trgovina). Poboljšanje kvalitete usluge u pravilu podrazumijeva omogućavanje nazivno iste javne usluge na stručniji, brži i precizniji način. Bolja kvaliteta usluga/poslovnih procesa suštinski je razlog *outsourcinga*. Tako *outsourcing* može uključivati i zamjenu kompletnog poslovnog procesa/usluge novim poslovnim procesom/uslugom ako postojeći način pružanja usluga ili obavljanja poslovnih procesa nije zadovoljavajući.

Koncentriranje na osnovnu djelatnost. Kada organiziranje pratećih i pomoćnih službi odnosi puno vremena, zbog različitih razloga poput prostorne raspšenosti, nedovoljnog broja ili nedovoljne kvalificiranosti kadrova, ograničenih vremenskih resursa te povremenog karaktera pružanja određene usluge, *outsourcing* je dobro rješenje. Povjerenje obavljanja takvih usluga vanjskom partneru oslobađa vrijeme koje se može iskoristiti za koncentriranje na temeljnu djelatnost i unaprjeđenje glavne djelatnosti (*core businessa*). Upravo se ta definicija *outsourcinga* upotrebljava u Njemačkoj. Prema njemačkom gospodarskom leksikonu „*outsourcing* je preseljenje nekih poslovnih aktivnosti dobavljačima, koje omogućava usredotočenje na osnovnu djelatnost, odnosno smanjenje direktnog upravljanja u lancu dodane vrijednosti i bolju vertikalnu integraciju organizacije, uslijed koje se mogu ostvariti troškovne uštede i postići bolji strateški i operativni položaj na tržištu“². Pri odluci o koncentriranju na osnovnu djelatnost osobito je važno imati na umu hoće li krajnji korisnici biti zadovoljni uslugom/poslovnim procesom kojim djelomice upravlja vanjski partner, odnosno voditi računa o pouzdanosti i kvaliteti vanjskog partnera.

Smanjenje troškova glavni je motiv *outsourcinga* za 87 posto organizacija (Norton Rose Fulbright, 2013.). Za 29 posto organizacija, očekivane su uštede u troškovima zahvaljujući strategiji *outsourcinga* do 10 posto, a za trećinu organizacija do 20 posto (Deloitte, 2012.). Iako se način obračuna ušteda u troškovima razlikuje jer neke organizacije računaju samo direktne (financijske) uštede, a propuštaju izračunati neizravne troškove *outsourcinga*, u prosjeku se uštede kreću od 15 do 20 posto u Australiji, od pet do 30 posto u Danskoj te oko 20 posto u Velikoj Britaniji (Blöndal, 2005.). Ako su troškovi pružanja neke usluge vanjskog partnera niži, to znači da u pravilu ima bolje tehnološke mogućnosti, manje radnika/niže troškove rada i/ili da je organiziraniji. Usluga može biti skuplja zbog većeg broja zaposlenih od potrebnog za obavljanje danog zadatka ili zbog premalog broja zaposlenih pa je povremeno potrebno tražiti pomoć vanjskog partnera, zbog velikog udjela fizičkog rada u obavljanju usluge, većih troškova rada ili loše organizacije posla. Većinu takvih troškova, pod uvjetom da nisu uvjetovani velikim tehnološkim ulaganjem, može smanjiti odgovarajući menadžment. Stoga se kao jedan od glavnih ciljeva *outsourcinga* navodi stjecanje discipline u trošenju kod upravljačkih kadrova u javnom sektoru (Kakabadske i Kakabadske, 2001.).

² Springer Gabler Wirtschaftslexikon online, <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/outsourcing.html>

Fleksibilnost u pružanju javnih usluga relativno je novi trend. Umjesto da se korisnik usluge prilagođava pružatelju usluga, pružanje usluge orijentirano je korisniku. To znači da se mijenja radno vrijeme javnih servisa te da ono može biti dvokratno, smjensko ili subotom, ili se može omogućiti obavljanje dijela usluga putem interneta. No, fleksibilnost podrazumijeva i postojanje odgovarajuće mobilnosti kadrova i zajedničko organiziranje rada kadrova iz nekoliko javnih institucija, zbog čega krajnji korisnik javne usluge ne osjeća privremenu odsutnost kadrova do koje može doći zbog različitih razloga (privremeni izostanak s posla zbog bolesti, rodiljnog dopusta i tome slično).

Manjak zaposlenih podrazumijeva trajni ili privremeni manjak zaposlenih za pružanje odgovarajuće javne usluge, no isto tako podrazumijeva ne samo brojčani, nego i manjak zaposlenih odgovarajućih kompetencija. Čak i da se javna institucija odluči za stvaranje vlastitog tima za obavljanje određene usluge, za to su joj potrebna odgovarajuća sredstva i određeno vrijeme, pogotovo ako kadrove treba educirati. I u slučaju namjere stvaranja internih kompetencija i u slučaju da se interne kompetencije ne namjeravaju stvarati, outsourcing je dobro rješenje.

Među razlozima protiv *outsourcinga* ponajprije se ističu gubitak internih znanja i vještina, loša kvaliteta usluga (reputacijski rizik) i potreba kontrole vanjskih partnera.

Gubitak postojećih znanja i vještina. Iako je jedan od glavnih razloga *outsourcinga* stjecanje specifičnih znanja koje neka institucija nema ili joj je potrebno dugo vremena za njihovo stjecanje, neka se znanja i vještine *outsourcingom* mogu trajno izgubiti. To je osobito važno radi potrebe kontroliranja vanjskog partnera u obavljanju usluga. Ako ne postoji minimum znanja o nekoj usluzi tada se ne zna ni kakva je javna usluga poželjna te je u tom slučaju kvalitetu usluga nemoguće kontrolirati na jednostavan način. Ovo je osobito slučaj kod sofisticiranijih usluga poput zbrinjavanja specijalnog otpada, određenih medicinskih i laboratorijskih usluga te IT usluga.

Ovisnost o pružatelju usluge osobito se javlja kad nema konkurencije u pružanju određenih usluga ili je ona ograničena zbog specifičnosti usluge, malog tržišta ili početno preniske određene cijene usluge. U slučaju ovisnosti o vanjskom pružatelju usluga, smanjuje se pregovaračka moć javnog partnera te se on s vremenom može naći u situaciji da mora pristajati na dodatne uvjete vanjskog pružatelja usluge koji postupno stječe monopolnu ili oligopolnu poziciju. Povezano s tim usluge koje su nekada činile jeftinijim s vremenom mogu postati skuplje. Određivanje preniske cijene pri tome može biti hotimično (radi ulaska na tržište i dobivanja posla) i nehotimično (kad javni partner ne pruži dovoljno informacija vanjskom partneru za ocjenu troškova i koristi vođenja određenog segmenta poslovanja). Takvi se ugovori obično već nakon nekoliko mjeseci ili u najboljem slučaju nakon nekoliko godina revidiraju u korist vanjskog partnera kojem pružanje javnih usluga prema prvotno određenoj cijeni nije rentabilno te potrebu poskupljenja pravda novonastalim okolnostima. Menadžment bilo koje organizacije mora biti svjestan da je zarada temeljni motiv ulaska vanjskog (privatnog) partnera u određeni posao. Očekivanu je zaradu lakše ostvariti na većem broju ugovora o *outsourcingu*. Čak i ako je vanjski pružatelj usluga neprofitna institucija, ona isto mora pokriti troškove pružanja usluga krajnjim korisnicima. Ako vanjski partner prijeti povećanjem cijena javnih usluga, javni partner gotovo nikada ne može bez financijskih posljedica raskinuti ugovor o *outsourcingu*, pogotovo ako postoji ovisnost javnog partnera o vanjskom pružatelju usluge. Oprez u strukturiranju ugovora o *outsourcingu* dobro je objasnio Barthélemy (2003.), rekavši da je *outsourcing* kratkoročno profitabilna strategija za javnog partnera, dok je umjetnost učiniti ga

profitabilnim na dugi rok. S obzirom na to da se ovisnost o jednom partneru pokazala štetnom, u posljednjih je šest-sedam godina trend da se ugovori o *outsourcingu* sklapaju s nekoliko vanjskih partnera (Norton Rose Fulbright, 2013.). Iako je upravljanje većim brojem ugovora skuplje, tako se zadržava fleksibilnost i pregovaračka moć javnog partnera.

Skuplje usluge. Do neizravno skupljih usluga može doći i uslijed potrebe kontrole vanjskog partnera. Što je usluga složenija, složenije je kontrolirati njezino obavljanje jer se time generira visok administrativni trošak. Prema nekim autorima, neizravni troškovi *outsourcinga* mogu doseći i do 20 posto ugovorene cijene usluga (Mathis i Jimerson, 2008.). Neki (javni) menadžeri smatraju da zahvaljujući *outsourcingu* mogu „zaboraviti“ na određene usluge. Međutim, sve i da vanjski partner jako dobro obavlja svoj posao, mijenjaju se tržišne prilike, standardi pružanja usluga, očekivanja korisnika usluga, jača konkurencija te je određenu javnu uslugu potrebno kontinuirano razvijati sukladno zahtjevima krajnjih korisnika. Ne samo da menadžment koji kontrolira vanjskog partnera mora do najsitnijih detalja razumjeti poslovni proces, već mora poznavati i pratiti tehnološka rješenja koja koristi vanjski partner. Pogotovo je teško kontrolirati nekolicinu ugovora o *outsourcingu* jer menadžment treba aktivno komunicirati s vanjskim partnerima, kontrolirati njihov rad i raditi na unaprjeđenju poslovnih procesa. Javni menadžment za dobro funkcioniranje poslovnih procesa mora ulagati mnogo truda, vremena i energije, pri čemu se nerijetko nađe u situaciji da neke poslove ne može narediti vanjskom partneru, jer oni nisu sastavni dio ugovora o *outsourcingu*.

