

Inge Perko Šeparović
IZAZOVI JAVNOG MENADŽMENTA
DILEME JAVNE UPRAVE

Copyright © 2006., Golden marketing-Tehnička knjiga, Zagreb
Sva prava pridržana

Nakladnik
Golden marketing-Tehnička knjiga
Jurišićeva 10, Zagreb

Za nakladnika
Ana Rešetar

Urednica
Mirjana Paić-Jurinić

Recenzenti
prof. dr. sc. Stjepan Ivanišević
prof. dr. sc. Zdravko Petak

Biblioteka
AGENDA ACTUALIA
Knjiga 1.

ISBN 953-212-279-6

Inge Perko Šeparović

IZAZOVI
JAVNOG MENADŽMENTA,
DILEME JAVNE UPRAVE

Golden marketing-Tehnička knjiga
Zagreb, 2006.

Sadržaj

<i>Predgovor</i>	7
Uvod	9
Pojmovi i definicije	11
I. MENADŽERSKI PRISTUP JAVNOJ UPRAVI	17
1. Tradicionalni menadžerski pristup	21
1.1. Prvi glasnici	21
1.1.1. Wilson	21
1.1.2. Taylor	22
1.1.3. Fayol	24
1.2. Klasična škola	28
1.2.1. Mooney i Reiley	28
1.2.2. Gulick	29
1.2.3. Urwick	32
1.2.4. Pobjeda klasičnog menadžerskog pristupa	33
1.2.5. Kraj klasičnog menadžerizma	35
2. Menadžerski pristup u doba "države blagostanja"	37
A. <i>Sjedinjene Američke Države</i>	37
2.1. Financiranje	38
2.1.1. Proračun po djelovanju – aktivnostima (<i>performance budget</i>)	40
2.1.2. Proračunski sustav programskog planiranja (<i>Planning Programming Budgeting System</i>)	40
2.1.3. Proračun s nultom polaznom točkom (<i>zero-base budgeting</i>)	44
2.2. Upravljanje ljudskim resursima	46
2.2.1. Početno razdoblje upravljanja ljudskim resursima ..	47
2.2.2. Sustav "plijena" (<i>spoils system</i>)	48
2.2.3. Sustav zapošljavanja prema sposobnostima (<i>merit system</i>)	51
2.2.4. Reforma sustava zapošljavanja prema sposobnostima (<i>merit system</i>)	53
2.3. Implementacija i evaluacija – provedba i vrednovanje ..	58
2.3.1. Implementacija	59
2.3.2. Evaluacija	61
B. <i>Europa</i>	66
Francuska	66
Njemačka	68
Velika Britanija	70

II. NOVI JAVNI MENADŽMENT: KRIZA DRŽAVE BLAGOSTANJA I REFORME JAVNOG SEKTORA	73
1. Modeli reformi	75
1.1. Washingtonski model	77
1.1.1. Privatizacija – glavni instrument reforme	80
<i>Tipovi privatizacije</i>	81
<i>Ekspanzija privatizacije</i>	83
<i>Posljedice privatizacije</i>	88
1.1.2. Regulacija	89
1.2. Model menadžmenta putem rezultata	93
1.2.1. Cjelovito upravljanje kvalitetom	94
1.2.2. Obvezatno upravljanje kakvoćom – Švedska	97
1.2.3. Britanski model upravljanja kakvoćom	99
1.3. Strateško planiranje	100
1.3.1. Strateški menadžeri kao vođe ili javni poduzetnici (<i>policy</i> -poduzetnici)	110
1.3.2. "Performance kultura" i upravljanje ljudskim resursima	113
1.4. Decentralizacija	117
1.4.1. Švedska	119
1.4.2. Francuska	120
1.4.3. Nizozemska	121
1.4.4. Tranzicijske zemlje i zemlje u razvoju	123
2. Drugi mehanizmi reforme	125
2.1. Orijentacija na građane	125
2.1.1. Britanski pristup	126
2.1.2. Južna Afrika	131
2.2. Dobro upravljanje (<i>good governance</i>)	136
2.2.1. Pristup	136
2.2.2. Načela	139
2.2.3. Teškoće reformi putem dobrog upravljanja	142
2.2.4. Uloga Svjetske banke	143
2.2.5. Uloga Europske unije	144
2.3. Javno-privatno partnerstvo	147
2.3.1. Važnost javno-privatnog partnerstva	147
2.3.2. Kritika javno-privatnog partnerstva	148
2.3.3. Švicarska	149
2.3.4. Francuska	152
2.3.5. Velika Britanija	156
2.3.6. Kanada	158
2.3.7. Zemlje u razvoju	159
<i>Zaključak</i>	165
<i>Kratice</i>	171
<i>Literatura</i>	173
<i>Kazalo</i>	183

