

INSTITUT ZA JAVNU UPRAVU

Godišnji znanstveno-stručni skup i savjetovanje 2017.  
"GRAĐANI, JAVNA UPRAVA, LOKALNA SAMOUPRAVA: JESU LI MOGUĆI POVJERENJE, SURADNJA I  
POTPORA?"

Zagreb , 16. veljače 2017., Hrvatska obrtnička komora

## **Slojevitost upravnih reformi i implementacije javnih politika: modeli u praksi hrvatske socijalne politike**

Anka Kekez i dr. sc. Daniela Širinić

Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu

# Reforme javne uprave i javne politike

	<b>Tradicionalna javna uprava</b>	<b>Novi javni menadžment</b>	<b>Novo javno upravljanje</b>	<b>Modernizirana javna uprava- nova weberijanska država</b>
<b>Kome</b>	Korisnicima	Klijentima	Građanima	Korisnicima-građanima
<b>Glavni cilj</b>	Legitimacija i poslušnost	Efektivnije, efikasnije i kvalitetnije javne usluge	Legitimnija, uključiva, fleksibilnija i efektivnija vlast	Efikasnija, profesionalnija i responzivija tradicionalna uprava
<b>Karakteristike upravljačkog stila i javne službe</b>	Birokratski stil	Post-birokratski, kompetitivan stil	Post-kompetitivan, suradnički stil	Post-birokratski, profesionalan stil
<b>Dominantni instrumenti javnih politika</b>	Direktno pružanje usluga	Podugovaranje privatnim pružateljima	Koprodukcija s nevladinim akterima i građanima	Profesionalizirano i uključivo direktno pružanje usluga
<b>Dominantni upravljački mehanizmi</b>	Pravila i menadžerski alati temeljeni na ulaznim jedinicama (input)	Pokazatelji izvedbe, kompetitivni ugovori s jasnim rezultatima i drugi menadžerski alati temeljeni na neposrednim rezultatima (outputs)	Sudjelovanje građana i partnerstva te povjerenje i drugi menadžerski alati temeljeni na kolektivno utvrđenim ishodima (outcomes)	Pravila u kombinaciji s definiranjem pokazatelja rezultata i pristupom informacijama

Suvremeno doba upravljanja odlikuje usmjerenost na kontekst, što rezultira širokim rasponom praksi s postojanjem više reformskih modela unutar pojedinih zemalja ili resora (Pollitt i Bouckaert, 2011; Klijn, 2012; Christensen i Laegreid, 2007).

# Reformski trendovi u implementaciji javnih politika

MODEL REFORME	Nova weberijanska država	Evoluirani Novi javni menadžment	Novo javno upravljanje
<b>OBLICI IMPLEMENTACIJE- OPERATIVNOG UPRAVLJANJA</b>			
<b>AKTIVNOSTI OPERATIVNOG UPRAVLJANJA</b>	„izvršenje“ (menadžment kroz zadatak)	„performansa“ (menadžment kroz rezultate)	„ko-produkcija“ (menadžment kroz ishode i zajednički učinak)
<b>SUSTAV Upravljanje procesom implementacijskim</b>	Zadavanje explicitnih mandata i odgovornosti	Stvaranje okvira za podugovaranje	Osiguranje diskrecije drugim akterima i prizivanje odgovornosti za ishode
<b>ORGANIZACIJA Upravljanje odnosima među-organizacijskim</b>	Osiguranje jasnoće po pitanju zadataka i kompetencija. Briga od dostatnosti resursa	Osiguranje djelovanja u skladu s ugovorom te jačanje i održanje usmjerenosti na klijente	Ostvarenje partnerstva i suradnje u implementaciji
<b>POJEDINAC Upravljanje ( vanjskim i unutrašnjim) interpersonalnim kontaktima</b>	Jačanje motivacije i internalizacije. Osiguranje ponašanja neposredne razine provoditelja u skladu sa standardiziranim operativnim procedurama. Vodstvo i trening tijekom zadatka	Jačanje i održanje uslužne orijentacije. Nagrađivanje djelovanja usklađenog s predviđenim rezultatima.	O snaživanje profesionalizacije institucionalizacija kanala za osiguranje i integraciju povratne informacije korisnika.
<b>Centralni upravljački mehanizam</b>	Pravila	Ugovor	Povjerenje
<b>Uloga države</b>	Izvršni direktor	Inspektor	Moderator