Kontrola vanjskog partnera usko je povezana s **kvalitetom usluga, odnosno reputacijskim rizikom**. Potonji se odnosi na gubitak povjerenja krajnjih korisnika usluge u organizatore posla, odnosno u javnu vlast. Loša kvaliteta usluga najčešći je razlog raskidanja ugovora o *outsourcingu*. Prema rezultatima globalne ankete o *outsourcingu*, 71 posto ispitanih menadžera navelo je lošu kvalitetu usluga kao razlog raskidanja ugovora o *outsourcingu* (Deloitte, 2012.). Sve situacije do kojih može doći u svakodnevnom poslovanju, a koje se ne predvide ugovorom o *outsourcingu*, mogu naknadno postati predmet spora između ugovornih partnera. Pogotovo je to slučaj ako vanjski partner povjeri obavljanje cjelokupnog ili dijela posla svojim podugovornim partnerima. Stoga je jedan od temeljnih uvjeta *outsourcinga* riješiti pitanje kontrole i odgovornosti u pružanju javnih usluga. Krajnja odgovornost u pružanju javnih usluga uvijek je na javnom partneru, odnosno državi, tako da je javni partner uvijek u poziciji da stvarno krajnjim korisnicima usluga odgovara za kvalitetu pruženih javnih usluga, bez obzira na to tko pruža takve usluge. No, pravno je odgovoran onaj kojemu je alocirana odgovornost za obavljanje određene usluge. Zato za zahtjevne poslove, a pogotovo one u kojima je riječ o ljudskim životima, javni partneri u pravilu nisu spremni u potpunosti povjeriti obavljanje poslova vanjskim partnerima.³ Sve i da se na kraju pravno dokažu propusti i/ili krivnja vanjskog partnera u pružanju neke javne usluge, bez obzira na pravnu pozadinu, ultimativnu reputacijsku krivnju snosi javni partner jer je on u zakonskoj obvezi pružanja javne usluge krajnjim korisnicima. Zato je upravo pitanje kontrole provođenja ugovora najsloženije pitanje odluke o *outsourcingu*. *Outsourcing* zahtijeva puno vremenskih resursa upravljačkih kadrova najvišeg ranga pa može biti strateški rizičan potez (Kakabadse i Kakabadse, 2001.). Prije odluke o

³ Iznimka je Danska u kojoj vanjski partneri, odnosno jedan dominantan vanjski partner (dioničko društvo Falck), pružaju vatrogasne i ambulante usluge od početka 20. stoljeća (Bryntse i Grave, 2002.).

outsourcingu dijela aktivnosti potrebno je ispitati sposobnosti upravljačkih kadrova javnog sektora. Takvi kadrovi moraju moći: organizirati i pomiriti način rada u vlastitoj organizaciji s radom vanjskog dobavljača; pripremiti svoju organizaciju na *outsourcing* motiviranjem radnika i nižih upravljačkih razina da prihvate odluku o *outsourcingu* te upravljati ugovorom o *outsourcingu* (Kakabadse i Kakabadse, 2001.). Drugim riječima, najviši menadžment javnog sektora mora znati upravljati ugovorom o *outsourcingu* i promjenama koje potpisivanje takvog ugovora nosi. Menadžment organizacije mora razumjeti da svaki ugovor o *outsourcingu* može izazvati reakciju krajnjeg korisnika usluge i reakciju zaposlenika koji je dosad bio zadužen za obavljanje takvih usluga (Roberts i dr., 2013.). Kao i svaki drugi ugovor, i u ugovor o *outsourcingu* je dvosmjernan jer mora uvažavati interese obaju partnera. Ako menadžment javne organizacije ne razumije sve elemente ugovora o *outsourcingu* i jasno ne specificira u ugovoru sve zadatke vanjskom pružatelju usluga, takav ugovor šteti organizaciji (Roberts i dr., 2013.). Jednako je tako štetan i ugovor koji ne razumije vanjski pružatelj usluga. U prvom slučaju može se dogoditi da javni partner plaća uslugu koja nije isporučena, dok se u drugom slučaju može dogoditi da se vanjskom partneru ne plati usluga koju je isporučio (Roberts i dr., 2013.). Uvjetovanje cijena jedne usluge isporukom druge usluge, zajedničko iskazivanje cijene za nekoliko usluga ili iskazivanje ukupnih umjesto cijena pojedinih usluga ubrajaju se u najveće opasnosti *outsourcinga*. Iskazivanje cijena i fakturiranje računa javnom partneru trebalo bi biti transparentno jer se u protivnom javljaju „skriveni“ troškovi *outsourcinga*, koji s vremenom mogu dovesti do velike frustriranosti jedne, a vjerojatno i obiju ugovornih strana.

Manja operativna fleksibilnost odnosi se na potrebu konzultacija s vanjskim partnerom kad god dolazi do interakcija ostalih usluga s uslugom u *outsourcingu*. Stoga djelatnosti kod kojih dolazi do čestog međusobnog ispreplitanja, odnosno čestog preklapanja pomoćnih usluga s osnovnom djelatnosti, nisu pogodne za *outsourcing*, jer organizacija pomoćnih djelatnosti ovisi o organizaciji glavne djelatnosti. Tek naknadno, kad se javni partneri već izvještavaju u sklapanju i kontroli ugovora o *outsourcingu*, odlučuju se za davanje u *outsourcing* i dijelova osnovne djelatnosti.

Pretjerana eksploatacija radnika može se odnositi na prekomjeren rad uz istu plaću koja je zarađivana u javnom sektoru ili na jednaku količinu rada uz niže plaće. Obično se javlja u pravno nesređenim državama u kojima postoji problem provedbe zakona, bez obzira na to imaju li takve zemlje tradiciju sindikalnog udruživanja ili ne, te u zemljama s visokom stopom nezaposlenosti. Sindikati bilježe smanjenje plaća radnika kod *outsourcinga* javnih usluga u Češkoj (za oba spola), Austriji i Njemačkoj (pretežno za žene), dok u nordijskim zemljama i Rumunjskoj nije bilo promjene.⁴ U Velikoj su Britaniji zabilježeni veliki propusti u zaštiti radnika u ugovorima o *outsourcingu* do 2003. godine.⁵ Do pretjerane eksploatacije radnika najčešće dolazi kod manualnih, niskokvalificiranih poslova za koje postoji velika konkurencija, jer takve poslove, bez obzira na stupanj stručne spreme, praktično može raditi velik broj ljudi. U takvim se slučajevima nerijetko

⁴ European Federation of Public Service Unions, Outsourcing, <http://www.epsu.org/a/7414>

⁵ Radnici koje je preuzeo privatni partner na temelju ugovora o *outsourcingu* bili su ugovorom zaštićeni i njihova prava zadržana, no u slučaju zapošljavanja novih radnika, privatni partneri nisu bili u obvezi poštivati nikakva pravila. To je dovelo do stvaranja dviju i više kategorija radnika kod jednog poslodavca iako su stvarno obavljali istu vrstu posla. Stari su radnici prenijeli razumna prava iz javnog sektora u kojem su ranije bili zaposleni, a to su privatni partneri kompenzirali dajući novozaposlenim radnicima minorna prava. Nakon dugotrajnog lobiranja i kontrolobiranja, britanska je vlada popustila pritisku javnosti te je 2003. godine uvedeno pravilo novog zapošljavanja pod jednakim uvjetima. Ono je, uz određene modifikacije 2011. godine, još na snazi (Jeffreys, 2012.).

javlja kako pravni, tako i etički problem, jer javne usluge plaćaju porezni obveznici koji žele društvenu pravednost i pravičnu naknadu svim radnicima. **Upravljačko-etičke dvojbe** javljaju se kad javni partner eventualno otkazuje takve ugovore jer tada nisu rijetke prijetnje otkazima ugovora o radu zaposlenicima vanjskog pružatelja usluge te mogućnost njihovog slanja na skrb državi. U takvim slučajevima javni partner prepušta tržištu i socijalnoj skrbi najugroženije radnike, koji teško mogu naći drugi posao, a alternativno produženjem ugovora o *outsourcingu* zapravo produžuje agoniju tih radnika. Iako je moguće da se u trenutku potpisivanja ugovora o *outsourcingu* doima kako javni partner „može odahnuti“ jer su prekomjeran broj zaposlenih i/ili neefikasnost zaposlenih postali „problem vanjskog partnera“, opravdano je postaviti pitanje hoće li to biti slučaj za koju godinu. Hoće li takve osobe moći pridonijeti društvenom napretku u slučaju da dobiju otkaze i postanu žrtve trajne nezaposlenosti? Kako će se njihova primanja odraziti na njihov obiteljski standard i život, školovanje, normalno odrastanje i zapošljavanje njihove djece, troškove socijalne i zdravstvene skrbi, osobnu potrošnju?

Odluka o transferu zaposlenih vanjskom partneru kojem je ugovorom o *outsourcingu* povjereno obavljanje javnih usluga nije samo pravno, nego i moralno-upravljačko pitanje. Ne samo da se s tom odlukom ne moraju slagati zaposlenici kojima se mijenja poslodavac, već se s njom ne moraju slagati ni njihovi kolege koji ostaju zaposlenici javnog partnera. Zaposlenici gube povjerenje u menadžment, a postaje upitno koliko se menadžment može osloniti na zaposlenike koji mu više ne vjeruju. Čak i da je ugovor o *outsourcingu* pravno besprijekoran, *outsourcing* je ponajprije, kao i svaki drugi ugovor, ugovor povjerenja. Kako se javni menadžment može osloniti na to da će vanjski ugovorni partneri kvalitetno obavljati javne usluge ako zna da malo plaćaju svoje zaposlenike, da je fluktuacija zaposlenika česta i da se to može odraziti na kvalitetu javnih usluga? Iako su slučajevi propalih pokušaja *outsourcinga* česti, menadžment se rijetko odlučuje podijeliti loša iskustva s drugima iz straha za svoju reputaciju, a onda i reputaciju organizacije koju vodi (Barthélemy, 2003.).

3. Inozemna iskustva u *outsourcingu* javnih usluga

Godine 2011. *outsourcing* je obuhvaćao u prosjeku 10 posto BDP-a u zemljama članicama OECD-a (OECD, 2013.), ali uz velike pojedinačne varijacije. Kretao se od 2,8 posto BDP-a u Meksiku, preko 5,4 posto BDP-a u Švicarskoj, 14,2 posto BDP-a u Finskoj i 19 posto BDP-a u Nizozemskoj. U Belgiji, Njemačkoj i Japanu, manje od 40 posto izdataka na *outsourcing* troši se za kupnju roba i usluga, što znači da je većina sredstava stvarno i namijenjena vanjskim partnerima za srednjoročne ugovore o *outsourcingu*. Međutim, u Švicarskoj, Danskoj, Finskoj i Estoniji, do 80 posto javnih izdataka namijenjeno je kupnji roba i usluga, a samo petina ostaje za ugovaranje pružanja javnih usluga s vanjskim partnerima (OECD, 2013.). Najveći ugovaratelj *outsourcinga* u Europi je Velika Britanija, s godišnjom vrijednosti ugovora o *outsourcingu* višom od 80 milijardi funti, s tendencijom značajnog rasta (Oxford Economics, 2011.). Međutim, tržištem dominira nekoliko velikih vanjskih partnera, čiji je rad ponajprije motiviran zaradom, a tek onda kvalitetom javnih usluga (Social Enterprise UK, 2013.). Da bi se pokušala uspostaviti ravnoteža i vratiti mogućnost konkurencije neprofitnog sektora u pružanju javnih usluga te ublažila preraspodjela velikih iznosa javnih sredstava u korist privatnog sektora, od početka 2013. godine u Engleskoj i Walesu na snazi je Zakon o društvenoj vrijednosti javnih usluga⁶ prema kojem javni menadžeri moraju voditi računa o ukupnoj društvenoj i ekonomskoj koristi vanjskog ugovaranja usluga, za sve vanjske ugovore vrijednosti veće od 113.000 funti u središnjoj državi, odnosno veće od 173.000 funti u ostalim dijelovima javnog sektora.