Predgovor

Područje javnog menadžmenta vrlo je složeno pitanje koje svaki dan dobiva na važnosti: globalizacija je ako ne uzrokovala, onda svaka-ko potaknula velike reforme javnog sektora i njegova menadžmenta. Kritična pitanja glasila su: O čemu se zapravo radi? Koliko u sve-
mu ima novoga a koliko je to ponovno formuliranje davno ustanov-
ljenih ideja? Kojim putem treba krenuti javni menadžment u tran-
zicijskim zemljama i zemljama u razvoju? Treba li država nastaviti
pružati većinu javnih usluga ili ih treba prepustiti privatnom i ci-
vilnom sektoru? Treba li središnja razina zadržati svu vlast kako bi
minimalizirala korupciju ili ju treba delegirati na niže razine kako
bi osnažila osoblje u izravnom kontaktu s građanima (korisnicima),
razine koje služe i samim lokalnim zajednicama? I konačno, koliko
nosioci reformi trebaju prihvatiti od prakse razvijenih zemalja, a
koliko razviti vlastite kreativne odgovore na probleme javnog me-
nadžmenta s kojima se suočavaju?

Modernizacijom nastavnih programa Fakulteta političkih zna-
nosti u akademskoj godini 2001./2002. osnovan je među ostalim stu-
dijski smjer Javne politike, javni menadžment i razvoj. Skroman broj
znanstvenih i stručnih radova iz područja javnog menadžmenta na
hrvatskom jeziku bio je jedan od problema čije je rješavanje potrajalo.

Stoga je primarni cilj ove knjige da posluži studentima – ali nije
i jedini. Ona bi naime mogla pomaknuti raspravu o reformi javnog
sektora naprijed, razmatranjem načina na koji na nabrojena i dru-
ga pitanja odgovara niz zemalja i sustava i time poslužiti stručnoj,
političkoj i široj javnosti, posebno kreatorima predstojeće reforme
javne uprave u Hrvatskoj. Izazovi i dileme s kojima će se suočavati

kreatori reforme ovom knjigom neće biti smanjeni, ali ona bi mogla pomoći razjašnjavanju tih dilema i izbora i jasno odrediti opći pregled nužnog reformskog djelovanja na kojem se može zasnivati temeljita, kritička ocjena.

U Zagrebu, proljeće 2006.

Autorica

Uvod

Kvaliteta života milijuna ljudi u suvremenim državama ovisi o znanju, vještinama, učinkovitosti, djelotvornosti, odanosti i moralu na temelju kojih javna uprava obavlja svoje dužnosti i ostvaruje ciljeve koji su joj povjereni u ostvarenju javnih interesa i promicanju općeg dobra. Tijekom posljednjih pola stoljeća sve se više afirmirala uloga javne uprave kao pokretača i provoditelja raznih politika kojima se rješavaju konkretni društveni problemi. Kako je problema koje treba riješiti uvijek više nego sredstava koja se za to mogu upotrijebiti, sve su izrazitija nastojanja da javna uprava bude učinkovita i ekonomična. U Sjedinjenim Američkim Državama javljaju se već krajem 19. stoljeća pa je javni menadžment gotovo od početka sadržan u pojmu javne uprave i upravljanja u toj zemlji. Razdoblje New Deal-a afirmira načelo djelotvornosti (efektivnosti) kao zahtjev da se javnom upravom riješe problemi ili ostvare ciljevi zbog kojih se poslovi obavljaju, te da se ti poslovi obave što učinkovitije (efikasnije), tj. sa što povoljnijim omjerom između uloženi sredstava i postignutih rezultata.