# Analiza utjecaja reformskih trendova na pružanje usluga socijalne skrbi u Hrvatskoj

## SVRHA

- propitati povezanost modela reforme javne uprave i oblika implementacije javnih politika
- ispitati mogućnost supostojanja različitih implementacijskih oblika u određenoj javnoj politici

## DIZAJN i CILJEVI

- usporedna studija dviju sličnih javnih usluga
- identificirati ključne aspekti reformskog procesa te opisati i usporediti oblike pružanja usluga koji su nastali kao rezultat reforme

## IZBOR SLUČAJEVA

- područje socijalne politike u kojem su zadnjih petnaest godina različiti međunarodni i domaći akteri promovirali reformske ideje svih triju gore opisanih modela
- smještaj za starije osobe i smještaj za osobe s invaliditetom (OSI)

## METODE

- intervjui s ukupno 27 aktera kombinirani su kao glavni izvori podataka s dokumentima te statističkim podacima o pružanju usluge
- kvalitativna analiza transkripata intervjua i dokumenata nadopunjena kvantitativnom analizom službenih podataka

## Analizom utvrđeni obrasci reforme i upravljanja uslugama smještaja za starije i OSI

USLUGA (slučaj)	Razvoj i reforme upravljanja pružanjem usluge	SUSTAV Upravljanje procesom implementacije	ORGANIZACIJA Upravljanje među- organizacijskim odnosima	POJEDINAC Upravljanje vanjskim i unutrašnjim kontaktima
Smještaj za starije osobe	Decentralizacija, podugovaranje, ali i dominacija javnog sektora	Osiguranje jasnih zadataka za provoditelje i razvoj okvira za decentralizaciju i ugovaranje	Vertikalne linije olabavljene u ugovornim odnosima s pružateljima	Neposredni provoditelji upućeni na procedure, jačanje uslužne orijentacije prema korisnicima
Smještaj za osobe s invaliditetom	Dominacija javnog sektora uz podugovaranje i de- institucionalizaciju	Osiguranje jasnih zadataka za provoditelje, razvoj okvira za ugovaranje i poziv na suradnju u deinstitucionalizaciji	Vertikalne linije olabavljene u ugovornim ili partnerskim odnosima s pružateljima	Neposredni provoditelji upućeni na procedure, kombiniranje uslužne orijentacije i sudjelovanja korisnika

## Usporedba i zaključak

U obje analizirane usluge reformske ideje inspirirane modelom novog javnog menadžmenta nisu nadomjestile tradicionalne upravljačke aktivnosti i alate, već su se s njima stopile. Kao rezultat, tradicionalni izvršni oblik implementacije danas je nadograđen jasno vidljivim elementima upravljanja izvedbom.

Iako su se obje usluge prije demokratskih promjena pružale na veoma sličan način, menadžerske ideje u reformi organizacije dugotrajne skrbi za starije osobe ipak su potaknule značajnije oslanjanje na podugovaranje i druga rješenja kojima se potiče kompetitivnost.

U organizaciji pružanja usluge smještaja za OSI, s druge strane, menadžerski elementi nadograđeni su na tradicionalne weberijanske alate bez integracije ideje kompetitivnosti. Na taj su spoj, potom, u najnovijem trendu participativnih reformi dodani i elementi koji odgovaraju ideji koprodukcije.

Studija je, tako, potvrdila povezanost reformskih modela i oblika implementacije te pokazala kako supostojanje različitih modela reforme javnog sektora i slojevit karakter reformskih procesa uistinu rezultiraju mješovitim oblicima implementacije. Uz to, studija je pokazala i da reformski putovi u inicijalno sličnim uslugama mogu dovesti i do različitih ishoda.