

# Benchmarking u javnim službama

---

**Jakša, Marin**

**Master's thesis / Diplomski rad**

**2018**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **University of Pula / Sveučilište Jurja Dobrile u Puli**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:137:546633>

*Rights / Prava:* [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-08-16**



*Repository / Repozitorij:*

[Digital Repository Juraj Dobrila University of Pula](#)



Sveučilište Jurja Dobrile u Puli  
Fakultet ekonomije i turizma  
„Dr. Mijo Mirković„

Marin Jakša

## BENCHMARKING U JAVNIM SLUŽBAMA

Diplomski rad

Pula, 2017.

Sveučilište Jurja Dobrile u Puli  
Fakultet ekonomije i turizma  
„Dr. Mijo Mirković„

Marin Jakša

**BENCHMARKING U JAVNIM SLUŽBAMA**  
Diplomski rad

JMBAG: Marin Jakša, 654-ED, redoviti student  
Studijski smjer: Financijski management

Predmet: Računovodstvo proračunskih i neprofitnih organizacija

Znanstveno područje: Društvene znanosti

Znanstveno polje: Ekonomija

Znanstvena grana: Računovodstvo

Mentor: izv.prof. dr. sc. Ksenija Černe

Sumentor: dr.sc Alen Benazić, poslijedoktorand

Pula, siječanj 2018.

## IZJAVA O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI

Ja, dolje potpisani Jakša Marin, kandidat za magistra, smjera Poslovne Ekonomije ovime izjavljujem da je ovaj Diplomskog rad rezultat isključivo mojega vlastitog rada, da se temelji na mojim istraživanjima te da se oslanja na objavljenu literaturu kao što to pokazuju korištene bilješke i bibliografija. Izjavljujem da niti jedan dio Diplomskog rada nije napisan na nedozvoljen način, odnosno da je prepisan iz kojega necitiranog rada, te da ikoji dio rada krši bilo čija autorska prava. Izjavljujem, također, da nijedan dio rada nije iskorišten za koji drugi rad pri bilo kojoj drugoj visokoškolskoj, znanstvenoj ili radnoj ustanovi.

Student  
Marin Jakša

U Puli, 16.01.,2018.godine

IZJAVA  
o korištenju autorskog djela

Ja, Jakša Marin dajem odobrenje Sveučilištu Jurja Dobrile u Puli, kao nositelju prava iskorištavanja, da moj Diplomski rad pod nazivom Benchmarking u javnim službama koristi na način da gore navedeno autorsko djelo, kao cjeloviti tekst trajno objavi u javnoj internetskoj bazi Sveučilišne knjižnice Sveučilišta Jurja Dobrile u Puli te kopira u javnu internetsku bazu završnih radova Nacionalne i sveučilišne knjižnice (stavljanje na raspolaganje javnosti), sve u skladu s Zakonom o autorskom pravu i drugim srodnim pravima i dobrom akademskom praksom, a radi promicanja otvorenoga, slobodnoga pristupa znanstvenim informacijama.

Za korištenje autorskog djela na gore navedeni način ne potražujem naknadu.

U Puli, 16.01.2018. (datum)

Potpis  
Marin Jakša

# SADRŽAJ

1. UVOD .....	1
2. POJAM BENCHMARKINGA.....	3
2.1. Koncept benchmarkinga.....	3
2.2. Područja primjene i ciljevi benchmarkinga .....	5
2.3. Klasifikacija benchmarkinga .....	7
2.4. Faze provedbe benchmarkinga .....	9
3. JAVNI MENADŽMENT .....	13
3.1. Javna uprava.....	13
3.2. Novi javni menadžment .....	14
3.3. Ciljevi novog javnog menadžmenta.....	16
3.3.1. Mjere i učinci benchmarkinga.....	16
3.3.2. Proces i tehnike benchmarkinga .....	17
3.4. Novi javni menadžment – Britanski model.....	19
4. UTJECAJ GLOBALIZACIJE I INTEGRACIJE NA JAVNE SLUŽBE .....	23
4.1. Općenito o javnim službama .....	23
4.2. Promjene u javnoj službi u suvremeno doba.....	24
5. PRIMJENA BENCHMARKINGA U JAVNOM SEKTORU .....	32
5.1. Općenito o benchmarkingu u javnom sektoru .....	32
5.2. Benchmarking u zdravstvu .....	34
5.3. Benchmarking u obrazovanju.....	39
5.4. Benchmarking gradova .....	44
5.5. Benchmarking u knjižnicama.....	49
6. NOVI JAVNI MENADŽMENT U REPUBLICI HRVATSKOJ.....	55
6.1. Projekt E-Hrvatska .....	55
6.2. Privatizacija i modernizacija javne uprave u Hrvatskoj .....	57
7. ZAKLJUČAK.....	62
LITERATURA .....	65
POPIS SLIKA .....	68
POPIS TABLICA.....	69
SAŽETAK .....	70
SUMMARY .....	71

## 1. UVOD

Tema ovoga rada odnosi se na benchmarking u javnim službama. Riječ je o aktualnoj i suvremenoj temi koja danas privlači pažnju sve većeg broja ekonomista i ostalih znanstvenika diljem svijeta. Važno je istaknuti kako je ona vrlo popularna i na teritoriju Republike Hrvatske, pri čemu se značajnije pristupa kvalitetnoj primjeni ovoga procesa u praksi.

Benchmarking je multidimenzionalni proces koji, uslijed kvalitetne i cjelovite primjene, donosi brojne prednosti organizacijama, neovisno o tome pripadaju li one privatnom ili javnom sektoru. Ova se problematika izučava u kontekstu brojnih područja, a najčešće je predmet istraživanja suvremenoga menadžmenta.

Osim strateškom planiranju i upravljanju, benchmarking doprinosi provedbi sustavne kontrole poslovanja, unapređenju konkurentnosti, osiguranju kvalitetnog razvoja. Time se zapravo potvrđuje njegov značaj i opravdava sve intenzivniji interes sudionika u današnjim uvjetima poslovanja.

Benchmarking u javnom sektoru važno je istraživati integrirano s novim javnim menadžmentom. Time se stvara poveznica između benchmarkinga i javnoga sektora, ali se ujedno i potvrđuje suvremenost ovih termina i procesa, odnosno sustava. U okviru novog javnog menadžmenta posebnu ulogu imaju elektroničko poslovanje, modernizacija tehnologije, znanje i cjeloživotno učenje te čimbenici koji generiraju provedbu istoga.

Benchmarking u javnim službama, a koji se javlja kao produkt novog javnog menadžmenta, istražuje se na primjeru gradova, vlade, knjižnica, obrazovanja, zdravstva i ostalih djelatnosti. Ne razlikuje se značajno od onoga na primjeru privatnog sektora. Zapravo različitosti koje postoje proizlaze iz specifičnosti sektora i djelatnosti, a suštinski je riječ o jednakim koristima i prednostima koje predmetni proces donosi.

Cilj ovoga rada je istražiti značenje benchmarkinga kao procesa koji se javlja u suvremeno doba, njegova obilježja i koristi te ostale značajke. Osim toga, cilj je

stvoriti poveznicu između benchmarkinga i novog javnog menadžmenta, a time ukazati na presudnu ulogu ovih pojmova kada je riječ o dugoročno profitabilnom, konkurentnom i kvalitetnom poslovanju generalno.

Svrha rada je potvrditi značajnu ulogu benchmarkinga u javnom sektoru, pri čemu se daje osvrt na pojedine djelatnosti koje istome pripadaju.

Strukturno se rad sastoji od sedam poglavlja. Prvo poglavlje, nakon uvoda, obrađuje problematiku benchmarkinga. Pri tome se osim same definicije pojma daje sažeti pregled povijesnog razvoja benchmarkinga te osvrt na konkretne koristi i prijetnje uslijed njegove primjene. Sljedeće poglavlje obrađuje novi javni menadžment, a u okviru njega osim osnovnih obilježja ovoga sustava, daje se analiza britanskog i hrvatskog modela. Poglavlje što slijedi istražuje javne službe i promjene s kojima se iste suočavaju u suvremeno doba. Posljednje poglavlje rada prije zaključka dotiče se središnje teme, odnosno benchmarkinga u javnim službama. Osim osnovnih obilježja i specifičnosti, provodi se analiza benchmarkinga u zdravstvu, školstvu, knjižnicama i gradovima.

Metodologija istraživanja utemeljena je na primjeni nekih osnovnih metoda. Misli se na metodu analize i sinteze podataka, induktivnu metodu, metodu apstrakcije, metodu komparacije te metodu deskripcije.



## **2. POJAM BENCHMARKINGA**

Benchmarking se kao pojam u okviru ekonomije, menadžmenta i ostalih područja definira na nekoliko načina. Povijesno gledajući javlja se još u razdoblju staroga vijeka, a od tada do danas doživljava sve intenzivniji razvoj.

Ovaj proces u suvremeno doba postaje sve učestalija tema u mnogim znanstvenim i stručnim raspravama diljem svijeta. Njime se bave mnogi autori različitih znanosti i područja, ali i menadžeri, poduzetnici, državni službenici i redom dalje.

U okviru ovoga poglavlja pristupa se analizi samoga pojma benchmarkinga i njegova koncepta, kao i razradi klasifikacije, ciljeva i tijeka izvedbe benchmarkinga.

### **2.1. Koncept benchmarkinga**

Iako ovaj pojam na hrvatskom jeziku još uvijek nema precizan prijevod, može se reći da isti označava polaznu točku, ishodište ili mjerilo. Prema tome, većina autora naglašava kako je isti opravdano tumačiti kao osnovu za komparativne svrhe (Renko et al., 1999, 9).

Kako bi značaj ovoga pojma bi što jasniji, a pripadajući koncept spoznat na cjeloviti način, u nastavku se navode neke od postojećih definicija benchmarkinga i to redom:

- Benchmarking se može pojmiti kao proces kopiranja, špijuniranja ili oponašanja (Renko i dr., 1999, 9);
- Benchmarking je kontinuirani proces identifikacije, razumijevanja i prilagođavanja proizvoda, usluga, opreme i postupaka organizacija, javnih i privatnih, s onim najboljim (konkurentima) s ciljem unapređenja poslovanja generalno (Renko i dr., 1999, 9);
- Benchmarking se može definirati kao potraga za ljudima i organizacijama koje su najbolje u djelatnostima kojima se bave i korištenja njihova znanja, funkcija i ideja za unapređenje vlastitog tržišnog nastupa i razvoja uopće (Renko i dr., 1999, 9);

- Riječ je o procesu učenja od drugih i identifikacije najboljih mogućih rješenja za konkretne situacije (Renko, Pavičić, 1996, 99);
- Benchmarking je umijeće utvrđivanja kako i zašto neki pojedinci i poslovni subjekti posluju bolje od onih ostalih (Harmon, 1991, 20);
- Benchmarking podrazumijeva pronalazak i primjenu onih najboljih poslovnih rješenja za ispunjenje očekivanja potrošača i svih ostalih dionika (Camp, 1995, 23).