Potreba za *outsourcingom* u Velikoj Britaniji bila je uvjetovana proračunskim uštedama na troškovima rada. Potonji nisu podrazumijevali samo iznose bruto plaća, nego i ostale beneficije poput prava na bolovanje, mirovinsko osiguranje i slično. S *outsourcingom* u opskrbi hranom, čišćenju i pružanju usluga održavanja u bolnicama započelo se 1983. godine, no od 2000. godine *outsourcing* je obuhvatio i složenije usluge poput kliničkih i patoloških. *Outsourcing* usluga čišćenja bio je povezan s bolničkim infekcijama pacijenata 1990-ih godina, za što su razlozi neuigrani timovi čistača, nedostatak interakcije između bolničkog i vanjskog osoblja, nedostatak podijeljene odgovornosti za brigu o pacijentima, problemi u strukturiranju ugovora o *outsourcingu* i osobito u kontroli provedbe i reviziji takvih ugovora (UNISON, 2012.). Svaka šesta bolnica nije imala specifikacije usluge čišćenja usuglašene s timovima za kontrolu infektivnih bolesti, bez obzira na to je li čišćenje bilo povjereno internom ili eksternom osoblju. Sedam od 17 bolnica nije revidiralo ugovore o čišćenju ni 10 godina nakon njihova potpisivanja, dok je 75 posto bolnica zadržavalo istog pružatelja usluge. Četvrtina radnika koji su bili zaduženi za pružanje usluga kod vanjskih je partnera radila manje od šest mjeseci. Budući da je integracija internog osoblja zaduženog za čišćenje s liječničkim timovima veća, konkurentno ugovaranje usluga čišćenja na temelju najniže cijene, koja se posljedično odražava na niže plaće radnika u radno intenzivnom procesu čišćenja, napušteno je u Walesu, Škotskoj i Sjevernoj Irskoj (UNISON, 2012.). *Outsourcing* dijagnostičkih usluga radi njihove veće fleksibilnosti i dostupnosti korisnicima rezultirao je neujednačenom kvalitetom javnih usluga diljem

⁶ Public Services (Social Value) Act, http://www.socialenterprise.org.uk/uploads/files/2012/03/public_services_act_2012_a_brief_guide_web_version_final.pdf

zemlje, a takve su usluge privatni partneri, zbog nedostatka informacija, ugovarali po znatno nižem iznosu od stvarne cijene koštanja (UNISON, 2012.). Za ostale usluge čije je obavljanje povjereno vanjskim partnerima općenito nema dokaza da je zamjena pružatelja usluga pridonijela većoj efikasnosti i većoj kvaliteti javnih usluga.

Za razliku od loših iskustava Velike Britanije, outsourcing je puno bolje prihvaćen u nordijskim zemljama i zemljama kontinentalne Europe. U Švedskoj, koja ja poznat primjer socijalne države, oko petine zaposlenika zaduženih za pružanje javnih usluga zaposleno je u privatnom sektoru. Iako su udjeli *outsourcinga* u europskim bolnicama visoki, postoji tendencija da se ne uključuju bolničke usluge koje su direktno vezane uz liječenje pacijenata u bolnici, osobito u Švicarskoj (Hofer i Rohrer, 2011.). I u Njemačkoj i u Švicarskoj najviše se u *outsourcing* daju manualni poslovi koji troše puno vremena, bez obzira na to javljaju li se oni svakodnevno (pranje i glačanje radne odjeće) ili povremeno (pranje prozora). Najčešći argument u prilog outsourcingu u švicarskim bolnicama je koncentriranje na osnovnu djelatnost (67 posto odgovora anketiranih menadžera bolnica), potom smanjenje troškova (50 posto odgovora) i veća kvaliteta usluga (43 posto odgovora). No, bolnice u Švicarskoj najviše se boje da bi *outsourcingom* mogle izgubiti specijalizirana znanja koja moraju imati (64 posto), potom neočekivanih troškova (48 posto), smanjenja kvalitete usluga (40 posto), potrebe za pojačanom kontrolom vanjskih partnera (38 posto) i mogućnosti otpuštanja dijela osoblja (14 posto).

Tablica 3. Udjeli *outsourcinga* u švicarskim i njemačkim bolnicama

Vrsta usluga	Švicarska	Njemačka
Tehničko održavanje	16,3 %	16,6 %
Zimsko održavanje	14 %	22,9 %
Parkiranje	16,3 %	11,4 %
Vrtlarske usluge	26,7 %	28 %
Eksterni transport pacijenata	31,8 %	67,4 %
Recikliranje otpada	25 %	–
Upravljanje specijalnim otpadom	< 40 %	–
Priprema hrane	< 10 %	37,1 %
Čišćenje stakla	44,9 %	89,7 %
Pranje radne odjeće	60,9 %	84 %
Glačanje	72,7 %	84 %

Izvor: sastavljeno prema Hofer i Rohrer (2011.) i Augurzky i Scheuer (2007.).

Iskustva u *outsourcingu* su šarolika, od jako loših do jako dobrih. Iako se outsourcing u pružanju javnih usluga primjenjuje više od tri desetljeća, vrlo je malo empirijskih dokaza o dugoročnim učincima prepuštanja dijela aktivnosti javnog sektora vanjskim partnerima (Jeffreys, 2012.). Ranije su studije pokazale da, za razliku od *outsourcinga* u privatnom sektoru, *outsourcing* javnih usluga nije pridonio povećanju njihove kvalitete (Kakabadse i Kakabadse, 2001.). Međutim, to ovisi od sektora do sektora. Za usluge koje je relativno jednostavno ugovoriti, poput skupljanja otpada, održavanja voznog parka i skladišta, čišćenja ureda i prijevoza, postoje empirijski dokazi o uštedama u razvijenim zemljama (Anderson i Jordahl, 2011.). Kao što je već spomenuto, svaki argument u korist *outsourcinga* može ujedno biti i argument protiv, što ovisi o ciljevima outsourcinga u svakom pojedinom slučaju. Naime, većem koncentriranju na osnovnu djelatnost i očekivanim nižim troškovima suprotstavljaju se „skriveni“ transakcijski troškovi koji menadžmentu odnose više vremena; većoj fleksibilnosti u pružanju javnih usluga suprotstavlja se manja operativna fleksibilnost u organizaciji svakodnevnog

posla, pogotovo u neočekivanim situacijama koje je potrebno predvidjeti ugovorom i dobro iskommunicirati s vanjskim pružateljem usluga; pristup specijaliziranim znanjima vanjskog pružatelja usluga može dovesti do pretjeranog oslanjanja na jednog dobavljača i utjecati na slabljenje pregovaračke moći javnog partnera; niži troškovi javnih usluga mogu dovesti do demotivacije radnika, česte fluktuacije radnika i neizravnih društvenih troškova poput troškova liječenja od ovisnosti o alkoholu i lijekovima, depresije, troškova socijalne pomoći i tome slično.

4. Strateško odlučivanje o *outsourcingu*

Shematski prikaz strateškog odlučivanja o *outsourcingu* nekog poslovnog procesa ili usluge prikazan je na slici 1. Bilo koja djelatnost ili usluga koja se daje u *outsourcing* mora biti precizirana do najsitnijih detalja. Nije dovoljno da u detaljnom opisivanju poslovnog procesa sudjeluje samo menadžment, nego je vrlo važno da poslovne procese opišu radnici koji ih operativno obavljaju. Vrijeme potrošeno na definiranje poslovnih procesa i sastavljanje ugovora o *outsourcingu* nikada nije izgubljeno vrijeme. Poslovne je procese potrebno definirati na razini organizacije, odjela, ali i na razini zaposlenika te se svakom zaposleniku trebaju pridijeliti zadaci i odrediti realni rokovi obavljanja određenih aktivnosti, uz uvažavanje opravdanog vremena praznog hoda radi korištenja godišnjeg odmora ili slobodnih dana. Pri namjeri *outsourcinga* kompletnih odjela ili usluga menadžment obično pronalazi velik broj upravljačkih i troškovnih pitanja koja mora riješiti, pa u mnogim slučajevima troškovna djelatnost *outsourcinga* postaje upitna (Kakabadse i Kakabadse, 2001.). Izrada kvantitativnih i kvalitativnih specifikacija za obavljanje određenog posla ili usluge, kao i dijagrama isprepletenosti posla (usluge) koji se namjerava izdvojiti, s osnovnom i ostalim djelatnostima organizacije često pomaže menadžmentu u sagledavanju stvarne prikladnosti izdvajanja određenog posla ili usluge. Uigrani interni timovi nepredviđene situacije obično rješavaju „u hodu“, no vanjskim se partnerima takve situacije moraju definirati i opisati. Ako su nepredviđene situacije sastavni dio ugovora, vanjski partner u ukupni ugovor mora ukalkulirati njihove troškove, pa sve i da se nikad ne dogode. Ako se javni partner odluči da će takve situacije rješavati kao i ranije „u hodu“, mora imati na umu da *ad hoc* reakcije mogu skupo koštati menadžment, pa čak, ako se ne obave dobro, uzrokovati i njegovu smjenu.

Ugovori o *outsourcingu* podliježu pravilima javne nabave, što znači da poslovi koji se namjeravaju povjeriti vanjskom partneru, bez obzira na vrstu postupka javne nabave, moraju biti jednoznačno opisani i transparentni svim ponuditeljima. Tek kad je poslovni proces detaljno opisan, može se razmatrati je li on prikladan za *outsourcing* ili ne. Na slici 1 žutom su bojom osjenčana tri temeljna motiva *outsourcinga* koja se tipično razmatraju: koncentriranje na osnovnu djelatnost, niži troškovi (odnosno veća efikasnost) i veća kvaliteta usluga. Kod koncentriranja na osnovnu djelatnost temeljno je pitanje preklapanja s osnovnom djelatnosti i postojanje ekspertize za obavljanje određene javne usluge. Kad

ekspertize za obavljanje usluge nema, bez obzira na složenost posla/usluge, pribjegava se *outsourcingu*. Ako je preklapanje s osnovnom djelatnošću malo i poslovi nisu složeni, onda je *outsourcing* moguće rješenje, pod uvjetom da već ne postoji interno organizirana procedura obavljanja takvih poslova. U potonjem je slučaju uvijek dobro preispitati je li u poslovnom procesu i na kojim mjestima moguća racionalizacija jer se upravo takva akcija očekuje i od vanjskog partnera.