Javni menadžment u SAD-u razvijao se bez prekida, dok je razvoj u velikim europskim sustavima javne uprave tekao bitno drugačije. Ideja o diobi vlasti i razvoj načela legalnosti uprave, shvaćene kao djelovanje strogo ograničeno pravnim pravilima – stvorili su situaciju u kojoj je interes za vezivanje i regulaciju uprave postao i ostao dominantan, a aktivnost javne uprave usmjerena na provedbu zakona i drugih propisa, čime se osigurava vladavina prava. Iako je pravni pristup svojstven Europi a menadžerski SAD-u, menadžerski se pristup donekle razvio i u Europi, kao što se i pravni s vremenom proširio u SAD-u.

S krizom države blagostanja na Zapadu izazvanom već prvom naftnom krizom 1973. godine i proračunskim deficitima, smanjenjem proračuna javnog sektora i javnih programa, nužnost povećanja učinkovitosti i djelotvornosti postajala je sve veća. Europa sve više konvergira SAD-u u menadžerskom pristupu javnom sektoru, koji se vidi u reformama započetima krajem 1970-ih i početkom 1980-ih godina. Pokretanje reformi javnog sektora, pod nazivom "novi javni menadžment" (New Public Management), pokušaj je izlaza javnog sektora iz krize. Pod zajedničkim nazivom novog javnog menadžmenta krije se nekoliko modela reformi, a neke od njih favorizirale su i preporučale ili čak nametale moćne međunarodne (financijske) institucije, dok su drugi bili praktički zanemareni.

Različiti modeli imaju mnogo zajedničkih instrumenata i razlikuju se prvenstveno po tome koji od njih imaju prednost, tj. u kojima je naglasak na provedbu reformi. Izbor prioriteta odražava vrijednosne orijentacije reformatora, jer u konačnici izaziva različite učinke u pogledu distributivne pravde u pojedinoj zemlji.

Tendencije globalizacije promiču globalni model reforme javnog sektora, koji kao da je pokrenut "globalnim ideološkim konsenzusom", no u biti je riječ o globalizaciji zapadnog modela političke ekonomije.

Već i u tom, relativno kratkom razdoblju, vidljivo je da je taj model u mnogim zemljama stvorio izrazito složene i uglavnom neistražene probleme i izazove.

Namjera nam je upozoriti na barem neke od tih problema, kao što smo htjeli upozoriti i na to da postoji mogućnost izbora alternativnih modela, ili kombinacije instrumenata reformi koji bi najviše odgovarali kontekstu u kojem djeluje javni sektor u Hrvatskoj.

Našu zemlju u svakom slučaju očekuje reforma javne uprave i javnog sektora.¹ Ne treba spominjati da je to jedan od važnih uvjeta na putu za članstvo u Europskoj uniji. No, to je ponajprije naša nasušna potreba. Urediti vlastitu zemlju tako da u njoj građani ponovno steknu povjerenje² u javnu upravu, a time i u vlast, jer ona kompetentno i odgovorno inicira i provodi politike kojima rješava njihove najvažnije probleme, poštujući pritom načela jednakosti, pravednosti, solidarnosti, zakonitosti jednako kao i načela ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti – to je *conditio sine qua non* budućnosti Hrvatske.

¹ Na žalost, neki su važni reformski potezi već povučeni bez promišljanja posljedica i bez ikakve strategije.