Ovo su tek neke od mogućih definicija spomenutoga procesa, točnije koncepta benchmarkinga koji se u današnjici sve više primjenjuje u praksi na međunarodnoj razini. Važno je istaknuti da on biva nešto zastupljeniji na primjeru razvijenih zemalja i zemalja u razvoju, a istražuje se i primjenjuje u području strateškog i operativnog menadžmenta, no i šire.

Koncept benchmarkinga kao takav u sebi uključuje sljedeće (Renko i dr., 1999, 9):

- Usporedbu organizacije i njezinih dijelova s najboljim konkurentima sličnih ili različitih obilježja, ne ograničavajući se pri tome na istu djelatnost ili zemlju u kojoj se ona provodi;
- Usporedbu proizvodnih i drugih aktivnosti poslovnih subjekata s ekvivalentnim aktivnostima drugih poslovnih subjekata iste djelatnosti kako bi se definirali najbolji konkurenti;
- Usporedbu proizvoda i usluga poslovnih subjekata s proizvodima i uslugama konkurenata koji imaju vodeće rezultate;
- Usporedbu tehničkih rješenja s ciljem odabira najbolje opreme za specifične promjene;
- Primjenu optimalnog poslovnog procesa;
- Planiranje budućih pravaca razvoja i aktivno prilagođavanje suvremenim trendovima;
- Ispunjenje i nadmašivanje potrošačkih očekivanja, ali i očekivanja ostalih dionika.

Ovime se zapravo potvrđuju kompleksnost koncepta benchmarkinga, ali i njegov izniman doprinos mnogim područjima. Prema tome, isto biva argument za potvrdu

jedne od hipoteza rada koja se tiče iznimnog značaja i važnosti benchmarkinga u suvremeno doba i uvjetima današnjeg poslovanja te konkuriranja.

Sve navedene, kao i one ostale definicije benchmarkinga postavljaju imperativ na komparaciju elemenata poslovnih subjekata najboljima, ne orijentirajući se pri tome na izravne konkurente. U današnjici se, pod pritiskom suvremenih trendova i zahtjeva poslovanja, mnogi poslovni subjektinalaze s problemom stagnacije ili nazadovanja u poslovanju i razvoju. Razlozi su brojni, a pronalazak rješenja otežan. Upravo u takvoj situaciji jedno od mogućih i nadasve preporučljivih rješenja jest provedba benchmarkinga.

Slijedom navedenoga, isti se može pojmiti kao snažno sredstvo koje daje konkretne smjernice organizacijama za reduciranje i otklanjanje problema, unapređenje konkurentnosti i provedbu uspješnog razvoja. Kao takav on je smjernica za provedbu novog, suvremenog načina poslovanja i modificiranje postojećih tehnika i pristupa poslovanja te razvoja uopće.

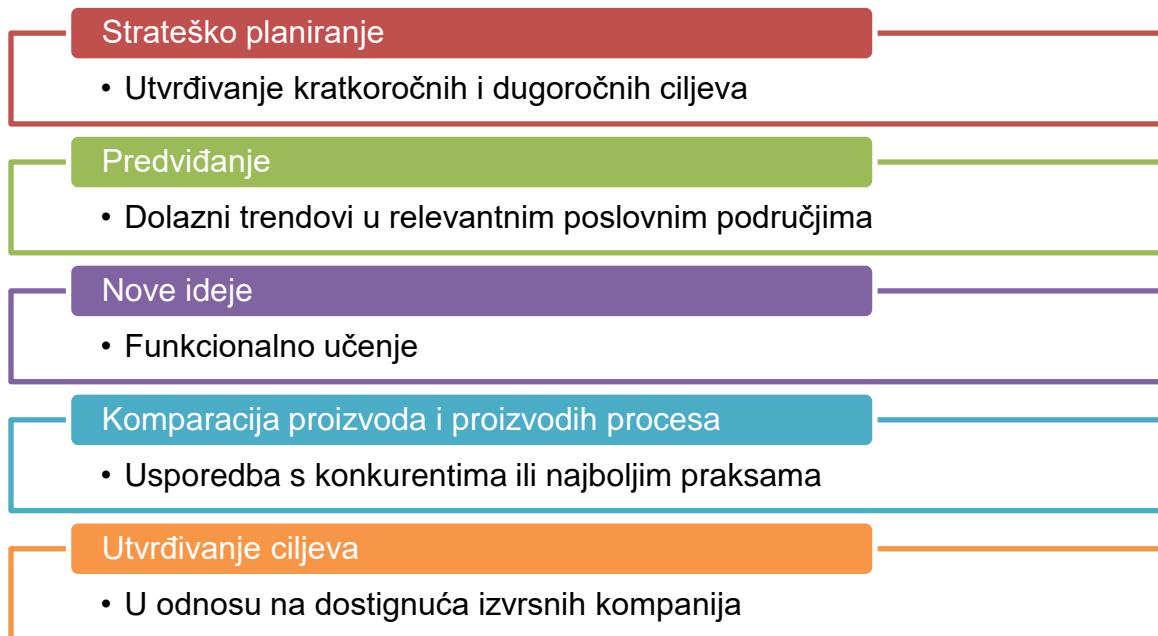
## **2.2. Područja primjene i ciljevi benchmarkinga**

Već je iz prethodnih definicija moguće zaključiti kako benchmarking svoju primjenu nalazi u svim organizacijama, neovisno o njihovim obilježjima, ali i područjima njihova poslovanja. Prema tome, ciljevi su mnogobrojni, a mogu se razmatrati kroz (Renko i dr., 1999, 12):

- Veći fokus poslovnih subjekta na okolinu;
- Unapređenje efikasnosti i učinkovitosti poslovanja;
- Podršku daljnjem razvoju;
- Unapređenje konkurentnosti organizacija;
- Uspostavljanje boljih odnosa s ostalim organizacijama i dionicima generalno;
- Modernizaciju poslovanja i strateškog upravljanja;
- Pojednostavljenje odlučivanja, ali i poslovnih procesa generalno te slično.

Kako bi brojnost ciljeva ovoga procesa bilo jednostavnije spoznati, smatra se ispravnim identificirati područja njegove primjene. U tom smislu misli se na strateško planiranje, predviđanje, inovacije, utvrđivanje ciljeva i slično (Slika 1.).

### Slika 1. Područja primjene bechmarkinga



Izvor: Izrada autora prema: Renko, N. (1999.) *Benchmarking u strategiji marketinga*. Zagreb: Mate d.o.o. Str. 14.

Benchmarking ima značaj u svim poslovnim procesima. Pri tome se misli na oblikovanje strategije marketinga, marketing kao takav, istraživanje i razvoj, troškove i financije, upravljanje i organiziranje, ljudske potencijale te slično.

Važno je naglasiti kako provedba benchmarkinga u organizacijama doprinosi mnogočemu, a cjeloviti pregled koristi i promjena koje nastaju uslijed njegove provedbe daje se u nastavku (Tablica 1.).

**Tablica 1. Poslovanje organizacija prije i nakon provedbe benchmarkinga**

<b>PRIJE BENCHMARKINGA</b>	<b>NAKON BENCHMARKINGA</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Neinventivnost;</li><li>• Jedino moguće rješenje problema;</li><li>• Fokus na interno;</li><li>• Ciljevi iz prošlosti;</li><li>• Slabo razumijevanje tržišta;</li><li>• Prioriteti interni;</li><li>• Dobri smo;</li><li>• Upravljanje prema iskustvu;</li><li>• Slijedi druge iz svoje privredne grane.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Iskorištavanje svake dobre ideje;</li><li>• Više opcija rješenja problema;</li><li>• Fokus na eksterno;</li><li>• Ciljevi su najbolje poslovanje;</li><li>• Dobro razumijevanje tržišta;</li><li>• Prioritet potrošač;</li><li>• Trebamo biti bolji;</li><li>• Upravljanje činjenicama;</li><li>• Vodeći u industriji.</li></ul>

*Izvor: Izrada autora prema: Renko, N. (1999.) Benchmarkingu strategiji marketinga. Zagreb: Mate d.o.o. Str. 17.*

Posljedično, ove je različitosti moguće sagledati i u kontekstu nekadašnjeg, tradicionalnog poslovanja i menadžmenta te, s druge strane, onog suvremenog sustava poslovanja i upravljanja organizacijama. Prema tome, isto se sagleda kao argument za potvrdu suvremenosti, inventivnosti i korisnosti benchmarkinga kao procesa koji označava prelazak s tradicionalnog prema suvremenom poslovanju.

### **2.3. Klasifikacija benchmarkinga**

Benchmarking se u literaturi i praksi dijeli s obzirom na njegov fokus. Pri odluci o njegovoj provedbi to je primarni zadatak organizacija, da se odluče o fokusu benchmarkinga. Slijedom navedenoga, moguće je govoriti o konkretnoj vrsti ovoga procesa. U osnovi on se dijeli na interni ili unutarnji, te eksterni ili vanjski. Kao takav, eksterni benchmarking može biti eksterni konkurentni, eksterni industrijski ili funkcionalni i eksterni generički. Osim ovih vrsta, u literaturi postoje i kombinirani te

strateški benchmarking (Renko i dr., 1999, 26). Pregled istih i njihovih pripadajućih obilježja slijedi u narednoj tablici (Tablica 2.).

**Tablica 2. Vrste benchmarkinga**

<b>VRSTA BENCHMARKINGA</b>	<b>SURADNJA MEĐU SUDIONICIMA</b>	<b>VAŽNOST INFORMACIJA</b>	<b>STUPANJ POBOLJŠANJA</b>
Interni benchmarking	Dobra	Velika	Nizak
Eksterni konkurentni benchmarking	Slaba	Velika	Srednji
Eksterni industrijski benchmarking	Prosječna	Prosječna	Visok
Eksterni generički benchmarking	Prosječna	Mala	Visok
Kombinirani interni i eksterni benchmarking	Prosječna	Prosječna	Vrlo visok

*Izvor: Izrada autora preme: Renko, N. (1999.) Benchmarkingu strategiji marketinga. Zagreb: Mate d.o.o. Str. 26.*

Važno je istaknuti kako u praksi ne postoji optimalni ili najbolji tip benchmarkinga (Renko, 1999, 26). Svaki od njih ima konkretne koristi i nedostatke, a njegovu isplativost i prikladnost važno je samostalno procijeniti, sukladno postavljenim ciljevima, željenim promjenama i mogućnostima organizacija.