Niži troškovi, odnosno veća efikasnost u pružanju javnih usluga, mogu se očekivati samo ako racionalizacija troškova ne utječe na kvalitetu javne usluge. Ako je moguće smanjiti troškove, i/ili broj radnika i/ili njihove plaće bez štetnih posljedica na kvalitetu usluga/poslova, tada to treba učiniti bez obzira na odluku o *outsourcingu*, koja se može donijeti u bilo kojem trenutku. Pregovaračka moć javnog partnera prema vanjskom pružatelju usluge višestruko je veća ako se poslovi koji se namjeravaju dati u *outsourcing* prethodno racionaliziraju i optimiraju.

Veća kvaliteta usluga tipično se može postići boljom organiziranošću, tehnološkom opremljenošću, kupnjom specijaliziranih znanja ili boljim upravljanjem. Kad se god kvaliteta usluga može poboljšati internom reorganizacijom bez znatnih dodatnih ulaganja, onda je primjenjiva strategija *insourcinga*, odnosno zadržavanja djelatnosti unutar organizacije. U javnom je sektoru pogotovo često rješavanje problema lošeg upravljanja povjerenjem poslova vanjskim partnerima, iako je znatno bolje i jeftinije rješenje promijeniti strukturu menadžmenta.

Bez sustavne se mikroekonomske analize ne može donijeti odluka o *outsourcingu*. U protivnom, postoji ozbiljna opasnost da će se upasti u barem jedan od identificiranih „sedam smrtnih grijeha *outsourcinga*“ (Barthélemy, 2003.). Riječ je o: *outsourcingu* usluga/poslova koji su trebali ostati unutar organizacije; odabiru neodgovarajućeg vanjskog partnera za obavljanje poslova/usluga; lošem opisu usluga/poslova koje treba obavljati vanjski partner; zanemarivanju zabrinutosti zaposlenih u vezi s *outsourcingom*; dopuštanju da posao/usluga dat u *outsourcing* bude izvan kontrole; zanemarivanju izračuna cjelokupnih troškova *outsourcinga* i propuštanju kreiranja izlazne strategije iz takvih ugovora.

Outsourcing poslova koji su trebali ostati unutar organizacije. Samo se poslovi koji ne pripadaju osnovnoj djelatnosti mogu *outsourcati* bez rizika. U protivnom dolazi do problema interakcija vanjskih partnera sa zaposlenicima organizacije, problema odgovornosti, kontrole kvalitete usluga, problema u nesmetanom obavljanju poslovnog procesa, u komunikaciji između timova te moguće loše percepcije krajnjih korisnika o kvaliteti usluge do koje dovode nekoordiniranost i loša organiziranost vanjskih i unutarnjih timova zaduženih za obavljanje određenih poslovnih procesa.

Jedan od glavnih uzroka nezadovoljstva *outsourcingom* je **loš odabir vanjskog partnera**. Istraživanje koje je proveo Norton Rose Fulbright (2013.) pokazalo je da 65 posto ugovaratelja *outsourcinga* propusti napraviti dubinsku analizu (*due diligence*) kadrova vanjskog partnera. Mogućnost odabira dobrog vanjskog partnera prije svega je uvjetovana interesom vanjskog partnera. Što je organizacija veća, što ima bolju vanjsku i unutarnju reputaciju, organizacijsku kulturu, menadžment, to će veći biti i interes vanjskih partnera. Problem odabira odgovarajućeg partnera ovisan je i o veličini tržišta. Na malom tržištu teško je naći iskusne pružatelje kompleksnih usluga u nekom poslovnom segmentu koji imaju dovoljne resurse i ostvaruju dovoljnu ekonomiju razmjera u svom poslovanju da bi mogli ponuditi znatno jeftinije usluge od postojećih.

Osim toga, na malom tržištu izostaje pozitivan učinak konkurencije⁷, pa se lako može dogoditi da se stvori novi monopol ili oligopol u korist vanjskog partnera. Ako je u fokusu javnog partnera kvalitetno pružanje javnih usluga ili obavljanje poslovnih procesa, kriterij odabira vanjskog partnera ne može biti najniža cijena. Neke organizacije koje su uspješne u *outsourcingu* primjenjivale su nekoliko godina prije odluke o *outsourcingu* tržišni test, odnosno test povjerenja. Aktivnosti koje su željele dati u *outsourcing* najprije su, putem niza kratkoročnih ugovora, povjeravale vanjskim partnerima. Ako su bile zadovoljne i ako su takvi ugovori ispunili njihova očekivanja, s vanjskim je partnerima potpisan višegodišnji ugovor o *outsourcingu* (Barthélemy, 2003.).

Dobrim se ugovorom o *outsourcingu* osigurava uravnoteženje koristi i troškova za oba partnera. Što je bolje sastavljen ugovor o *outsourcingu*, to će manje posla kasnije biti s kontrolom i revidiranjem ugovora. **Loše definirani poslovi** stvaraju loš imidž javnog partnera kod vanjskih dobavljača i upućuju na potrebu ostavljanja sigurnosne margine, odnosno rezervacije dijela zarade za propuste javnog partnera u ugovorima o *outsourcingu*. Vrlo je važno kvantificirati učinke *outsourcinga* gdje god je to moguće. Sporazum o razini kvalitete usluge može biti zaseban dokument ili je standardni dio ugovora. Prema istraživanju koje je proveo Norton Rose (2013.), 71 posto ugovaratelja *outsourcinga* upotrebljava sporazum o definiranju kvaliteta usluga (*service level agreement* – SLA) ili sporazum o ključnim indikatorima mjerenja kvalitete usluga (*key performance indicators' agreement* – KPI).

Kod *outsourcinga* nema standardnog ugovora za sve vanjske dobavljače. Čak i ako menadžment ima pozitivno iskustvo i dobar ugovor o *outsourcingu* za jedan posao, ne može jednostavno preslikati isti ugovor na neki drugi poslovni proces/uslugu i očekivati da će takav ugovor biti jednako operativno efikasan. To se događa upravo zbog specifičnosti poslovnih procesa. Prema Barthélemyju (2003.), odlike najboljih ugovora o *outsourcingu* su:

- preciznost, jer troškovni zahtjevi i učinci moraju biti unaprijed poznati i mjerljivi;
- sveobuhvatnost – što je ugovor bolje napisan, manja je vjerojatnost da će vanjski partneri pribjeći oportunističkom ponašanju i da će se takav ugovor naknadno revidirati; iskustva pokazuju da su najčešće pogreške ugovora o *outsourcingu* zanemarivanje povremenih situacija, nedefiniranje čvrstog okvira obuhvata usluge povjerene vanjskom partneru te nedogovaranje maksimalne cijene koštanja usluge koju pruža vanjski partner;
- nagrađivanje utemeljeno na postignutim učincima – vanjskog partnera treba motivirati za postizanje što boljih rezultata. Ako vanjski partner nadmaši očekivanja i ostvari veće uštede od očekivanih uz zadržavanje kvalitete usluga i dobre atmosfere među radnicima, potrebno ga je nagraditi da bi i dalje davao maksimum u uspješnom provođenju ugovorenih aktivnosti. To je posve suprotna strategija od one koja se primjenjuje prema zaposlenicima javnog sektora koji, radili dobro ili loše, osim ako je riječ o hijerarhijskom unaprjeđenju, nikada ne dobivaju nagradu za uspješan rad, pa im uslijed toga i padaju radna motivacija i efikasnost. Postoji i bojazan da javni menadžment teško može na odgovarajući način nagraditi vanjskog partnera ako nikad interno nije primjenjivao strategiju nagrađivanja pa bi prije odluke o *outsourcingu* bilo dobro uvesti konzistentan sustav nagrađivanja u cijelom javnom sektoru, što bi poboljšalo i kontrolu javnih rashoda i efikasnost javnih usluga (Bejaković, 2014.);

⁷ Konkurentna tržišta smatraju se preduvjetom uspješnog *outsourcinga* (Blöndal, 2005.).

- uravnoteženost – ugovori u kojima dobro prolazi samo jedna strana u praksi nisu dugog vijeka;
- fleksibilnost – ugovori na srednji rok moraju omogućavati određenu prilagodljivost partnera promijenjenim okolnostima u razvoju, dostupnosti i/ili implementaciji tehnoloških rješenja, promjeni poslovnih uvjeta i regulacije ostalih faktora koje nije moguće predvidjeti u trenutku potpisivanja ugovora.

Bojazni zaposlenih u vezi s ugovorom o outsourcingu vrlo su važne jer utječu na kvalitetu javnih usluga. Zabrinutost zaposlenih u vezi s prelaskom drugom poslodavcu može rezultirati štrajkovima, bolovanjima, bezrazložnim otkazima, demotiviranošću u obavljanju poslova, depresijom, a to se sve odražava i na kvalitetu javnih usluga i indirektno na proračunske troškove javnog sektora. Zaposleni *outsourcing* shvaćaju kao podcjenjivanje njihovih vještina i omalovažavanje posla koji rade. Stoga reagiraju čak i kada nema bojazni za njihova radna mjesta i uvjete rada. Problem zabrinutosti može se riješiti isključivo otvorenom komunikacijom javnog menadžmenta i zaposlenih, koja ne može uključivati terminologiju s kojom se zaposleni ranije nisu sretali i koju ne razumiju. Postoji li sindikalno organiziranje u javnom sektoru, otvoren pristup i jasna komunikacija potrebna je i sa sindikalnim predstavnicima radnika. Ideja *outsourcinga* ne bi smjela počivati na smanjenju plaća radnicima, nego na smanjenju troškova na osnovi reorganizacije rada, uvođenja novih tehnologija i ekonomije razmjera. Osim što se prije odluke o *outsourcingu* ocjenjuje kvaliteta, starost i funkcionalnost fizičke infrastrukture, potrebno je ocijeniti spremnost organizacije za ulazak u ugovor o *outsourcingu* i s mentalnog aspekta (Nedović Čabakapa i Šibalić, 2010.).