² Novije istraživanje Fakulteta političkih znanosti pokazuje da je povjerenje građana u javnu upravu: nikakvo u 25,7%, slabo u 34,3%, potpuno u 2,1% slučajeva.

Pojmovi i definicije

Određivanje pojma javnog menadžmenta i javne uprave, pri čemu treba ustanoviti razliku između pojma menadžmenta i pojma uprave, razmjerno je težak zadatak jer se radi o posebno zamršenom području, u kojem se oba termina upotrebljavaju naizmjenice (Chandler, 2000: 3). Pritom treba naglasiti da su definicije određene mjestom i vremenom nastanka. Pogledamo li povijesno, vidjet ćemo da je stariji pojam javna uprava stvarao poteškoće u definiranju i prije pola stoljeća. Tako Dwight Waldo ističe da je neposredna posljedica svih definicija u jednoj rečenici ili odlomku "mentalna paraliza, a ne prosvijetljenost i poticaj" (1955: 2).

U svakom slučaju, definicije javne uprave ističu više ili manje organizacijsku ili funkcionalnu dimenziju³ javne uprave s jedne strane, a s druge javnu upravu kao znanost ili umijeće i pravila kojih se treba držati u ostvarenju određene politike. Atribut "javna" izvorno upućuje na razlikovanje između "privatne" i "javne" sfere, "privatnog" i "javnog" prava. U tom smislu javna se uprava definira kao tijelo koje je dobilo političke ovlasti i sredstva potrebna za zadovoljavanje općih interesa i čija je krajnja svrha opći interes ili, bolje rečeno, promicanje općeg dobra. Tako pojam javne uprave nije ograničen na državnu upravu, koja je njezin vrlo važan dio, nego se odnosi i na regionalnu i lokalnu samoupravu, javna poduzeća, djelatnost koncesionara i subvencioniranog privatnika u obavljanju javnih službi.⁴

³ Organizacijska dimenzija polazi od subjekata uprave tj. upravnih organizacija, a funkcionalna od djelatnosti koje se obavljaju.

⁴ Izraz javne službe uveo je Leon Duguit za oznaku "djelatnosti čije obavljanje upravljači trebaju regulirati, osigurati i kontrolirati, jer je nužna za razvitak društvene međuovisnosti, tako da može biti potpuno osigurana samo silom kojom raspolažu upravljači" (nav. prema E. Pusić, 1996: 7).

Povezivanje pojma javne uprave s javnim interesom u smislu promicanja općeg dobra postalo je upitno 1980-ih godina, s pojavom novog javnog menadžmenta. Dok se javni menadžment izvorno poistovjećuje s nastojanjima da djelovanje javnog sektora bude što ekonomičnije, novi javni menadžment u smislu pokreta za reformom javnog sektora ima, posebno u prvoj fazi, mnogo radikalnije zahtjeve u smislu privatizacije javnog sektora i njegove regulacije, prvenstveno tržišnim mehanizmima, što ozbiljno zamagljuje razliku između "javnog" i "privatnog" sektora, odnosno "javnog" i "privatnog" interesa.

Sljedeće definicije javne uprave u njihovu kronološkom slijedu mogle bi ilustrirati navedene sastavnice pojma javna uprava. Tako Fletcher (1967: 53-4) određuje javnu upravu kao: 1) aktivnost javnih službenika; 2) strukturu uprave, tj. institucije i odnose kojima se provodi aktivnost javnih službenika te 3) proučavanje prvog i drugog.

Godine 1970. Ira Sharkansky definira javnu upravu isključivo kao znanstvenu disciplinu koja ima temelje u političkim znanostima i pridonosi razumijevanju šireg političkog procesa, ali dodaje i da javnu upravu čine javni službenici koji donose važne odluke u upravnim tijelima.