Interni benchmarking odnosi se na proces usporedbe unutar neke organizacije. Pri njegovoj provedbi uspoređuju se pojedini centri odgovornosti te funkcijska područja, kao što su nabava, proizvodnja, prodaja, marketing i slično. U praksi većina

organizacija ovaj proces započinje upravo na ovaj način. Razlog tome očituje se u niskim troškovima njegove izvedbe te lako dostupnim i detaljnim podacima (Osmanagić Bedenik, Ivezić, 2006).

S druge strane, eksterni konkurentni benchmarking je proces usporedbe organizacije s njezinim direktnim i najjačim konkurentima ili organizacijama na drugim tržištima, a koje se bave istom djelatnošću. Pri tome se uspoređuju proizvodi, usluge, procesi, udjeli na tržištu, stopa rasta, povrat investicija i slično (Osmanagić Bedenik, Ivezić, 2006).

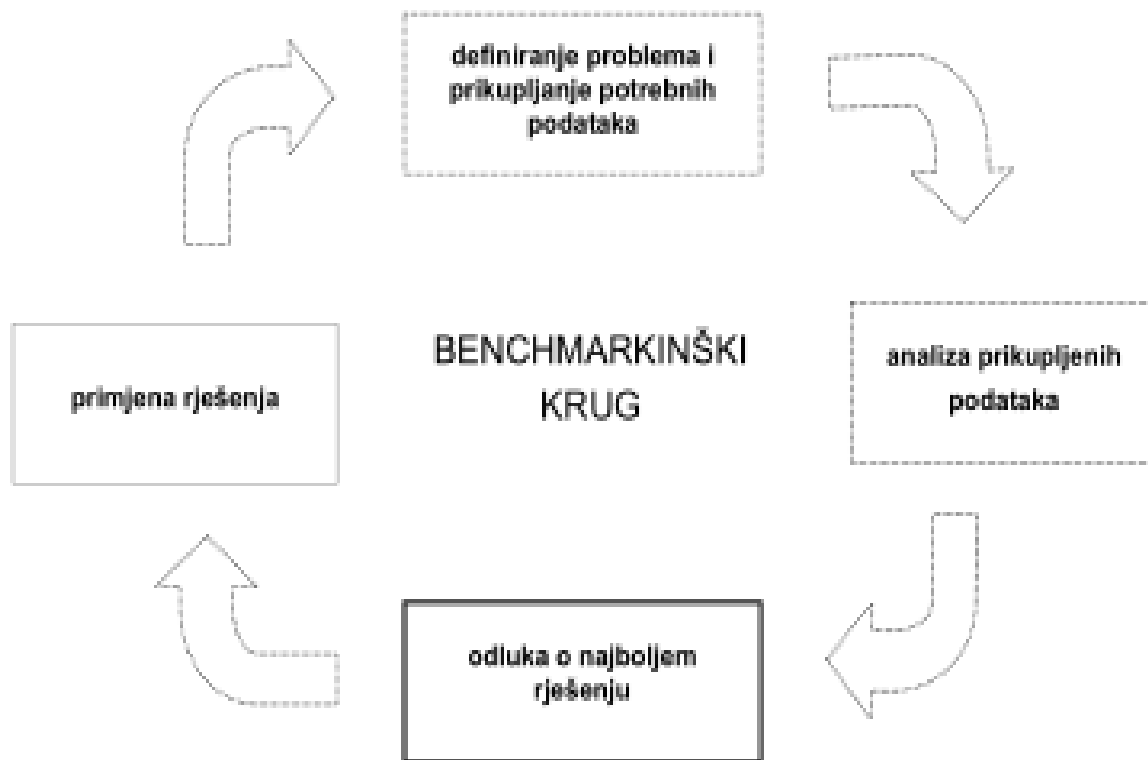
Na sličan način, eksterni funkcionalni benchmarking je usporedba organizacije s najboljim organizacijama na tržištu koje provode slične procese, ali u različitim industrijama. Važno je da pri tome benchmarking subjekti ili partneri imaju slične tehnološke i tržišne karakteristike. Ova vrsta predmetnog procesa olakšava suradnju između organizacija, pristup informacijama te provođenje benchmarking procesa (Osmanagić Bedenik, Ivezić, 2006).

Eksterni generički benchmarking označava usporedbu s najboljim organizacijama neovisno o djelatnosti kojom se bave ili tržištu kojem pripadaju. On se dijeli na procesni, izvedbeni i strateški benchmarking (Osmanagić Bedenik, Ivezić, 2006, 335). Procesni benchmarking u fokus stavlja pojedine poslovne procese i operativno poslovanje, dok izvedbeni istražuje položaj organizacije na tržištu. U konačnici, strateški benchmarking orijentiran je na pronalazak uspješne i pobjedničke strategije koja osigurava dugoročan uspjeh i konkurentnost na tržištu.

#### **2.4. Faze provedbe benchmarkinga**

Različiti autori koji se bave ovom problematikom, kao i organizacije koje provode predmetni proces, ističu oprečne stavove u svezi broja pojedinih faza izvedbe ovoga procesa. Međutim, generalno je moguće govoriti o četiri osnovne faze koje čine benchmarkinški krug (Slika 2.).

## Slika 2. Benchmarkinški krug



*Izvor: Osmanagić Bedenik, N., Ivezić, V. (2006.) Benchmarking kao instrument suvremenog kontrolinga. Zbornik ekonomskog fakulteta u Zagrebu. Godina 4. Str. 331.-346.*

Unatoč različitim razmišljanjima autora u svezi navedenoga, većina ih se slaže kako je najzahtjevnija faza ovoga procesa upravo prva od navedenih, odnosno definiranje problema i prikupljanje podataka. Ona u suštini obuhvaća nekoliko podfaza ili zasebnih koraka, a misli se na analizu vlastitog procesa, formiranje benchmarkinškog tima i izbor benchmarking partnera te prikupljanje podataka.

Analizom vlastitih procesa organizacija identificira one procese, dobra ili aktivnosti koji su ključni faktoru u kontekstu uspješnosti konkuriranja, poslovanja ili razvoja. Dobiva se širi uvid u svoj nastup na tržištu, nedostatke i slabosti, kao i prilike te prijetnje. Ova analiza uključuje dijagram toka procesa, povratnu informaciju od kupaca, mjerenje procesa te procedure rada, a rezultati daju odgovor na pitanje što se uspoređuje benchmarkingom.

Sljedeći korak je formiranje benchmarkinškog tima, a ovisi o ciljevima procesa benchmarkinga, veličini organizacije, raspoloživim sredstvima, dislociranosti



pojedinih dijelova organizacije i sličnome (Osmanagić Bedenik, Ivezić, 2006). Uobičajena veličina tima podrazumijeva od tri do osam članova, no ponovno ovisi o nizu faktora, kao što su veličina organizacije, opseg istraživanja i resursi.

Kod odabira benchmarkinškog partnera prvenstveno je važno identificirati karakteristike koje se očekuju od njegove provedbe, a potom ih tražiti na konkretnim primjerima (Osmanagić Bedenik, Ivezić, 2006). Dakle, važno je odabrati one partnere sa kojima se organizacija želi poistovjetiti. Postoje mnogi izvori podataka koji se koriste u tu svrhu, a misli se na domaću i inozemnu literaturu, Internet, razne organizacije, vanjske suradnike, dobavljače, kupce i ostale dionike.

Nakon odabira partnera slijedi početak suradnje između ovih strana. To nije uvijek jednostavno u praksi jer često ostale organizacije nisu spremne na suradnju ovoga karaktera. Pored toga, javljaju se i ostala ograničenja poput nedovoljne zainteresiranosti i angažmana strana, nedostatka vremena, nestručnosti osoblja i sličnoga.

U idealnoj situaciji, kada se uspostavi uspješna i kvalitetna suradnja, započinje analiza prikupljenih podataka. Cilj ove faze je identificirati odstupanja između povezanih strana, a njezini sastavni elementi su (Osmanagić Bedenik, Ivezić, 2006, 338):

- Sistematizacija, standardizacija i obrada prikupljenih podataka – važna je zbog razlika u okruženju, tržišnoj poziciji, zakonodavstvu i veličini organizacije koja provodi proces. Svrha je identificiranje odstupanja i definiranja uzroka odstupanja, a rezultat je lista čimbenika koji doprinose nekoj višoj razini izvedbe benchmarkinškog programa;
- Identificiranje odstupanja i definiranje uzroka odstupanja.

Nakon ove faze, slijedi odluka u svezi optimalnih rješenja. Ona se provodi na temelju prikupljenih podataka i kvalitete izvedbe prethodnih faza. Kao takva, obuhvaća utvrđivanje plana implementacije rješenja koji mora identificirati redoslijed akcija, potrebne financijske i nefinancijske resurse te obuhvatiti analizu troškova, koristi i rizika koje donosi implementacija rješenja. Konačnu odluku o implementaciji

odabranog rješenja donosi menadžment organizacije (Osmanagić Bedenik, Ivezić, 2006, 338). To je ujedno i kraj predmetnog procesa.

### **3. JAVNI MENADŽMENT**

Javni menadžment i javna uprava pojmovi su koji se istražuju povezano. Njihovo određenje i značajnije istraživanje starijeg je datuma, a danas postaje sve učestaliji pothvat mnogih istraživača i znanstvenika.

Analiza ovoga modela osobito je značajna u kontekstu istraživanja benchmarkinga generalno, a osobito onoga u javnim službama jer se ovi pojmovi međusobno nadopunjuju i kao takvi uvjetuju. Može se zapravo reći da benchmarking polazi od sustava novog javnog menadžmenta i biva njegov sastavni dio.

U okviru ovoga poglavlja pristupa se razradi značenja spomenutih pojmova i pripadajućih obilježja te ostalih karakteristika. U konačnici, daje se pregled britanskog i hrvatskog modela javnog menadžmenta.

#### **3.1. Javna uprava**

Prvi korak u obradi ove teme svakako je isticanje nekih od mogućih definicija uprave javnog menadžmenta i javnog menadžmenta kao takvog. U praksi, javna uprava predstavlja organizacijsku ili funkcionalnu dimenziju, odnosno cjelovitost umijeća i pravila koja je važno poštovati u svrhu realizacije konkretne politike (Ružić et al., 2014, 461). Riječ je zapravo o tijelu koje raspolaže s političkim ovlastima i sredstvima koja koristi za zadovoljenje općih interesa i promicanje općeg društvenog dobra.

S druge pak strane, javni menadžment odnosi se na sustav upravljanja u spomenutom području. Točnije, on predstavlja upravljanje vlade i neprofitne uprave privatnim sektorom na različite načine. U te svrhe koriste se adekvatni instrumenti i metode, a kojima se u konačnici utječe na povećanje efikasnosti i učinkovitosti upravljanja u javnim i privatnim sektorima.