Menadžment javne institucije ima težak zadatak jer mora identificirati ključne zaposlenike upoznate sa specifičnostima poslovnog procesa do najsitnijih detalja, koje po svaku cijenu želi zadržati unutar organizacije, kao i zaposlenike koji prelaze vanjskom partneru. Prvima će se povjeriti upravljanje ugovorom o *outsourcingu*, a potonjima treba na dobar način objasniti razloge *outsourcinga* da se ne bi osjetili manje vrijedni i da bi nastavili kvalitetno raditi svoj posao bez obzira na promjenu poslodavca. Idealno bi upravljački kadar kojem je povjereno upravljanje ugovorima o *outsourcingu* trebao imati iskustvo u upravljanju strateškim savezima, ugovorima o zajedničkim ulaganjima, koordiniranjem više timova iz različitih organizacija. Propuste li se identificirati zaposleni koji mogu kontrolirati poslovne procese u *outsourcingu* i/ili ih se propusti motivirati da to rade, javna se organizacija izlaže riziku gubitka specijaliziranih znanja i riziku da ***outsourcing bude izvan kontrole javnog partnera.***

Skriveni troškovi outsourcinga s aspekta ekonomije transakcijskih troškova odnose se na:

- proces sastavljanja ugovora o *outsourcingu*
- proces traženja adekvatnog vanjskog partnera kojemu će se ukazati povjerenje
- proces pregovaranja i ugovaranja *outsourcinga*
- proces prilagodbe od sadašnjeg načina obavljanja djelatnosti prema *outsourcingu*
- kontroliranje poštivanja ugovornih odredbi
- komuniciranje i naknadno pregovaranje s vanjskim partnerom
- sankcioniranje vanjskog partnera u slučaju kršenja ugovora, pri čemu nerijetko dolazi do raskida ugovora o *outsourcingu* koji može rezultirati ili *insourcingom* (u oko trećine slučajeva) ili povjeravanjem posla drugom vanjskom partneru (u oko dvije trećine propalih ugovora).

Tipično vremensko razdoblje koje prođe od sastavljanja prvog prijedloga strategije *outsourcinga* određene poslovne aktivnosti do potpisivanja ugovora o *outsourcingu* za menadžere u poslovnom sektoru je od 23 do 46 tjedana (Deloitte, 2012.). Prema istom izvoru, samo 30 posto organizacija proces prilagodbe prema *outsourcingu* može provesti za manje od tri mjeseca, dok u 54 posto organizacija prilagodba traje od tri do šest mjeseci. U razdoblju prilagodbe, 59 posto organizacija zabilježilo je manje smetnje u obavljanju poslovnih procesa, dok su takve smetnje bile velike za pet posto organizacija. Prosječni troškovi koje generira potreba kontrole vanjskih partnera kreću se, prema nekim procjenama, oko dva posto vrijednosti ugovora o *outsourcingu* (Corbett, 2004.).

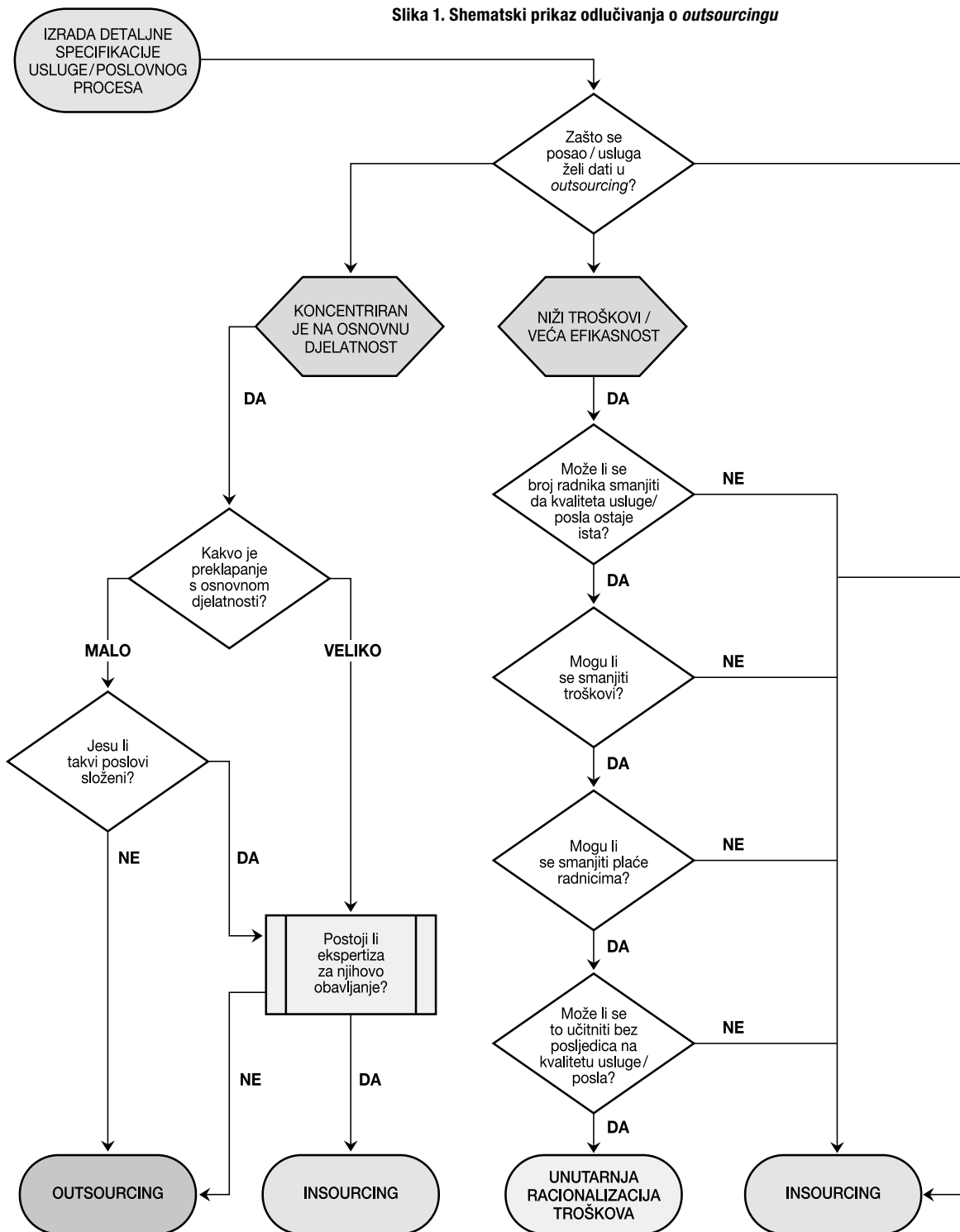
Mogući raskid ugovora o outsourcingu mora se predvidjeti u trenutku njegovog potpisivanja. Menadžment koji ne predvidi mogućnost raskida ugovora obično u ugovor ne uvrsti ni ključne klauzule, poput mogućnosti otkupa opreme od vanjskog partnera ili mogućnosti ponovnog preuzimanja zaposlenih vanjskog partnera. Drugim riječima, loši ugovori o *outsourcingu* ne predviđaju mogućnost *insourcinga*.

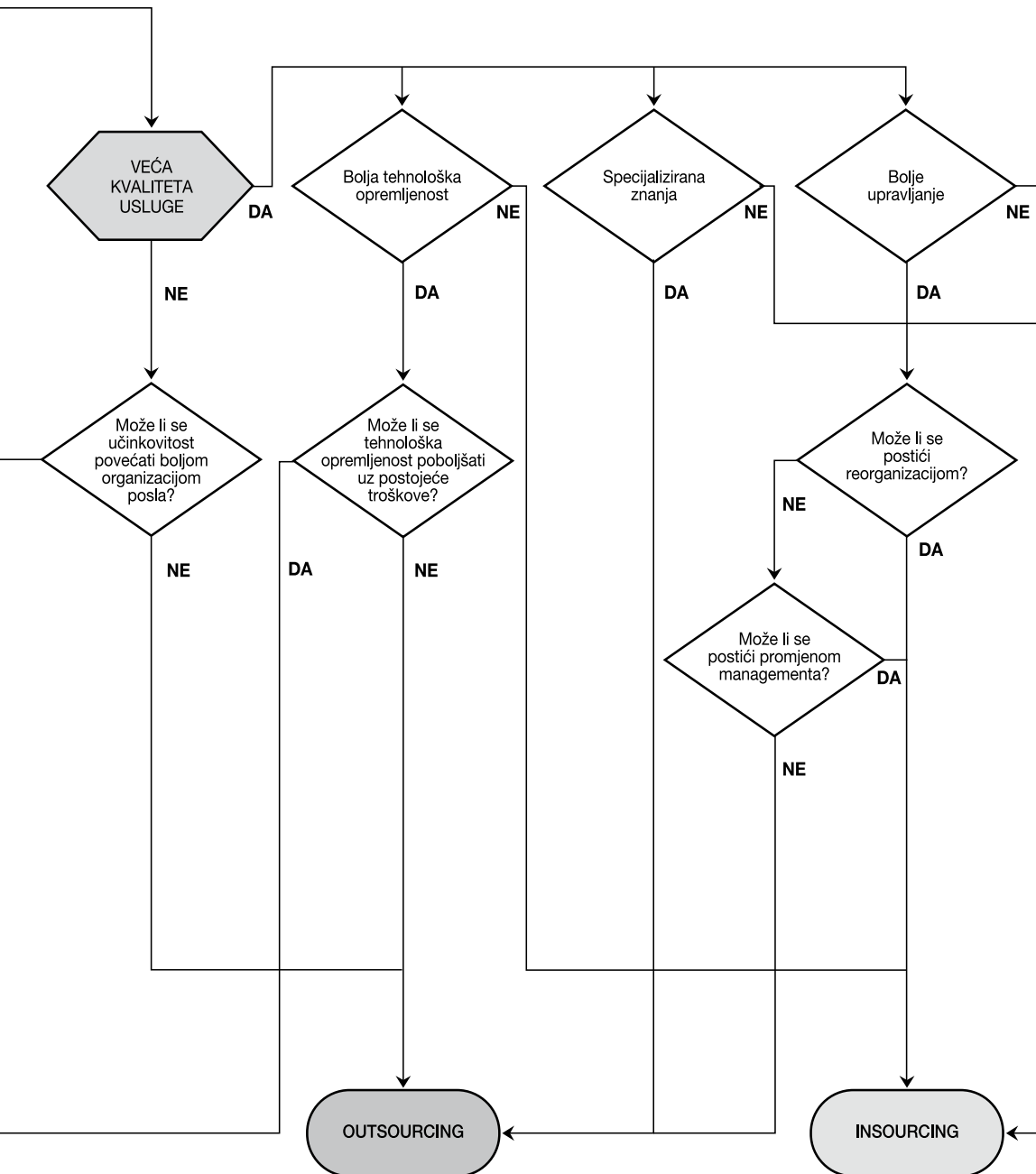
Suštinska pitanja u vezi s *outsourcingom* direktno su vezana uz kvalitetan ugovor o *outsourcingu* kojim se razumno definiraju prava i obveze javnog i privatnog partnera. Prije odluke o *outsourcingu* i sastavljanja ugovora minimalno treba odgovoriti na sljedeća pitanja:

- Kolika je cijena koštanja poslovnih procesa/usluga ako se njihovo pružanje organizira interno? Mnoge organizacije pribjegavaju strategiji *outsourcinga* zbog očekivano nižih troškova, a da prethodno ne izračunaju postojeće troškove. Propusti u izračunima ponajprije se odnose na potrebu računanja kako direktnih, tako i indirektnih troškova nekog poslovnog procesa ili usluge.
- Ako su interno organizirane usluge ili poslovni procesi skupi, koji je tome razlog?
- Kako dobro isplanirati potrebe korisnika usluga? Nije isto pruža li se neka javna usluga u maloj ili u većoj organizaciji, nisu isti standardi pružanja usluga, pa je prije odluke o *outsourcingu* potrebno standardizirati poslovne procese.
- Kako definirati kvalitetu javnih usluga? Ona s jedne strane proizlazi iz standardizacije poslovnih procesa, no s druge je strane pitanje kvalitete podložno subjektivnoj ocjeni krajnjih korisnika, pa je potrebno pronaći objektivne kriterije mjerenja kontrole kvalitete pruženih usluga bez obzira na to daju li se one u *outsourcing* ili ne.
- Je li logično da kvalitetne usluge imaju prihvatljive troškove? Kako postići temeljni cilj *outsourcinga* da se za veću kvalitetu usluga plati isto ili da se plati manje uz zadržavanje postojeće kvalitete usluga? Kako objektivno projicirati sve moguće troškove *outsourcinga*?
- Tko će, kako, koliko često i prema kojim standardima kontrolirati kvalitetu isporučenih usluga i sadržaj dostavljenih faktura za isporučene javne usluge?
- Može li se na malom tržištu dobiti visokokvalitetan i pouzdan vanjski partner, a da se izbjegne njegov monopol, podizanje cijena i opasnost od lošeg pružanja javnih usluga?

Ugovori o *outsourcingu* su kompleksni, generiraju više dokumentacije, a ponekad zahtijevaju više znanja i više vremena upravljačkih kadrova nego interno vođenje poslovnih procesa.

Slika 1. Shematski prikaz odlučivanja o *outsourcingu*





5. Centralizacija poslovnih procesa (*spin-off*) kao alternativni model *outsourcingu*

Centralizacija poslovnih procesa u javnom sektoru popularna je od početka 21. stoljeća. Popularni nazivi ove strategije su zajedničke usluge (engl. *shared services*), a ako se centralizacija provodi izdvajanjem djelatnosti u zasebnu pravnu osobu, tada se koriste i izrazi *spin-off* ili *spin-out*. U slučaju da zasebnu pravnu osobu preuzima privatni partner riječ je opet o *outsourcingu* koji se naziva i ugovorom o upravljanju, a ako takva pravna osoba ostaje u rukama javnog partnera i zaposlenici iz različitih institucija javnog sektora prelaze u novu pravnu osobu, onda je zaista riječ o unutarnjoj reorganizaciji.

Motivi centralizacije poslovnih procesa/usluga u suštini su isti kao i motivi *outsourcinga*, a poput *outsourcinga* i ova je strategija primjenjiva i u javnom i u privatnom sektoru. Pri tome je dominantan motiv smanjenje troškova jer se smanjuju troškovi obavljanja jednih te istih poslovnih procesa u više organizacija (Paagman i dr., 2013.) Tipične uštede koje se mogu postići centralizacijom poslovnih procesa kreću se od pet do 15 posto, a ovisno o razini automatizacije mogu biti i veće. Međutim, takvi su poslovni procesi u većoj ili manjoj mjeri automatizirani i u domeni tzv. pratećih usluga koje su prikazane u drugom stupcu tablice 1. Centralizacija poslovnih procesa u javnom sektoru najčešće se odnosi na izdvajanje podrške poslovnim procesima poput IT usluga, platnog prometa, javne nabave i tome slično. Slični su, prema rezultatima globalne ankete koju je proveo EIU (2006.), poslovni procesi prikladni za centralizaciju: informacijske tehnologije (67 posto), financije (30 posto), upravljanje ljudskim resursima (30 posto), upravljanje bazama podataka (25 posto), javna nabava (24 posto), održavanje (19 posto), logistika (18 posto), usluge pozivnih centara (17 posto), pravne usluge (15 posto) te podrška korisnicima usluga (13 posto). Ovakva rješenja ima i Hrvatska (CARNet, Fina, Državni ured za središnju javnu nabavu). Sve je češća zajednička javna nabava za nekoliko javnih institucija koje posluju u istome sektoru, odnosno pružaju istu vrstu javnih usluga na različitim lokacijama. Tako Poljska preporučuje svojim bolnicama zajedničku nabavu opreme, lijekova, energenata, a slična je situacija u Portugalu i Rumunjskoj.⁸ Vrlo važna dobit centralizacije poslovnih procesa je razmjena timova i kompetencija zaposlenih u različitim organizacijama javnog sektora.

Povećanje efikasnosti poslovnih procesa razlog je uspostave zajedničkih poslovnih procesa za 75 posto menadžera u javnom sektoru (EIU, 2006.), drugi po važnosti razlog je smanjenje broja zaposlenih (57 posto odgovora), a treći potreba dodatne edukacije osoblja (38 posto odgovora). Osim valjanog poslovnog razloga za formiranje zajedničkih službi, menadžeri javnog sektora ključnom ocjenjuju političku podršku zbog potrebe promjene ponašanja i uvođenja inicijative kod zaposlenih (57 posto odgovora), rada na standardizaciji i ujednačavanju nestandardiziranih ili loše standardiziranih poslovnih procesa i procedura te njihove distribucije među različitim organizacijama unutar javnog sektora (40 posto odgovora), budžetiranja potrebnih resursa (34 posto), stvaranja baza podataka o svakome zaposleniku i njegovom učinku (33 posto odgovora).

⁸ Procurement in Europe: Part one, 2013., <http://www.healthcareeuropa.com/procurement-in-europe-part-one/>

Centraliziraju li se poslovni procesi koji se multipliciraju u nekolicini institucija javnog sektora, tada zajedničke usluge mogu biti dobro rješenje za postizanje veće efikasnosti i smanjenje troškova. No i tu se odgovor krije u povezanosti s osnovnom djelatnošću. Ako se izdvajanjem poslovnih procesa/usluga narušavaju postojeće procedure, organizacija i funkcioniranje uhodanih timova u javnim institucijama, tada ovo rješenje može prouzročiti velike neizravne troškove. Vanjsko organiziranje dobro uhodanih poslova može rezultirati konfuzijom, nekoordiniranošću i lošom kvalitetom javnih usluga. Vrlo je velika vjerojatnost da se to dogodi ako je broj organizacija u kojima se nastoje koordinirati određene pomoćne ili prateće usluge velik te ako je rad manualan. Velik broj organizacija u kojima treba koordinirati poslove uzrokuje veće administrativne troškove upravljačkog osoblja koje takve poslove mora nadzirati. Nije riječ samo o pitanju složenosti organiziranja posla, nego i o psihološkom faktoru.

6. Zaključak

Kada je riječ o izdvajanju dijela aktivnosti iz javnog sektora, temeljno je pitanje motivacije, funkcija i odgovornosti javnog sektora. U privatnom je sektoru osnovni pokretač poslovne aktivnosti ostvarenje što veće dobiti, dok javni sektor mora ostvariti društvenu korist uz prihvatljive troškove. Drugim riječima, kvalitetna javna usluga ne može biti jeftina. Prije odluke o *outsourcingu* potrebno je analizirati troškove, učinkovitost i kvalitetu javnih usluga u postojećem modelu pružanja javnih usluga. Za to je nužan detaljan i transparentan opis poslovnih funkcija i procesa te jasno alociranje odgovornosti za obavljanje poslovnih procesa.

Outsourcing nikada nije rješenje za loše upravljanje u javnom sektoru, lošu kontrolu i/ili netransparentno trošenje javnih sredstava niti za smanjenje prekomjernog broja zaposlenih i/ili plaća. Sve navedene boljke javnog sektora moraju se, prije odluke o *outsourcingu*, riješiti unutarnjom racionalizacijom i reorganizacijom poslovanja. Najlakše je izdvojiti one djelatnosti koje nisu usko povezane s osnovnom djelatnosti organizacije, pogotovo ako na tržištu postoji dovoljna konkurencija u pružanju takvih usluga i ako se time ne narušavaju interne kompetencije organizacije, uhodana organizacijska kultura te ako je prihvatljiv omjer očekivanih troškova i koristi primjene *outsourcinga*.

Outsourcing može biti uspješan, ali samo pod uvjetom da omogućava pružanje kvalitetnijih javnih usluga uz jednake troškove ili jednako kvalitetnih usluga uz niže troškove od postojećih. Za svaki sektor i za svaku organizaciju treba napraviti detaljnu i cjelovitu analizu prednosti i nedostataka *outsourcinga* u odnosu na interno organiziranje poslova jer je moguće da se prednosti *outsourcinga* u jednoj organizaciji pokažu kao nedostaci u drugoj.