Godine 1978. Richard Stillman, obuhvativši šire razdoblje, navodi niz definicija javne uprave među kojima i Waldovu, koja određuje da se "proces javnog upravljanja sastoji od akcija uključenih u ostvarenje namjera i želja vlade. To je stalno aktivni 'business', dio vlade koji se brine za provedbu zakona kako ih donose zakonodavna tijela (ili druga ovlaštena tijela, a tumače sudovi) kroz proces organiziranja i menadžmenta".

John Corson i J. P. Harris definiraju javnu upravu kao "akcijski dio vlade, kao sredstvo kojim se ostvaruju svrhe i ciljevi vlade", a John Pfiffner i Robert Presthus kao "područje koje se uglavnom bavi sredstvima za ostvarenje političkih vrijednosti"; James Daws ml. smatra da se "javna uprava može najbolje odrediti kao izvršni dio vlasti"; Nicklas Henry pokušava odrediti javnu upravu kao znanost koja se razlikuje od političke znanosti po tome što se oslanja na birokratske strukture i njihovo ponašanje te po svojoj metodologiji. Ona se razlikuje i od upravne znanosti svojim evaluacijskim tehnikama koje primjenjuje neprofitan sektor, dok su profitno organizirane organizacije znatno manje ograničene brigom za javni interes u procesu organiziranja i menadžmenta. Posljednju i najširu definiciju iz Stillmanova pregleda daju Felix i Lloyd Nigro: "Javna uprava je

a) nastajanje korporativne uprave u javnom okružju; b) pokriva sva tri dijela vlasti – izvršnu, zakonodavnu i sudbenu te njihove međuodnose; c) igra važnu ulogu u formuliranju politika i tako postaje dio političkog procesa; d) uvelike se razlikuje od privatne uprave i e) tijesno je povezana s mnogim privatnim skupinama i pojedincima.

George Gordon (1982: 32) definira javnu upravu kao sve procese, organizacije i pojedince na službenim položajima povezane s provođenjem zakona i drugih propisa. Iako novijeg datuma, ta je definicija vrlo usko određena.

Dunleavy (1982: 215) kritički određuje javnu upravu kao znanost (disciplinu) koja se više bavi institucijama, organizacijskom strukturom i odlukama, tj. provođenjem odluka vlade, nego sadržajem i utjecajem tih odluka... Konačno, javna uprava je područje izučavanja blisko vezano i najčešće "primjenjivano" u rješavanju praktičnih problema pomoću praktičnih rješenja.

Ralf Chandler i J. C. Plano (1988: 3) definiraju javnu upravu kao "proces kojim se odluke i politike provode. Prvenstvena briga je provedba zakona, donošenje i primjena propisa i pravilnika te provođenje javnih politika".

Najvjerojatnije pod utjecajem važnih reformi javnog sektora, Rhodes (1991: 535) konstatira da "ostaje uznemirujuće pitanje o tome što je javna uprava".

Hughes (1998: 7) jasno odgovara da pojam javne uprave uvijek znači proučavanje javnog sektora, a to je ujedno aktivnost i profesija.

Iste godine Rosenbloom (1998: 6) ističe nedostatak važnijeg zajedničkog teorijskog ili primijenjenog smisla te u svojoj definiciji pokušava povezati elemente prijašnjih definicija: "Javna uprava je primjena menadžerskih, političkih i pravnih teorija i procesa da bi se ostvario zakonodavni, izvršni i sudski mandat vlasti u pružanju regulatorne i servisne funkcije za društvo kao cjelinu ili za neki njegov dio."

Na kraju, Chandler (2000: 3-21) pokušava odgovoriti na zbunjujuće pitanje što je javna uprava, ili bolje, je li pojam javne uprave zastario nakon što je moderna javna uprava zamijenjena postmodernim oblicima. Chandler daje niječan odgovor i smatra da je jedino moguće prosuditi koliko je pojam javne uprave djelotvoran i etički prihvatljiv u upravljanju našim životima.