### 3.2. Novi javni menadžment

U današnje vrijeme sve se detaljnije proučava pojam novog javnog menadžmenta. O njemu su postojale neke osnovne spoznaje i ideje u svezi daljnjeg razvoja, no intenzivniji značaj poprima u posljednjih nekoliko desetljeća.

Može se reći da novi javni menadžment podrazumijeva državni politiku čiji je osnovni cilj modernizacija i unapređenje učinkovitosti javnoga sektora (The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, 2013). Menadžment postaje izravna podrška daljnjem razvoju svih organizacija pa tako i onih u javnom sektoru. U kontekstu navedenoga, menadžersko planiranje vodeći je proces spomenutog sustava, a podrazumijeva evaluaciju i sustav kontrole koji ukazuje na uspješnost nastupa i poslovne izvedbe organizacija, realizacije ciljeva i redom dalje.

Menadžment javnih organizacija postaje time složeniji što kvaliteta poslovanja ovih organizacija ima daleko širi značaj od onoga koji je na primjeru privatnih organizacija. Naime, rad javne uprave utječe na čitavo društvo i tako generira kvalitetu života uopće. Od začetaka razvoja u Sjedinjenim Američkim Državama javni menadžment je razrađen u okviru pojmova javne uprave i upravljanja, a u to vrijeme osnovna tendencija bila je unaprijediti djelotvornost rada ovih organizacija.

Woodrow Wilson bio je američki profesor i predsjednik Sjedinjenih Američkih Država koji je u svoje vrijeme oštro osuđivao sustav patronaže, odnosno problem korupcije i neučinkovitosti javne uprave. On postavlja temeljnu misao u svezi problematike menadžmenta javne uprave, čija se osnova očituje u stavu o javnoj upravi kao neutralnom sustavu koji je odvojen od politike i režima (Ružić et al., 2014). On je zahtijevao provedbu konkretne reforme kako bi se unaprijedila pouzdanost poslovanja ovih organizacija.

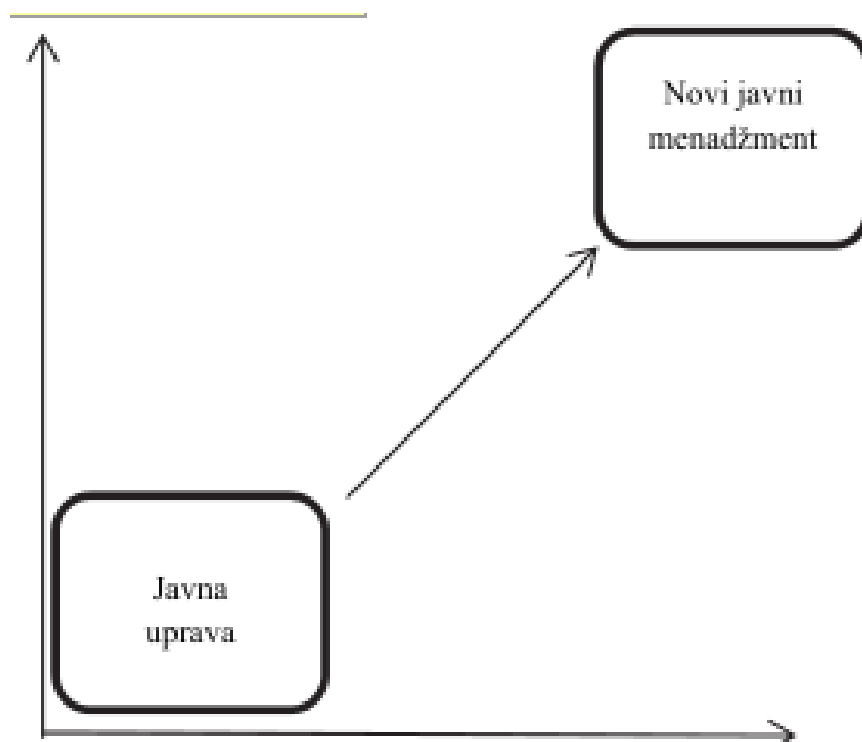
Krajem 19. stoljeća, Woodrow Wilson u svom eseju „*The Study of Administration*“, promovira borbu protiv korupcije i takozvanog sustava plijena, zalaže se za ekonomičnost, jednakost i pravednost poslovanja. Sustav plijena definirana je praksa u kojoj politička stranka koja pobijedi na izborima povjerava vladine poslove

članovima pobjedničke stranke. U najčešćem slučaju riječ je o prijateljima, rodbini i ostalim članovima.

Posljedice ovoga sustava očitovale su se, a to čine i danas u onim državama gdje se provode, kroz slabljenje etike, efikasnosti i efektivnosti uprave (Ružić et al., 2014). U narednom tekstu biti će jasnije kako je ovaj sustav danas prisutan upravo u Republici Hrvatskoj, a naklonost dionika prema njemu utječe na niz problema koji s vremenom postaju sve veći, intenzivniji i ozbiljniji.

Prema definiciji, novi javni menadžment predstavlja svojevrsnu reformu javnog sektora, a koja se sustavno provodi tijekom posljednjih dvadesetak godina (Slika 3.).

### Slika 3. Novi javni menadžment



Izvor: Ružić, O. et al. (2014.) Javni menadžment. Technical journal. 8. Str. 461.-466.

Os x označava prisutnost pravila koja ograničavaju postupanje, dok os y označava različitost javnog od privatnog sektora. Ova praksa zapravo predstavlja sustav upravljanja organizacijama u javnome sektoru, koji se zasniva na sasvim suprotnim načelima i vrijednostima od onih koje su obilježile tradicionalnu javnu upravu.

Novi javni menadžment je osobito popularan na primjeru zemalja Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (engl. *Organisation for Economic Co-operation and Development* – OECD), ali i mnogih zemalja u zemljama u razvoju te tranzicijskih zemalja. One se međusobno razlikuju s obzirom na politička uvjerenja, ekonomske, kulturne i ustavne značajke te slično, a osobite razlike identificiraju se i na primjeru njihova pristupa upravljanja javnom upravom.

### **3.3. Ciljevi novog javnog menadžmenta**

Ova suvremena upravljačka filozofija svrhu očituje kroz modernizaciju javnoga sektora. Kao takav, novi javni menadžment postaje složeni termin kojim se označava početak reforme javnoga sektora koji započinje s pojavom suvremenoga doba, odnosno 80-ih godina prošloga stoljeća.

Prema tome, ciljevi istoga mogu se razmatrati kroz poboljšanje efikasnosti i kvalitete rada javnoga sektora diljem svijeta, kao i kontrole koju vlada nad tim sektorom provodi (Ružić et al., 2014). Posebna pažnja pri tome se posvećuje većoj tržišnoj orijentaciji koja treba voditi ka većoj troškovnoj efikasnosti vlada bez negativnih posljedica na neke druge ciljeve.

Osim navedenoga, jedan od ciljeva ovoga upravljačkog procesa jest transformacija tradicionalnog, rigidnog, hijerarhijskog, birokratskog modela javne uprave u fleksibilniji i više tržišno orijentiran oblik javnog menadžmenta (Ružić et al., 2014). Isti se nadovezuje na neke druge pojmove poput privatizacije, liberalizacije i ostalih procesa koji proizlaze iz globalizacijskog pokreta današnjice. Njegova provedba time vodi ka decentralizaciji, većoj fleksibilnosti odlučivanja, smanjenju hijerarhijskih podjela i kontrola te sličnome (Ružić et al., 2014).

#### *3.3.1. Mjere i učinci benchmarkinga*

Mjere i učinci ovoga procesa ili sustava mogu se razmatrati kroz nekoliko grupa ili skupina. Pri tome se misli na (Ružić et al., 2014):

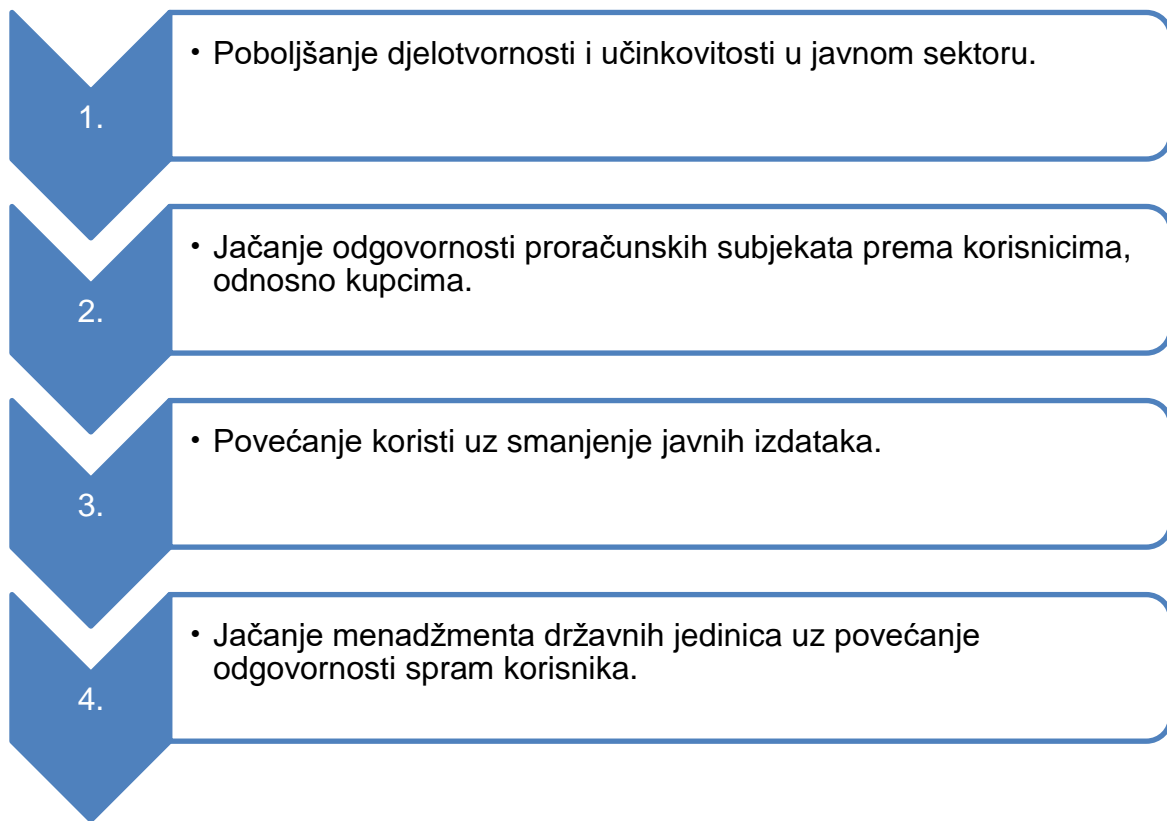
- Strukturalne mjere i učinci – dovode do smanjenja javnog sektora, provedbe procesa privatizacije, slabljenje odnosa i fragmentiranje države na manje jedinice;
- Personalne mjere i učinci – podrazumijevaju smanjenje broja zaposlenih, izmjenu s privatnim sektorom, fleksibilniji aranžman te autonomiju javnih menadžera. U okviru ovih mjera i učinaka kolektivno pregovaranje gubi na značenju, a dolazi do minimiziranja plaća svim zaposlenicima osim vrhovnim menadžerima. Iznos plaće određen je sukladno ostvarenim rezultatima, odnosno angažmanu zaposlenika;
- Funkcionalne mjere i učinci – osnovni problem je zanemarivanje procedura i zakonitosti, no javljaju se javno tržište i cijena te obvezni natječaji i transparentna javna nabava;
- Ostale mjere i učinci – misli se na legitimacijske i financijske odnose na relaciji građana i uprave.