Reference

- Alper, M. (2004.) New trends in healthcare outsourcing. *Employee Plan Benefit Review* 58 (8): 14 – 16.
- Andersson, F., Jordahl, H. (2011.) *Outsourcing Public Services: Ownership, Competition, Quality and Contracting*. IFN Working Paper No. 874, Research Institute of Industrial Economics, Stockholm.
- Augurzky, B., Scheuer, M. (2007.) Outsourcing in the German hospital sector. *Service Industries Journal*, 27: 263 – 277.
- Barthélemy, J. (2003.) The seven deadly sins of outsourcing. *Academy of Management Executive*, 17 (2): 87 – 98.
- Bejaković, P. (2014.) *Zaposlenost u javnoj upravi. Stanje, problemi i reforme u Hrvatskoj i svijetu*. Šesti forum za javnu upravu, Friedrich Ebert Stiftung, Institut za javnu upravu: Zagreb.
- Blöndal, J. R. (2005.) Market-type Mechanisms and the Provision of Public Services. *OECD Journal on Budgeting*, 5 (1): 79 – 106.
- Bryntse, K., Greve, C. (2002.) Competitive Contracting for Public Services: A Comparison of Policies and Implementation in Denmark and Sweden. *International Public Management Review*, 3 (1): 1 – 21, [http://www1.imp.unisg.ch/org/idt/ipmr.nsf/ac4c1079924cf935c1256c76004ba1a6/1aec767d5fa1833dc1256c76004ec4e4/\\$FILE/IPMR_3_1_Competitive.pdf](http://www1.imp.unisg.ch/org/idt/ipmr.nsf/ac4c1079924cf935c1256c76004ba1a6/1aec767d5fa1833dc1256c76004ec4e4/$FILE/IPMR_3_1_Competitive.pdf)
- Corbett, M. F. (2004.) *The Outsourcing Revolution – Why It Makes Sense and How to Do It Right*, http://www.economist.com/media/globalexecutive/outsourcing_revolution_e_02.pdf
- Deloitte Consulting LLP (2012.) *2012 Global Outsourcing and Insourcing Survey Executive Summary*.
- Economist Intelligence Unit (2006.) *Evaluating Public Sector Shared Services*.
- Ernst & Young (2013.) *Outsourcing in Europe – An In-depth review of drivers, risks and trends in the European outsourcing market*, [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Outsourcing_in_Europe_2013/\\$FILE/EY-outsourcing-survey.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Outsourcing_in_Europe_2013/$FILE/EY-outsourcing-survey.pdf)
- Hofer, S., Rohrer, M. (2011.) *Outsourcing of Facility Services in Swiss Hospitals*. IFM – Institute of Facility Management, Zurich, ISSN: 1662-985X.
- Jefferys, S. (2012.) *Shared business services outsourcing: Progress at work or work in progress?* WLRI Working Paper 11, <http://workinglives.org/fms/MRSite/Research/wlri/Working%20Papers/WLRI%20Working%20Paper%20no%2011%20Progress%20at%20work%20or%20work%20in%20progress.pdf>
- Kakabadse, A., Kakabadse, N. (2001.) Outsourcing in the public services: A comparative analysis of practice, capability and impact. *Public administration and development*, 21: 401 – 413.
- Mathis, W. J., Jimerson, L. (2008.) *A Guide to Contracting out School Support Services: Good for the School? Good for the Community?* The Great Lakes Center for Education Research & Practice, http://greatlakescenter.org/docs/Policy_Briefs/Mathis_ContractingOut.pdf
- Nedović Čabarkapa, M., Šibalić, V. (2010.) Orijentacija gospodarskog subjekta na temeljni biznis primjenom outsourcinga. *Poslovna logistika u suvremenom menadžmentu*, X, str. 71 – 91.
- Norton Rose Fulbright (2013.) *Outsourcing in a brave new world – An international survey of current outsourcing practice and trends*.
- OECD (2013.) *Government at a Glance 2013*. OECD: Paris.
- Oxford Economics (2011.) *The size of the UK outsourcing market – across the private and public sectors*.
- Paagman, A., Tate, M., Furtmueller, E. (2013.) An Integrative Literature Review and Empirical Validation Of Motives For Introducing Shared Services In Government Organizations. *Proceedings of the 21st European Conference on Information Systems (ECIS 2013)*. Research Paper, http://aisel.aisnet.org/ecis2013_cr/100

Parliamentary Assembly (2014.) Europe's public administrations in flux: public service under threat? *Report by Committee on Rules and Procedure, Immunities and Institutional Affairs*, 6. 6. 2014., <http://www.assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=20924&Language=EN>

Roberts, J. G., Henderson, J. G., Olive, L. A., Obaka, D. (2013.) A Review of Outsourcing of Services in Health Care Organizations. *Journal of Outsourcing & Organizational Information Management*, DOI: 10.5171/2013.985197.

Social Enterprise UK (2013.) *The Shadow State – a report about outsourcing of public services*.

UNISON – The Public Service Union (2012.) *Empty promises – The impact of outsourcing on the delivery of NHS services*.

Wong, K. (2006.) *Top 10 Challenges to Outsourcing*, <http://www.cadalyt.com/management/news/top-10-challenges-outsourcing-6845>



7. FORUM ZA JAVNU UPRAVU

**SAŽETAK 7. FORUMA
ZA JAVNU UPRAVU FES - IJU
OD JAVNOG PREMA PRIVATNOM?
PRIVATIZACIJA I *OUTSOURCING*
JAVNIH USLUGA**

Daria Dubajić, mag. iur.,
e-mail: daria.dubajic@pravo.hr

Javne usluge kojima se zadovoljava interes društvene zajednice u suvremenim državama pružaju upravne organizacije, tržišni subjekti ili pak upravna organizacija i privatni subjekt zajedno putem različitih aranžmana, što ovisi o općeprihvaćenoj koncepciji uloge države u javnom upravljanju. U modelu sveprisutne države, sve ili većinu javnih usluga pružaju upravne organizacije, dok minimalistička država javne usluge prepušta privatnim subjektima i svodi se na ulogu regulatora i kontrolora. Spominje se i uravnotežena država kao srednji put.

Od polovice 20. stoljeća Hrvatska je prošla dugo razdoblje u kojem su se građani „navikli“ da je država subjekt koji pruža i jamči javne službe. Uslijed ratnih razaranja u prvoj polovici 90-ih godina koncepcija o ulozi države bila je prilično nejasna. U to je vrijeme najvažniji zadatak – proces stabiliziranja klasičnih državnih institucija – pratila stihijska pretvorba i privatizacija bivšeg društvenog vlasništva, što nije kvalitetan temelj za analitičko i strateško promišljanje o ciljevima i potrebama racionalizacije i cjelovitog razvoja sustava javne uprave. Također, nisu bili razmatrani ni modeli javnog upravljanja u drugim zemljama, nego je (uglavnom po francuskom uzoru) preuzet legalistički model javnog upravljanja (putem izmjene i dopune propisa, pri čemu je naglasak na njihovoj provedbi, a ne na učincima).

Vlada Republike Hrvatske nedavno je domaćoj javnosti kao jednu od reformskih mjera proračunske konsolidacije predstavila *outsourcing* (a potom i, kao alternativu *outsourcingu*, model *spin-off*), kojim bi u organizacijama javnog sektora oko 26.000 zaposlenih na poslovima čišćenja, održavanja, pranja i glačanja, pripreme hrane i pića, prijevoza i zaštite bilo prepušteno privatnim poslodavcima. To je učinjeno bez ozbiljne prethodne stručne analize sustava javnog upravljanja i uz nedovoljno uključivanje dionika (posebice sindikata i tijela upravljanja u javnim službama) u javnu raspravu. Ukupno 17 sindikata oštro je reagiralo i ujedinilo se u akciji prikupljanja potpisa za referendum o donošenju zakona kojim bi se potpuno zabranio *outsourcing* i *spin-off* u javnom sektoru. Prikupivši i predavši Hrvatskom saboru 625.000 potpisa za održavanje referenduma o prijedlogu takvog zakona, traže što skorije raspisivanje referenduma, a do tada i zabranu Vladinih aktivnosti u pogledu *outsourcinga* i *spin-offa*.

Ti su instrumenti dio tržišnog modela javnog upravljanja koji se javlja ponajprije u anglosaksonskim zemljama krajem 80-ih godina prošlog stoljeća. Model obilježava primjena nekoliko instrumenata iz privatnog sektora kojima se uvode kompetitivni elementi: *outsourcing*, *spin-off*, vaučeri (korisnici usluga biraju između nekoliko javnih i/ili privatnih pružatelja usluga), franšize, javno-privatno partnerstvo i slično.

Outsourcing se u organizacijama javnog sektora najčešće definira kao privremeno ili trajno izdvajanje obavljanja dijela ili cjeline neke javne službe ili pomoćno-tehničkih djelatnosti koji ne čine osnovnu djelatnost, *core business*, i njihovo prepuštanje vanjskim, tržišnim subjektima izvan sustava javne uprave. *Spin-off* je izdvajanje jedne ili više djelatnosti, koje ne čine *core business* konkretne državne institucije, osnivanjem javnog trgovačkog društva kojem te djelatnosti postaju osnovne pa preuzima sve zaposlene u tim djelatnostima koji žele prijeći u novoosnovano društvo (onima koji to ne žele obično se osiguravaju otpremnine). Kao najčešći ciljevi uvođenja dvaju spomenutih elemenata navode se financijske uštede u doba proračunske krize i/ili povećanje učinkovitosti pružanja usluga. Ipak, s obzirom na to da učinci primjene takvih instrumenata nisu jednaki onima u privatnom sektoru, niti su uvijek očekivani i pozitivni, potrebno je jasno utvrditi preduvjete za *outsourcing* i detaljno predvidjeti mogućnosti i rizike korištenja takvih modela, ne samo na makrorazini, nego i na razini svakog konkretnog tijela.

Razlozi koji bi govorili u prilog *outsourcingu* i *spin-offu* pomoćno-tehničkih djelatnosti u javnom sektoru su: nepostojanje željene infrastrukture za pružanje usluga odnosno visoki troškovi njenog kreiranja, dok privatni partner već ima raspoloživu infrastrukturu; kompleksnost usluga koje zahtijevaju specifičnu ekspertizu ili pak jednostavni i repetitivni poslovi koje je lako izdvojiti; poboljšanje kvalitete usluga; koncentriranje čelnika tijela na *core business*, smanjenje troškova itd.

Međutim, te su mogućnosti u stvarnosti uvjetovane određenim pretpostavkama, dok su rizici vrlo opipljivi. Da bi *outsourcing* zaista bio u javnom interesu i donio pozitivne učinke, na tržištu mora postojati konkurencija među ponuditeljima, a ne monopol ili oligopol samo nekoliko većih aktera koji bi mogli „rušiti“ troškove na količinu usluga te među sobom dijeliti unosne poslove i ekstraprofit, što bi primjerice obrtima ili manjim tvrtkama sa samo nekoliko zaposlenika znatno otežalo ulazak na tržište usluga, osim ako nisu u (za javni interes ponovno nepovoljnom) privatnom ili stranačkom odnosu s čelnikom određene javne institucije.

Tvrđnju da se obujam troškova usluge *outsourcingom* smanjuje valja oprezno procijeniti. Naime, strukturiranje ugovora o *outsourcingu* zahtijeva višu razinu znanja i vještina, pa i vremena rukovodećeg osoblja javnih institucija, uzimajući u obzir da je ugovor potrebno dobro pripremiti tako da se definiraju standardi kvalitete usluga i njihova jedinična cijena, postupci u slučaju nepredviđenih situacija, način kontrole pružatelja usluga, odgovornost za propuste u pružanju usluge (odgovara li naručitelj ili dobavljač), rješavanje sukoba u slučaju spora itd. Takav pothvat stvara indirektno troškove većinu kojih najčešće snosi javna institucija kao naručitelj usluge.