Novi javni menadžment ili "menadžerizacija javne uprave", koja sadržava nekoliko središnjih doktrina, ne dovodi u pitanje pojam

javne uprave nego ga dopunjuje novom dimenzijom čiji je naglasak na menadžmentu, tj. ocjeni provedbe i učinkovitosti, nadmetanju, novčanim poticajima i sličnim mehanizmima svojstvenim menadžmentu u privatnom sektoru.

Najbolja potvrda te tvrdnje jest prisutnost teme "javnog menadžmenta" u časopisima iz područja javne uprave u zemljama koje su najdalje otišle u provedbi reformi javnog sektora. Tako se u *Australian Journal of Public Administration* u razdoblju od 1970. do 1995. godine 15,1% znanstvenih radova odnosi na "javni menadžment". Klasifikacija tema se inače sastojala od 17 i 1 (ostalo) klasa, pri čemu je klasa "javni menadžment" imala kudikamo najveću učestalost. Ta se tema najčešće pojavljivala između 1985. i 1995. godine, kada je njena zastupljenost uvelike nadmašila učestalost od 15,1%. Slično vrijedi za britanski časopis *Public Administration*, u kojem ista tema za isto razdoblje također čini 15% objavljenih članaka, a u razdoblju od 1990. do 1994. godine s prosječnih 8% raste na 32%. Slični rezultati dobiveni su i analizom američkih časopisa *Public Administration Review* (12,5%) i *Administration and Society* (16%), ali je analizirano razdoblje znatno kraće – 1975.– 1984. (Althaus, 1997; Rhodes i dr., 1995; Perry, Kramer, 1990; prema Koprić, 1999: 267).

Naposljetku, do daljnega bismo mogli prihvatiti definiciju javne uprave (u smislu konvencije) kao ukupnost struktura i procesa kojima je krajnji cilj iniciranje i provođenje politika kojima se ostvaruje javni interes, odnosno opće dobro. Time se pojam povezuje s pojmom dobrog upravljanja (*good governance*⁵) ili javnog upravljanja (*public governance*) – pojmom koji se javlja sredinom 1990-ih godina kao rezultat sve većeg nezadovoljstva dominacijom novog javnog menadžmenta i njegova ograničenog pristupa. Ovdje je pojam naveden onako kako ga određuje akademska zajednica. Prema Bovairdu i Löffleru (2003: 316), javno upravljanje (*public governance*) odnosi se na način na koji svi zainteresirani (*stakeholders*) stupaju u interakciju da bi utjecali na ishod javne politike, a pod pojmom dobrog upravljanja (*good governance*) misli se na pregovara-

⁵ Treba istaknuti da pojam *good governance* kao izraz šireg pristupa ipak ostaje nedovoljno precizan, te se različito definira ovisno o javnoj agenciji koja se pojmom koristi. Više o tome u poglavlju na tu temu.

Bovaird i Löffler (*ibidem*) naglasili su da bi svaka definicija *public governance* trebala biti određena specifičnim kontekstom i zbog toga bi se razlikovala za različite zainteresirane strane (*stakeholders*), odnosno različite zemlje, za što daju i određene primjere.

nje svih strana zainteresiranih za poboljšanje ishoda javne politike i sporazum o načelima upravljanja koja primjenjuju i redovito ocjenjuju svi zainteresirani.

Čini se da pojam dobrog upravljanja, koji se odnosi na javni sektor, znači djelomičnu obnovu vrijednosti povezanih s javnim sektorom i javnim interesom⁶ – odgovornost, jednakost, pravednost i zakonitost – a donekle i rješavanje pomutnje koju je novi javni menadžment unio u odnos javnog i privatnog interesa. Naime, pitanja polaganja računa, kontrole, reagiranja na potrebe građana, transparentnosti i participacije, važna su barem kao i pitanja ekonomičnosti i efikasnosti.