Daje se zaključiti kako kompleksnost ovoga sustava čine upravo spomenute mjere i učinci, kao i ostala obilježja istoga. U kontekstu toga, pri njegovoj analizi važno je provesti dubinsku analizu svih značajki, a posebno se usmjeriti na sam proces i tehnike njegove izvedbe.

### *3.3.2. Proces i tehnike benchmarkinga*

Već je prethodno istaknuto da novi javni menadžment, kao i u suštinskoj osnovi, predstavlja kompleksan proces. Pri tome je on sačinjen od nekoliko osnovnih koraka koji zahtijevaju poštivanje jasno utvrđenog redoslijeda izvedbe (Slika 4.).

#### Slika 4. Proces novog javnog menadžmenta



Izvor: Izrada autora prema: Ružić, O. et al. (2014.) *Javni menadžment. Tehnički glasnik*. 8. 4. Str. 461.-466.

Pri provedbi ovoga procesa važno je koristiti konkretne tehnike koje pomažu njegovoj cjelovitoj i kvalitetnijoj izvedbi. Smatra se da su iste korespondentne načelima suvremenoga upravljanja i poslovanja generalno. One se odnose na (Ružić et al., 2014):

- Uvođenje natjecateljskog duha kroz poticanje i nagrađivanje zaposlenika putem raspisivanja javnih natječaja, financiranja i mjerenja uspješnosti njihove izvedbe;
- Raščlanjivanje velikih birokratskih jedinica što za cilj ima napraviti onakve jedinice kojima će biti jednostavnije upravljati;
- Poticanje veće produktivnosti kroz motivaciju poduzetništva prema smanjenju troškova i povećanju efikasnosti rada.

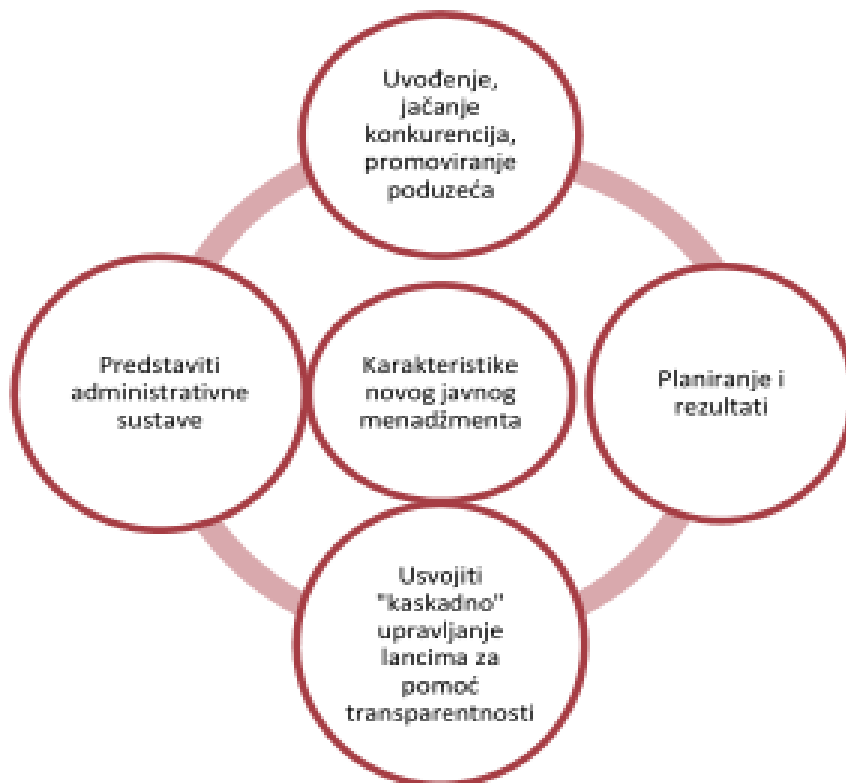
U suštini je moguće pronaći neke sličnosti s tradicionalnim sustavom menadžmenta, a na koji se zapravo nadovezuju stanovite promjene suvremenoga doba u kontekstu



moderniziranih načela, tehnika i pristupa izvedbe. Poseban značaj pri tome imaju vrednovanje rezultata, transparentnost i motivacija.

Pregled karakteristika novog menadžmenta javne uprave daje se u nastavku (Slika 5.).

### Slika 5. Karakteristike novog javnog menadžmenta



Izvor: Ružić, O. et al. (2014.) *Javni menadžment. Tehnički glasnik*. 8. 4. Str. 461.-466.

Konačno, može se zaključiti da su karakteristike ovog sustava menadžmenta u javnom sektoru zapravo jačanje konkurentnosti, objektivnost promocije, fokus na planiranje i vrednovanje ostvarenih rezultata.

### 3.4. Novi javni menadžment – Britanski model

O prvim nastojanjima uvođenja menadžmenta u javnu upravu moguće je govoriti s početka 20. stoljeća. Jedan od takvih primjera je i britanski model koji se javlja 1920-ih godina. Tadašnji premijer Harold Wilson pokušao je provesti reformu državne

službe, no taj je pothvat rezultirao neuspjehom. Pred kraj svoje vladavine, 1968. godine u Fultonovom izvještaju navodi neke od prijedloga reformi, a oni su se prvenstveno odnosili na delegiranje financijske i upravne odgovornosti na više razine (Lasić, 2016, 11). Osim navedenoga, u to vrijeme dolazi do oštre kritike menadžera koji su djelovali na visokim razinama državne službe, a njihov rad ocijenjen je amaterskim.

Sukladno tome, predložene su konkretne promjene u smislu osnivanja koledža za državne službenike putem kojih bi se provela kvalitetna i cjelovita izobrazba menadžera na ovim pozicijama.

Konkretni primjeri navedenog u Velikoj Britaniji javljaju se 1979. godine za vrijeme vladavine Margaret Thatcher. U to vrijeme ova država suočavala se s ozbiljnim troškovima za potrebe zdravstva i obrazovanja, ali i šire. Margaret Thatcher povodila se krilaticom „red, rad i disciplina“, a istu je nastojala provesti potpuno i u praksi. Pri tome, ona teži ukidanju socijalne dimenzije države kako bi motivirala ljude na veći rad jer bi njime morali pokrivati visoke troškove zdravstva, školovanja i ostaloga (Lasić, 2016, 11).

Zagovornica ovakvog modela bila je u suštini čisti idealist, ali striktno orijentirana prema smanjenju potrošnje i troškova. Osim toga, ona je naglašavala važnost modernizacije javne uprave, kao i značaj kulture poduzetništva. Zbog svojih stavova susrela se s brojnim kritikama.

Godine koje su uslijedile obilježilo je nekoliko razdoblja privatizacije. Konkretno, misli se na sljedeće (Lasić, 2016, 12):

1. Faza privatizacije od 1979. do 1982. godine – naziva se i eksperimentalnom privatizacijom, a težilo se privatizaciji velikih državnih poslovnih subjekata s ciljem smanjenja proračunskih izdataka. Primarno su ovom privatizacijom bili obuhvaćeni profitabilni poslovni subjekti poput British Aerospacea i Cable&Wirelessa;
2. Faza privatizacije od 1982. do 1986. godine – privatizacija poslovnih subjekata za koje je postojalo uvjerenje da će nakon toga biti efikasnija i produktivnija, a

time i unaprijediti svoju konkurentnost. Među njima su Jaguar, British Telecom, te ostatak British Aerospacea i Cable&Wirelessa;

3. Faza privatizacije od 1987. do 1991. godine – veliki krug privatizacije u kojem su privatizirani poslovni subjekti kao poput British Steela, British Petroleuma, Rols Roycea i British Airwaysa.

Privatizacija poslovnih subjekata u ovoj državi nastavljena je i nakon vlasti Margaret Thatcher, a privatizirani su mnogi drugi poslovni subjekti. Dotadašnje reformske promjene odnosile su se uglavnom na strukturu i funkcioniranje javnog sektora, u smislu organizacije, osoblja, financiranja, rada, odlučivanja i nadzora.

Promjene koje su se odrazile u okviru ovoga modela odnosile su se, između ostaloga, i na osnivanje Središnje službe za regrutaciju i vrednovanje zaposlenika (engl. *Recruitment and Assessment Service*), a koja je ujedno pružala i podršku te potrebnu pomoć. Osim toga, napušten je dotadašnji zatvoreni i statični sustav napredovanja, a uvedene su i ostale promjene koje su omogućile popunjavanje najviših razina vodstva kandidatima, odnosno menadžerima iz privatnog sektora. U tu svrhu raspisani su brojni natječaji, a uvedena je i uspješna praksa detaljnog testiranja kandidata prije sklapanja ugovora (Lasić, 2016).

Financijska reforma podrazumijevala je provedbu takozvanog financijskog menadžmenta. U okviru toga započelo se s jasnim određivanjem ciljeva i sredstava za njihovu realizaciju kako bi se u konačnici mogli valorizirati i ostvareni rezultati te jasnim utvrđivanjem odgovornosti osigurati potrebne informacije (troškovi, obrazovanje i slično).

S druge strane, upravne reforme podrazumijevale su smanjenje javnih troškova u ukupnom bruto nacionalnom dohotku. Kako bi se minimizirala financijska opterećenja, u smislu javnih troškova, smanjen je broj državnih službenika za više od 2 milijuna djelatnika. Unatoč tome, zadržana je kvaliteta rada javnog sektora što se pokazalo vrlo efikasnim (Lasić, 2016).

Sljedeća novina odnosila se na ukidanje ugovora o radu koji su se odnosili na duže vremensko razdoblje. Ovim se modelom uvode i sve više prakticiraju ugovori na kraći vremenski rok, što je utjecalo na elastičniju reakciju u uvjetima ozbiljnijih promjena.