Također, privatni subjekt kao ugovorni partner svojim zaposlenicima isplaćuje plaće usklađene sa stopom inflacije, zaštitnim klauzulama osigurava povrat uložene investicije, a na njegove se usluge plaća i PDV, što nije slučaj u javnom sektoru u kojem se provodi fiskalna konsolidacija. S druge strane, ako se s privatnim subjektom sklapa ugovor na više od nekoliko godina, privatnik može povećavati cijenu usluge, a smanjivati plaće i druga prava zaposlenicima (na primjer kraći godišnji odmor, bolovanje itd.), što može dovesti do pada kvalitete usluge, a državi stvoriti i tzv. skrivene troškove u obliku novih rashoda za socijalne programe. Nepovoljni učinci mogu biti i nefinancijski, kao što su fragmentacija i/ili gubitak postojećih kapaciteta (*know-how*) i kontinuiteta u pružanju usluge, narušavanje timskih odnosa u organizaciji te naposljetku i gubitak povjerenja građana u javni sektor.

Isti oni argumenti koje su 80-ih godina prošlog stoljeća vlasti u anglosaksonskim zemljama rabile za uvođenje tržišnog natjecanja u javni sektor u novije se vrijeme koriste za vraćanje usluge pod okrilje javne institucije (*insourcing*). Promjena načina obavljanja djelatnosti (*outsourcing*) svakako generira razmišljanja o njezinoj kvaliteti, no rezultati istraživanja u Velikoj Britaniji i SAD-u pokazuju pad kvalitete javne usluge koju pružaju privatnici pa posljednjih nekoliko godina u tim zemljama jača obrnuti trend (*insourcing*).

Sukladno zaključcima s rasprave na Forumu, potrebno je uzeti u razmatranje sljedeće preporuke pri razmatranju uvođenja tržišnih instrumenata u hrvatski javni sektor:

1. Jasan vrijednosni pristup u političkom i stručnom diskursu o javnim pitanjima

Hrvatski je politički diskurs lišen komunikacijskih vještina („naš je stav ispravan, a vaš je pogrešan“), a glas stručnjaka nema dovoljno odjeka u javnosti. Uzrok tome je neuvažavanje različitih mišljenja i argumentiranih rasprava, odnosno prihvaćanje argumenata samo jedne strane kao relevantnih, uglavnom zbog nedostatka znanja. Pogreška je učinjena u početnim koracima, jer odluci o *outsourcingu* nije prethodilo objektivno informiranje javnosti, kao ni jasan plan s alternativama.

Osim *outsourcinga* i *spin-offa* postoje i drugi instrumenti. Pogrešno je pomoćne djelatnosti koje se pružaju *in-house* generalizirati kao skupe i neučinkovite, ne uzimajući u obzir posebnosti pojedinih dijelova javnog sektora. Razlog nefunkcioniranja *in-house* pružanja usluga može biti i višak zaposlenih u svim ili nekim tijelima, loša organizacijska struktura, neučinkovite i zastarjele metode rada ili upravljanja, ali i visoka cijena rada. Te je podatke potrebno prikupiti u svakom pojedinačnom slučaju, a isto tako treba utvrditi u kojoj se mjeri čelnici državnih tijela fokusiraju na *core business* ovisno o statusu pomoćnih djelatnosti. Postoji i problem neujednačene cijene pojedinih usluga u različitim dijelovima javnog sektora. Postojeće dobavljanje usluga od vanjskih ponuđača često se na javnim natječajima zbiva tako da se uvjeti pružanja usluge specificiraju kako bi ih mogao ispuniti samo određeni dobavljač, što je suprotno propisima, osobito Zakonu o javnoj nabavi.

2. Odabir modela javnog upravljanja (menadžmenta) i definiranje ciljeva reforme sustava hrvatske javne uprave

Natjecanje i konkurencija mogu dovesti do uspostave jasnijih standarda za pružanje javnih usluga i kvalitetniji javni menadžment, no to zahtijeva uređen i funkcionalan javni sektor. Hrvatska Vlada usmjerava i nadzire rad javnih službi, ali nije usvojila strategiju njihova ni razvoja razvoja lokalne samouprave. Treba imati na umu da su zemlje koje su uvele *outsourcing* u javni sektor prije toga već imale depolitiziran i konsolidiran javni sektor i osobito obrazovane javne menadžere. *Outsourcing* i/ili *spin-off* sami po sebi ne mogu smanjiti proračunski deficit niti mogu riješiti probleme netransparentnog trošenja javnih sredstava, preplitanje funkcija organizacija javnog sektora, lošu reviziju javne potrošnje, smanjenje broja zaposlenih i/ili njihovih plaća i nedostatna menadžerska znanja u pogledu boljeg upravljanja postojećim kapacitetima (*in-house know-how*).

Stoga reforma javnog sektora traži ozbiljno promišljanje o postojećim i budućim modelima javnog upravljanja. Većina razvijenih država svoju koncepciju upravljanja gradi uz pomoć jednog ili kombinacije više modela pa tako uz legalistički model postoje i model upravljanja putem kvalitete usluge i suradnje građana, model tržišne konkurencije, upravljanje putem ciljeva i rezultata, upravljanje putem uspješnosti/izvedbe itd. U skladu s time treba definirati glavne ciljeve upravljanja. Naime, puko uvođenje tržišnih mehanizama uz zadržavanje starih koncepcija, organizacijskih oblika, metoda rada, obrazaca politiziranog vođenja po načelu „zapovijedaj i nadziri“, uz postojanje „izvršitelja propisa“ umjesto sposobnih i poduzetnički orijentiranih javnih menadžera nije samo po sebi reforma javne uprave i neće povećati kvalitetu u javnom sektoru.

3. Ključna pitanja o uvođenju tržišnih instrumenata u javni sektor

Obuhvatno uvođenje ili pak potpuna zabrana *outsourcinga* preradikalni su pristupi. Vlada, poslodavci i sindikati bi se, umjesto toga, trebali založiti za fleksibilizaciju organizacijskog ustroja, orijentaciju organizacijskih proračuna prema projektima, za obrazovanje i osposobljavanje javnih menadžera – koji će biti orijentirani na postizanje učinkovitosti i stoga steći veću autonomiju, ali i odgovornost u upravljanju organizacijskim proračunom – za poboljšanje radnih uvjeta i uspostavu standarda obavljanja javnih službi. Bez ispunjenja navedenih preduvjeta nemoguće je racionalizirati troškove i funkcije poslovnih procesa u organizaciji i učiniti ih transparentnima, što je nužno za bilo kakav pozitivan učinak uvođenja tržišnih mehanizama.

Stručnjaci smatraju da je moguće razmotriti izdvajanje onih djelatnosti za koje su kumulativno ispunjene sljedeće pretpostavke: lako ih je odvojiti iz poslovnog procesa; riječ je o kompleksnim ili pak vrlo jednostavnim uslugama, pod uvjetom da ni u jednim ni u drugim nema direktnog kontakta s korisnicima; na tržištu postoji konkurencija koja će omogućiti plaćanje niže ili iste cijene za usluge iste ili bolje kvalitete; sklapanje kratkoročnih ugovora s privatnim subjektima da se ne bi narušio postojeći *know-how* javne institucije.

4. Mezoanaliza i mikroanaliza učinaka primjene različitih modela obavljanja pomoćno-tehničkih djelatnosti

Izmjene i dopune Zakona o državnim službenicima i namještenicima iz 2011. predviđaju tržišne mehanizme za obavljanje pomoćno-tehničkih djelatnosti kao iznimku. Ovisno o organizacijskim potrebama, pomoćno-tehnički poslovi mogu se povjeriti vanjskim pružateljima sukladno Zakonu o javnoj nabavi, uz prethodnu procjenu sigurnosnih rizika (to posebno vrijedi za mogućnosti „curenja” informacija u resorima unutarnjih poslova, poreza, carina, obavještajnih službi, državnih odvjetništava) te financijske isplativosti (o kojoj nema javno dostupnih podataka).

Planirano univerzalno uvođenje *outsourcinga* ili *spin-offa* po načelu *one size fits all* tome se direktno protivi, stoga valja ocijeniti prednosti i nedostatke na razini svakog pojedinog tijela. Moguće je da se prednosti određenog modela u jednom tijelu pokažu kao nedostaci u drugom. Ključan kriterij za odluku o uvođenju *outsourcinga* ne mogu biti samo ekonomski pokazatelji o jeftinijim, bržim i boljim uslugama. Potrebno je dodatno ispitivati stavove o kvaliteti usluge, ali i utjecaju pomoćno-tehničkih djelatnosti na obavljanje osnovne djelatnosti organizacije, sustavnim anketiranjem čelnika, službenika, namještenika i građana kao korisnika.

FORUM ZA JAVNU UPRAVU

Modernizacija i inovativna reforma javne uprave ključni su element reforme države i javnog upravljanja u zapadnim zemljama od kraja 70-ih godina prošlog stoljeća. Osnovni smjer razvoja uključivao je promjenu paradigme javne uprave prema jačoj demokratizaciji i orijentaciji na građane, ali i većom efikasnosti i djelotvornosti kako bi se uhvatila u koštac s temeljitim društvenim i gospodarskim promjenama. U zemljama nastalima raspadom bivše Jugoslavije koje su se ujedno suočile s ratom i razornim posljedicama rata, a donekle i u drugim tranzicijskim zemljama, takav je razvoj javne uprave izostao, a globalne debate o reformi javne uprave zaobišle su domaći javni diskurs.

Tijekom 90-ih, u kontekstu tranzicije, u Hrvatskoj se stvarala država i novi gospodarski sustav, a pratila ih je i rekonstrukcija javne uprave. I dok su u početku promjene u javnoj upravi bile vođene centralističkom vizijom, u novom tisućljeću decentralizacija postaje vodeći koncept, ali nerijetko s nejasnim sadržajem i neadekvatnim temeljima za provedbu. U cjelini, izostala je temeljita reforma javne uprave koja bi uvela ključne institucionalne inovacije i stvorila koherentan sustav utemeljen na suvremenim vrijednostima odgovornosti, efikasnosti, transparentnosti, vladavini prava, te funkcionirajućim institucijama. Ti su propusti posebno vidljivi u kontekstu aktualne gospodarske i političke krize s negativnim posljedicama na društveni i gospodarski razvoj.

Friedrich Ebert Stiftung i Institut za javnu upravu iniciraju promišljanje i raspravu o vodećim konceptima i idejama u okviru politike upravne reforme i potiču formuliranje preporuka koje bi mogle poslužiti kao okvir i sadržaj reformskog procesa. U tu svrhu djeluje Forum za javnu upravu koji se temelji na slijedećim načelima:

Članovi su stručnjaci iz akademskih, ali i drugih institucija, a u Forumu sudjeluju na poziv organizatora.

Forum se sastaje tri puta godišnje, pri čemu se raspravlja na temelju dva teksta koja razmatraju istu ključnu temu iz različitih perspektiva.

Sastanci Foruma su zatvorenog tipa.

Nakon sastanka objavljuje se brošura koja sadržava oba teksta te sažetak rasprave, a s kojom će biti upoznati političari i mediji.