⁶ Vrlo je teško naći definiciju javnog interesa. Nema je u mnogim preglednim leksikonima iz područja povijesti, sociologije i politologije. Prema Rosenbloomu, javni interes odgovara, odnosno predstavlja interese cijeloga građanstva, a putem regulacije mora osigurati da privatni sektor ne nanosi štetu društvu. Javni interes je opći vodič za javnu upravu i u osnovnom i moralnom smislu služi višoj svrsi (1998: 9-10).

Čini nam se da bi se javni interes mogao povezati s pojmom zajedničkog interesa, pod kojim se može razumijevati statistički relevantan broj (za razliku od zajedničkog interesa koji se formalno izjednačuje s interesom većine [Puhovski, 1990: 268]) identičnih pojedinačnih interesa; ili sa zajedničkim interesom kao zajedničkom normativnom ili vrijednosnom predodžbom o tome što bi trebalo htjeti, bez obzira na to što pojedinci mogu na tu predodžbu posve različito reagirati – od vrlo savjesnog pridržavanja do ekstremnog bagateliziranja. Ako se pretpostavka o postojanju zajedničkog interesa, možda baš zato što sadržava normativni element, ne provjerava, a postaje eksplicitni sastavni dio normativnog sustava, ona se može neprimjetno transformirati u dominantni interes. Njega, međutim, mnogo češće nalazimo pod nazivom općeg interesa (od Rousseaua nadalje, opći interes je onaj koji je sadržajno najviše vezan za dobrobit zajednice [*ibidem*]). Tako se za primjenjivače norme razvija mogućnost da određenu situaciju tumače elastično unutar širih okvira sustava. Na to je upozorio Herring davne 1936. godine. "Primijeniti koncept javnog interesa znači ponuditi nemjerljivo. Njegova je vrijednost psihološka i ne prelazi značenje koje mu pridaje odgovorni javni službenik. Djelujući u skladu s tim subjektivnim poimanjem, vezan zakonom utvrđenom nadležnošću, službenik bira između posebnih interesa pred njim kombinaciju koju službeno sankcionira. Tako pojam javnog interesa u praksi neizbježno dobiva značenje identifikacijom s interesima određenih grupa. ... Zakon se ne provodi u vakuumu, već u okolini gdje neki interesi žele njegovu primjenu, a drugi neprimjenu. Službenik je okružen mrežom interesa, mrežom u kojoj dominira nepredvidljiv pauk. Konačni odlučitelj može biti sud, zakonodavac, viša upravna instanca ili snažni ekonomski interes. Javni službenik je tek jedna nit u složenoj mreži snaga: političkih, društvenih i ekonomskih. Javnost, promatrana kao masa, od relativno je malog značenja u ovom kontekstu." (Herring, 1936: 23-25). Ovom uvidu, koji se odnosi na tradicionalnu ulogu javne uprave u provođenju i primjeni zakona, ne bi trebalo mnogo dodati ni kad se proširi na područje iniciranja, a posebno na provedbu javnih politika.

Inge Perko Šeparović
IZAZOVI JAVNOG MENADŽMENTA
DILEME JAVNE UPRAVE

Nakladnik

Golden marketing-Tehnička knjiga
Zagreb, Jurišićeva 10
tel.: 01/4810-819, 4810-820, faks: 01/4810-821
e-mail: gmtk@gmtk.net
www.gmtk.net

Lektorica

Biserka Sinković

Korektorica

Nataša Polgar

Likovno rješenje korica

Bojan Krstić

Grafički urednik

Danijel Šah

Tisak

Kastmiller, Zagreb

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Nacionalna i sveučilišna knjižnica - Zagreb

UDK 352/354:65.012.4>(075.8)
65.012.4:352/354

PERKO Šeparović, Inge
Izazovi javnog menadžmenta, dileme
javne uprave / Inge Perko Šeparović. -
Zagreb : Golden marketing-Tehnička
knjiga, 2006. - (Biblioteka Agenda
Actualia ; knj. 1)

Bibliografija. - Kazalo.

ISBN 953-212-279-6

300712054