Jedna od konkretnijih promjena odnosila se i na osnivanje agencija koje postaju odgovorne za operacijska pitanja u kontekstu proračuna, ali i ostalih područja. U tim agencijama radio je značajan udio ukupnog broja državnih službenika, što ukazuje na njihovu iznimnu ulogu i značaj. Uz njih, pojavljuju se i nedepartmentska tijela kao specijalizirane organizacije javnog karaktera koje imaju osobitu ulogu u području javne politike (Lasić, 2016).

Spomenuti model označio je jedno sasvim novo razdoblje u kontekstu rada i daljnjeg razvoja javne uprave u Velikoj Britaniji. Sličnu praksu pratile su i ostale države, provodeći pri tome model novog javnog menadžmenta.

## **4. UTJECAJ GLOBALIZACIJE I INTEGRACIJE NA JAVNE SLUŽBE**

Nakon analize nekih osnovnih saznanja u svezi novog javnog menadžmenta općenito, a time i na području Republike Hrvatske, smatra se potrebnim izvršiti analizu osnovnih obilježja javne službe. Time se dosadašnja saznanja upotpunjuju, te se stvara osnova za uspješniju provedbu analize benchmarkinga na ovome primjeru.

Današnje okruženje u kojem se provodi benchmarking uvelike se razlikuje od onog nekadašnjeg. Sve više se pri tome rabi naziv suvremenog okruženja, a obilježavaju ga mnoge promjene, kompleksni procesi i sve veći zahtjevi potražnje. Poznavanje istoga od presudnog je značaja za uspješnu, kvalitetnu i uopće provedivu izvedbu ovoga procesa.

U okviru ovoga poglavlja, pored osnovnih obilježja javne službe, daje se osvrt na promjene s kojima se ista suočava u suvremeno doba, odnosno u uvjetima globalizacije, liberalizacije i integracija.

### **4.1. Općenito o javnim službama**

Javne službe definiraju se na nekoliko načina. Može se reći kako je riječ o djelatnosti koju zajednica smatra toliko važnom da je podvrgava posebnom pravnom uređenju, odnosno normama upravnog prava (Aviani, 2017). Prema formalnom aspektu riječ je o djelatnosti koje obavljaju javnopravne osobe, s ciljem ispunjavanja interesa društvene zajednice. U ovu djelatnost svrstavaju se društvene djelatnosti poput znanstvene, zdravstvene, obrazovne djelatnosti, gospodarske djelatnosti (npr. energetske, komunalne) te ostale djelatnosti poput katastra nekretnina i priređivanja igara na sreću. Uloga Vlade se pri tome prvenstveno ističe u području financiranja javne službe te provođenju upravnog nadzora.

Javne službe su se tijekom povijesti razvijale kroz nekoliko razdoblja, a značajniji razvoj doživljavaju nakon 19. stoljeća. Od tada do danas njihova uloga postaje sve veća, kako s gledišta lokalne zajednice, tako i države generalno. Najintenzivnije

razdoblje njihova razvoja nastupa s kraja 20. stoljeća, točnije s pojavom suvremenoga doba.

U Hrvatskoj ovaj pojam postaje korišten u kontekstu dvaju značenja. Prvo od njih je ono koje je definirano Ustavom Republike Hrvatske, a prema njemu javna služba predstavlja zapošljavanje i rad u državnim i javnim tijelima. Prema drugom značenju, ovaj pojam obuhvaća takozvane društvene djelatnosti (obrazovanje, znanost, zdravstvo, socijalnu i mirovinsku skrb), koje po svojoj prirodi nemaju komercijalni karakter.

U Europi i svijetu pojam javna služba obuhvaća ne samo društvene djelatnosti, nego i druge djelatnosti, koje po svojoj prirodi imaju gospodarski, odnosno komercijalni karakter (Klarić, Nikolić, 2011).

Javne službe postoje zbog obavljanja djelatnosti koje su u javnom interesu pa mogu biti lokalnog ili nacionalnog karaktera. Kod obavljanja djelatnosti od javnog interesa država ima glavnu ulogu zbog koordiniranja svakodnevnog života zajednice. Javne službe postoje zbog realiziranja ekonomskih i socijalnih učinaka kojima se nastoji smanjiti socijalne razlike u društvu te se želi utjecati na povećanje standarda građana, što bi dovelo do razvoja gospodarstva. Javne službe su kroz povijest prošle mnogobrojne promjene uslijed globalizacije i integracija, a detaljnije o tome slijedi u nastavku poglavlja.

#### **4.2. Promjene u javnoj službi u suvremeno doba**

Promjene koje su se odrazile na javne službe u suvremeno doba prvenstveno proizlaze iz globalizacije i ostalih pripadajućih procesa. U tom kontekstu misli se na liberalizaciju, integracije i modernizaciju općenito.

„Globalizacija je proces privrednog, društvenog, kulturnog i političkog djelovanja koji nadilazi granice nacionalnih država, očituje se u prijenosu znanja i informacija, povećanom obimu svjetske razmjene dobara, kapitala, usluga i energije, u zaštiti okoliša itd. Ona je sve prisutnija pojava u suvremenom svijetu koja posljednjih desetljeća unosi brojne promjene u svjetskoj privredi (Olos, 2016, 94).“

Promjene koje su uslijedile pojavom globalizacije vežu se uz razvoj informacijske tehnologije, na trend razvoja ljudskog znanja (obrazovanja), na trend jačanja konkurentnosti poslovnih subjekata, na promjene u javnim službama te brojne druge. U daljnjem tekstu pažnja će biti usmjerena na definiranje javnih službi te na utjecaj globalizacije i integracija na javne službe.

Globalizacija je utjecala na jačanje uloge privatnog sektora što je dovelo do povećanja odgovornosti javne uprave po pitanju usmjeravanja i upravljanja. Javne službe se počinju promatrati sa nacionalne, međunarodne i subnacionalne razine, pri čemu se naglašava potreba razvoja administrativnog kapaciteta, rješavanje konflikata te jačanje utjecaja javnosti na upravljanje javnih institucija i politika. Rješenja izoliranosti sustava koji je pod vodstvom jednog centra su decentralizacija i demokratizacija kojom će nastati transformacije usmjerene prema fleksibilnoj, otvorenoj i odgovornijoj upravi (Olos, 2016, 94).

Pojavom globalizacije javna uprava počinje usmjeravati više pažnje na sljedeće promjene (Olos, 2016, 94):

- Promjene u međunarodnom pravu;
- Uspješnosti vlade;
- Političko ujedinjenje svijeta;
- Integraciju država;
- Povećanje suradnje u području ekonomije, vojske i trgovine (ukidanje barijera u razmijeni dobara i usluga);
- Pronalazak ravnoteže između globalizacije i sigurne države pri čemu se naglašavaju ljudska prava i slobode, borba protiv terorizma i financijskog kriminala, borba protiv gladi i siromaštva, zaštita okoliša i potrošača;
- Razvoj područja istraživanja i tehnološkog razvoja;
- Politika zapošljavanja i socijalne politike.

Time se zapravo potvrđuje kompleksnost i brojnost ovih promjena koje dodatno intenziviraju ozbiljnost i heterogenost vladajućeg okruženja.

„Proces europskih integracija i stvaranje jedinstvenog europskog tržišta odrazilo se i na koncept javnih službi. Naime, pri stvaranju zajedničkog europskog tržišta pošlo se od shvaćanja kako su usluge koje se pružaju u režimu javne službe ne razlikuju od drugih usluga na koje se ne odnosi režim javnih službi. Ako se ovakvo razmišljanje prihvati kao polazna osnova, onda se na uređenje javnih službi odnosi ne samo pravo država članica, nego i pravo Europske unije. Dakle, uređenje javnih službi, načelno gledano, nije isključivo suvereno pravo država članica, nego je i jednim dijelom u nadležnosti Europske unije (Olos, 2016, 96).“

Usljed navedenog došlo je do potrebe razmatranja ustroja, reguliranja i dosadašnje uloge javnih službi. U današnje vrijeme, uslijed globalizacije i integracije, sve važniju ulogu u određivanju odnosa prema javnim službama ima Europska komisija i Europski sud pravde prema kojima javne službe nisu više samo pitanje država članica već su i u nadležnosti Unije (Olos, 2016, 96).

Javne službe dijele se na gospodarske (djelatnost obavljaju s ciljem ostvarivanja dobiti) i na negospodarske (osnovane su kao javne ustanove) čiju djelatnost financira država zbog javnog interesa bez ostvarivanja financijskih prihoda, pa djeluju prema načelu solidarnosti i usluge pružaju svim građanima jednako. Tijela Unije počinju se baviti pitanjima suverenih prava država članica krajem osamdesetih, kada se posebno pažnja usmjerava na oblikovanje koncepta službi od općeg gospodarskog interesa. Jedan od dokumenata Europske komisije je Sporazum o uspostavi EU, koji je značajan zbog uspostave funkcioniranja javnih službi prilikom tržišnog natjecanja kod obavljanja njihovih komercijalnih djelatnosti (Olos, 2016).

„U čl. 86. Sporazuma o uspostavi EU uređuje se primjena pravila tržišnog natjecanja na pravne i fizičke osobe koje obavljaju djelatnosti od posebnog interesa, pa slijedom toga uživaju i posebna prava. U članku se određuje da javni poslovni subjekti, kao i poslovni subjekti kojima države članice daju posebna i ekskluzivna prava, ne mogu biti obuhvaćena (zaštićena) mjerama (od strane država članica) koje ograničavaju i onemogućavaju tržišno natjecanje i funkcioniranje zajedničkog europskog tržišta. Nadalje, predviđa se iznimka ako se radi o poslovnim subjektima kojima je povjereno pružanje usluga od općeg gospodarskog interesa. I ovi poslovni subjekti podliježu



pravilima tržišnog natjecanja, ali samo u onom dijelu u kojem ta pravila ne sprječavaju poslovne subjekte u stvarnom (istinitom) ili pravnom smislu obavljanja djelatnosti koje su im povjerene. Kako se ovdje obično radi o poslovnim subjektima koji pružaju uslugu u djelatnostima koje predstavljaju monopol, potrebno je pomiriti zahtjev za zaštitom tržišnog natjecanja i specifične okolnosti u kojima se obavljaju djelatnosti od općeg gospodarskog interesa (Olos, 2016, 94).“ Ovaj članak je također važan jer naglašava da postojanje iznimki ne smije ugroziti razvoj trgovine na jedinstvenom europskom tržištu.

Osim Sporazuma o EU značajni dokumenti Komisije Europske unije su Zelena i Bijela knjiga<sup>1</sup> o službama od općeg gospodarskog interesa koji su značajni jer prikazuju oblikovanje i reguliranje gospodarskih djelatnosti kod kojih postoji opći ili javni interes. Globalizacija je dovela do potrebe harmonizacije (usklađivanja) sustava javnih službi. Harmonizacija se počela izvršavati napuštanjem modela isključivih prava (engl. *exclusive rights system*), i uvođenjem novog modela, tzv. sustava autorizacije (engl. *authorisation system*) koji isključuje postojanje moguće tržišne konkurencije uslijed liberalizacije, pa države članice imaju pravo regulirati obavljanje službi od općeg gospodarskog interesa pod uvjetom uvažavanja realnosti nastanka jedinstvenog europskog tržišta.

Prilikom reformi javnih službi zemalja članica EU, prvenstveno je nastala ideja da se dotadašnji javni poslovni subjekti mogu reformirati podjelom na dio koji će se u budućnosti moći privatizirati te na dio koji će ostati u državnom vlasništvu, pri čemu će ih država kontrolirati i nadzirati kao vlasnik koji samostalno pruža usluge kroz organiziranje obavljanja djelatnosti koje su u režimu javne službe (Direkcija za evropske integracije, 2010).

---

<sup>1</sup> Bijela knjiga (engl. *White Paper*) i Zelena knjiga (engl. *Green Paper*) dokumenti su europske Komisije koji se dijelom nadopunjuju. Bijelu knjigu izdaje Komisija kako bi se započelo savjetovanje o nekom pitanju na europskoj razini, a jedno od najznačajnijih do sada odnosilo se na uspostavu unutarnjeg tržišta EU. osim toga, izdvajaju se Bijela knjiga o rastu, konkurentnosti i zapošljavanju – izazovi i putevi u 21. stoljeće, Bijela knjiga o uslugama od općeg interesa i slične. Zelena knjiga je vrsta dokumenta koji također izdaje Komisija, a svrha je pokretanje rasprave o i savjetovanja na razini EU. ona može rezultirati objavom Bijele knjige, a jedan od primjera su Zelena knjiga o demografskim promjenama i međugeneracijskoj solidarnosti (Direkcija za evropske integracije, 2010).

Primjena novog modela, odnosno sustava autorizacije odražava ciljeve univerzalnosti, kontinuiteta, financijsku dostupnost te kvalitetu javnih službi koje su važne zbog osiguranja društvene i teritorijalne kohezije te stvaranja konkurentnosti europskog gospodarstva temeljenog na znanju koje će biti sposobno za održiv gospodarski rast s povećanim brojem kvalitetnih radnih mjesta te jačom društvenom kohezijom (Olos, 2016).

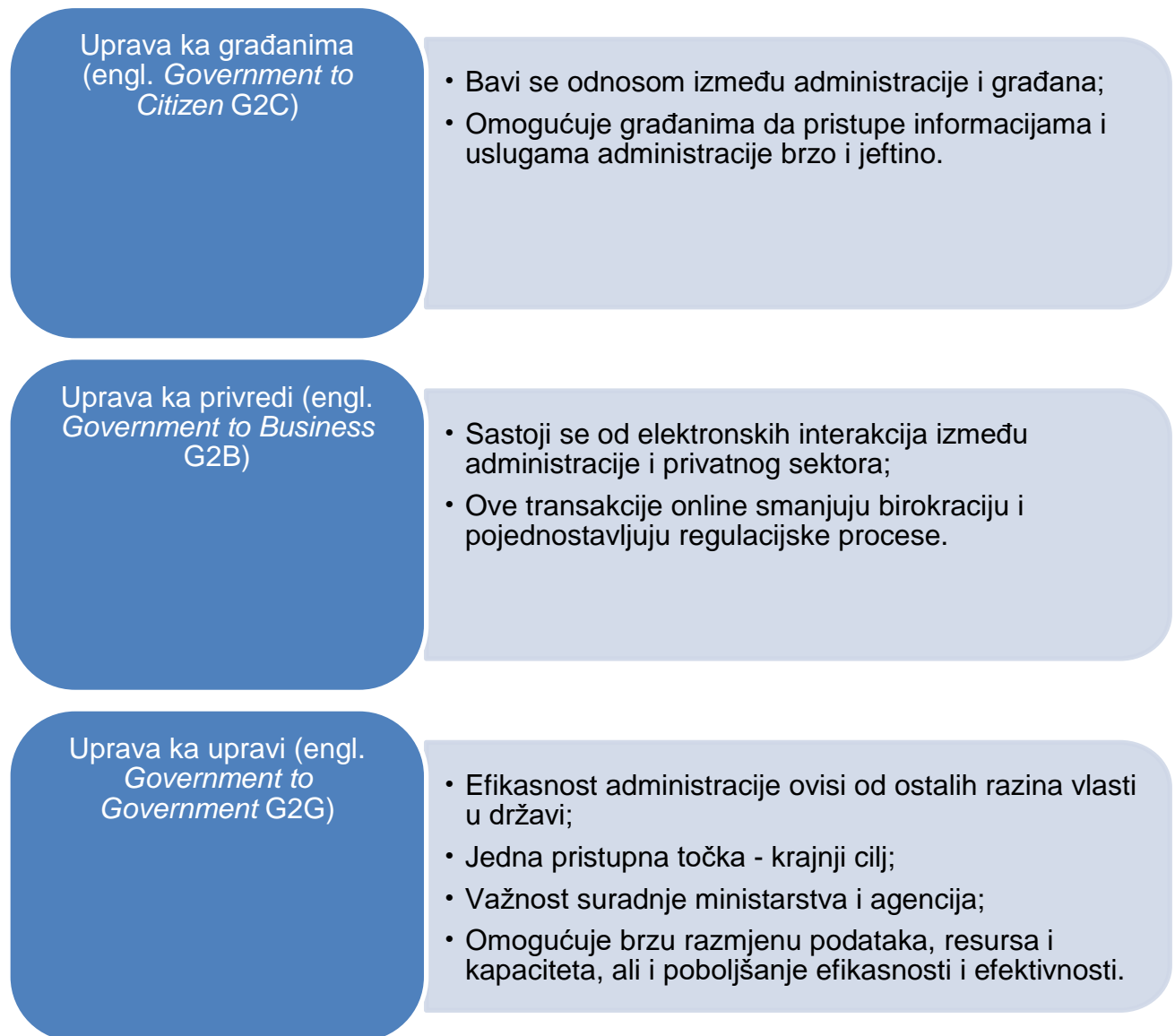
Globalizacijski trendovi u javnim službama uključuju modernizaciju i podizanje kvalitete, primjenu benchmarkinga, osiguranje kvalitete, uključivanje korisnika, decentralizaciju, *outsourcing* (eksternalizacija poslova), javno-privatno partnerstvo te primjenu informacijsko-komunikacijske tehnologije.

Informacijska tehnologija predstavlja sveukupnost postupaka putem kojih djelatnici na osnovi baze podataka u poslovnom sustavu oblikuju informacije koje su potrebne za rješavanje problema poslovnih subjekata, uporabom odgovarajuće računalne i druge informacijsko-tehnološke potpore. Takva tehnologija je sredstvo informacijskog razvoja. Pomoću informacijske tehnologije prikupljaju se, obrađuju distribuiraju te čuvaju informacije (Muller, 2001).

U suvremeno doba tehnologija postaje jedan od imperativnih resursa koji determinira konkurentnost poslovanja svih poslovnih subjekata, neovisno o njihovom karakteru djelatnosti kojoj pripadaju i ostalim čimbenicima. S gledišta javnoga sektora, pojavom informacijske tehnologije nastaje e-uprava koja podrazumijeva korištenje informatičkih tehnologija koje omogućavaju stvaranje kvalitetnijih odnosa građana i poslovnih subjekata od strane državnih agencija ili tijela, omogućava pristup informacijama i učinkovitije upravljanje (Muller, 2001, 587).

E-uprava sve više postaje ovisna o internetu koji generira kvalitetu njezina funkcioniranja i zadovoljstvo korisnika. Kao takva, ona se opisuje kroz tri modaliteta komunikacije (Slika 6.).

## Slika 6. Modaliteti e-uprave



Izvor: Izrada autora prema: Serbian ICT law resource (2017.) eUprava: pojam i značaj.  
Dostupno na: . Datum posjete: 25.07.2017.

Slika prikazuje modalitete e-uprave, točnije modalitete koji se diferenciraju s obzirom na subjekte prema kojima su orijentirani i koje povezuju. Slijedom navedenog, istaknuta su i obilježja istih, kao i doprinos njihove primjene u praksi.

Tehnologija je obilježila suvremeno doba, a njezin značaj svakodnevno raste, kako u privatnom, tako i u javnom sektoru. Međutim, njezino korištenje ali i ulaganja u njezinu modernizaciju, opravdana su u onom slučaju kada ti pothvati donose prednosti krajnjim korisnicima. U tom slučaju potrebno je znanjem nadilaziti upotrebu

informatijske tehnologije putem ekspanzije razvojnih ciljeva u suvremenom informacijskom društvu.

Može se reći da je nastupilo vrijeme informatičkoga kapitalizma i informatičke globalne ekonomije. Pri tome se rabi naziv nove ekonomije koja je organizirana oko upravljačkih i kontrolnih središta, a koja su u stanju koordinirati, unaprjeđivati i upravljati isprepletenim aktivnostima umreženih tvrtki (Šundalić et al., 2010).

Informacijska i komunikacijska tehnologija danas zauzimaju sve važnije mjesto u privatnom sektoru, ali i onom javnom. Primjera radi, ističe se njezin osobit značaj u obrazovanju, a pri tome se sve više rabi naziv e-učenja koje postaje učestala praksa u srednjim školama Hrvatske, ali i svim sveučilištima.

Prema Strategiji obrazovanja, znanosti i tehnologije Republike Hrvatske peti cilj se odnosi na proširivanje i unaprjeđivanje primjene informacijske i komunikacijske tehnologije u učenju i obrazovanju. Sukladno tome, navodi se da e-učenje i obrazovanje pruža vremenski i prostorno fleksibilan pristup ažurnim i aktualnim multimedijalnim i interaktivnim nastavnim materijalima, a integrirano u nastavu omogućuje dinamičko korištenje hrvatskih i svjetskih repozitorija obrazovnih sadržaja, digitalnih knjižnica, arhiva i muzeja (Narodne novine, NN 124, 2014).

Osim toga, ova tehnologija osigurava iskorištavanje suvremenih mogućnosti prilagođavanja osobnom stilu učenja, kolaborativne suradnje i stjecanja vještina projektnog i timskog rada. Ona uvelike utječe na dostupnost širem krugu polaznika, a između ostaloga misli se i na polaznike s posebnim potrebama, polaznike na udaljenim lokacijama, strane studente i ostale skupine.

Ekspanzija e-učenja i obrazovanja maksimizira i važnost nastavnika kao mentora, koordinatora i poticatelja obrazovnog procesa. U tom kontekstu, u središte obrazovnog procesa postavljaju se polaznici, a mentori snose odgovornost za kvalitetu samoga procesa te ishod obrazovanja (Šundalić et al., 2010).

Vidljivo je da primjena tehnologije u javnom sektoru pozitivno utječe na samu funkcionalnost istoga, kvalitetu provedbe procesa i zadovoljstvo korisnika. Jednako je i na primjeru privatnog sektora.

Njezin suvremeni značaj opravdan je upravo zbog niza prednosti i koristi koje ona donosi pa se u današnjici sve veći naponi i sredstva ulažu upravo prema ovom resursu. Pri tome se organizacije privatnog i javnog sektora kontinuirano prilagođavaju ovim promjenama, a u svrhu očuvanja i unapređenja konkurentnosti na tržištu, pri čemu se njihov fokus odražava i na znanje, usvajanje novih vještina i cjeloživotno učenje.

Razvoj tehnologije i znanosti kao čimbenik organizacije uvjetuje promjene unutar iste pa zauzima specifično mjesto u kontekstu novog javnog menadžmenta. Točnije, ovaj čimbenik postaje jedan od njegovih generatora, a možda i najvažniji. Javne službe su danas usredotočene na primjenu nove informacijske tehnologije koja omogućava primjenu i upravljanje znanjem na efikasan način, a koji će im smanjiti troškove te povećati kvalitetu pruženih usluga.

Osim ovoga čimbenika, kao jednog od vodećih koji se javlja u suvremeno razdoblje, a utječe na sustav novog javnog menadžmenta, izdvajaju se i neke druge promjene koje su obilježile suvremeno razdoblje. Pri tome je riječ o demokratizaciji koja se dodatno intenzivira u Hrvatskoj s pristupanjem Europskoj uniji, kao i načelo supsidijarnosti ili jednakosti. Pored toga, određene skupine dionika dobivaju sve veću ulogu, a misli se na sindikate, manjine i neprofitne organizacije, razne udruge i slične. U tom kontekstu suradnja među dionicima postaje sve važnija, a na primjeru Hrvatske ona još uvijek nije dostigla dostatnu razinu. Od posebnog značaja je i ostvarenje suradnje između javnog i privatnog sektora, što za rezultat ima razmjenu mišljenja, znanja i iskustava, olakšanje brojnih procesa, poticanje inovacija i slično (Šundalić et al., 2010).

## **5. PRIMJENA BENCHMARKINGA U JAVNOM SEKTORU**

O benchmarkingu generalno je već bilo riječi u prethodnim poglavljima. Osim toga, raspravljalo se i o javnoj upravi, odnosno sektoru, te novom javnom menadžmentu. Pri tome je stvorena poveznica između ovih pojmova, a u svrhu kvalitetnije razrade problematike benchmarkinga u javnom sektoru.

U okviru ovoga poglavlja smatra se potrebnim sažeto objediniti osnovne značajke benchmarkinga u javnom sektoru, kao i njegove ciljeve te ostala obilježja koja se ne smatraju osnovnim značajkama.

Pored navedenoga, daje se sustavna analiza ovoga procesa na primjeru pojedinih djelatnosti javnoga sektora. Time se predmetna problematika rada zaokružuje u jednu cjelinu.

### **5.1. Općenito o benchmarkingu u javnom sektoru**

Benchmarking je učinkovito sredstvo pomoću kojeg se odabirom sredstva i uspostavljanjem ciljeva dolazi do promjena unutra organizacija, a te promjene uključuju poboljšanje kvalitete proizvoda koja osigurava bolju konkurentsku poziciju u bilo kojem području djelovanja. Benchmarking se u suvremenom poslovanju koristi kao instrument za analizu, planiranje i mjerenje poslovanja vlastite organizacije u odnosu na druge uspješne organizacije. Predmeti usporedbe s drugim organizacijama su strategije, operacije i procesi.

Javne ustanove žele unaprijediti kvalitetu usluga uz istodobno smanjenje troškova. Benchmarkingom se pronalaze najbolja rješenja za vrednovanje poslovanja. U praksi javnost očekuje efikasnost od institucija javnog sektora, pa je potrebno pronaći primjerene mjere kojima će se poboljšati učinak. „Povećanje efikasnosti kao organizacijski cilj sve se više iz uže ekonomske sfere širi na javni sektor, ali i druge društvene oblasti. Koncept i praksa benchmarkinga obećavali su osigurati za to nužne kriterije vrednovanja i mehanizme upravljanja (Bruno, Didier, 2013).“

U organizacijama javnih uprava benchmarking provode zaposlenici koji se bave pitanjima koje organizacije rade najbolje i na koji način, te na temelju spoznaje postavljaju pitanja o situaciji u njihovoj organizaciji. Kod provođenja benchmarkinga, prilikom uspoređivanja vlastite organizacije sa drugim organizacijama, traže se odgovori na pitanja kao što su (Bruno, Didier, 2013):

- Gdje koristiti benchmarking;
- Kako mi to radimo;
- Tko je najbolji;
- Kako to oni rade.

Analizom podataka dobivaju se rezultati i provode se procesi. Ciljevi benchmarkinga usmjereni su na razvoj upravljačkih mogućnosti, na povećanje zadovoljstva korisnika usluga, stvaranje prednosti u odnosu na konkurenciju, učenje od drugih, uočavanje jakosti i snaga, usporedba s drugima, te slično (Bruno, Didier, 2013).

Benchmarking se u javnoj upravi povodi idejom tumačenja kako, odnosno na koji način drugi rade bolje, uz pomoć razumijevanja i svjesnosti zaposlenika o implementiranju potrebnih organizacijskih promjena. Ciljevi benchmarkinga u javnoj upravi su poboljšanje zadovoljstva korisnika ovih usluga kroz poboljšanje kvalitete usluga, osiguranje transparentnosti procesa, objektivno vrednovanje učinkovitosti organizacije te unapređenje menadžmenta (Bruno, Didier, 2013).

Ograničenja za ostvarivanje navedenih ciljeva čini nedostatak definiranih ciljeva, strah od poreza, nepostojanje objektivnih standarda, otpor pri istraživačkoj inicijativi te ograničenja organizacijske kulture.

„Zahtjev za povećanjem kvalitete usluga i boljim korištenjem (pravnih) postupaka u svrhu njegova ostvarenja rezultat je promijenjene uloge pojedinca u odnosu prema državi. Postavljaju ga potrošači usluga koje uprava pruža i koji za svoj novac traže odgovarajuću razinu njihove kvalitete. Javni sektor počinje djelovati poput privatnog: usmjeren je na zadovoljenje potreba potrošača, dok se oni bez dovoljno sredstava za financiranje (kvalitetnih) usluga istiskuju sa tržišta. Gubi se svrha postojanja javnog sektora čija je bit upravo u tome da se u okviru njega ostvaruje javni interes, odnosno zadovoljavaju potrebe i interesi širokog kruga građana, i to ponajprije onih koji ih

zbog svojih slabih ekonomskih potencijala ne mogu ostvariti na privatnom tržištu (Džinić, 2012).“

U javnim ustanovama je od iznimne važnosti korištenje interneta za prikupljanje informacija za provedbu usporedbi. Pomoću web odredišta koja služe benchmarkingu pružanjem relevantnih informacija o poboljšanju procesa, kroz različite publikacije, praktične slučajeve i ostala istraživanja dolazi se do podataka za usporedbu. Neka od područja u kojima se benchmarking može primjeniti u javnom sektoru jesu zdravstvo, visoko školstvo, knjižnice i gradovi.

## **5.2. Benchmarking u zdravstvu**

U Republici Hrvatskoj se već više od desetljeća raspravlja o kvaliteti zdravstvenog sektora, pri čemu se ona nastoji podići na višu razinu. Upravljanje kvalitetom ovoga sektora regulirano je nacionalnim zakonskim okvirom koji za cilj ima, osim unapređenja same kvalitete usluga, osiguranje veće sigurnosti i zadovoljstva korisnika (Varga, Meštović Špoljar, 2014, 376).

U ovu svrhu provode se brojne reforme i uvode novine u sektor, a među njima treba spomenuti usvajanje međunarodnog standarda ISO 9001 koji garantira kvalitetu usluge i zadovoljstvo bolesnika, modernizaciju poslovanja, primjenu elektroničkog poslovanja i jačanje uloge Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje (HZZO) u kontekstu upravljanja kvalitetom. Među brojnim promjenama, izdvaja se i sve učestalija primjena benchmarkinga koji bi između ostaloga trebao doprinijeti kvaliteti ovoga sektora.

Kvaliteta zdravstva određena je prvenstveno i najvećim djelom kvalitetom pružene usluge bolesniku. Pri tome se ona odražava u kontekstu osobnog dojma bolesnika koji nastaje u trenutku pružanja usluge, pomoći ili informacija od strane zdravstvenog osoblja.

Uloga HZZO-a u zdravstvenom sektoru je iznimna, a isključivo se može opisati putem racionalnog ulaganja financijskih sredstava osiguranika u kvalitetne i efikasne usluge te programe koji će donijeti prinos u dodavanju godina i zdravlja godinama



(Varga, Meštrović Špoljar, 2014, 377). Ujedno je to i glavna misao politike uprave sustava upravljanja kvalitetom koja implicira i provedbu benchmarkinga kao multifunkcionalnog procesa u ovome sektoru.

Osim spomenutog ISO standarda, HZZO zaslužan je i za uvođenje ISO standarda 27001 koji predstavlja sustav informacijske sigurnosti. Taj pothvat rezultat je praćenja suvremenih međunarodnih trendova i praksi, što zapravo ukazuje na provedbu benchmarkinga u hrvatskom zdravstvu i provedbu promjena sukladno rezultatima koji se dobivaju njegovom provedbom.

Danas se provodi novi model u okviru hrvatskog zdravstva, a koji se odnosi na ugovaranje usluga primarne zaštite. Ovaj proces može se svrstati u skupinu onih promjena koje se događaju u nacionalnom javnom sektoru generalno, a koje ujedno postaju produkt novog javnog menadžmenta i pripadajućeg benchmarkinškog procesa, o čemu je već bilo riječi. Ovim se modelom imperativ postavlja na praćenje i kvantificiranje učinkovitosti, kvalitete, preventivnog rada i provedbu kontrole usluživanja. Također, isti su doprinosi racionalizaciji u kontekstu izdavanja lijekova, odobravanja bolovanja i sličnih aktivnosti (Bruno, Didier, 2013).

Ovim se modelom izravno utječe na postavljene ciljeve predmetne politike i sustava, a potiču se uspješnije prakse poslovanja i odnosi na relaciji korisnika i zdravstvenih djelatnika.

Primjer pokazatelja uspješnosti i kvalitete primarne zdravstvene zaštite u Hrvatskoj, a koji su rezultat novog javnog menadžmenta i benchmarkinga, prikazuju se u nastavku rada (Tablica 3.).

**Tablica 3. Indikatori kvalitete u primarnoj zdravstvenoj zaštiti Hrvatske**

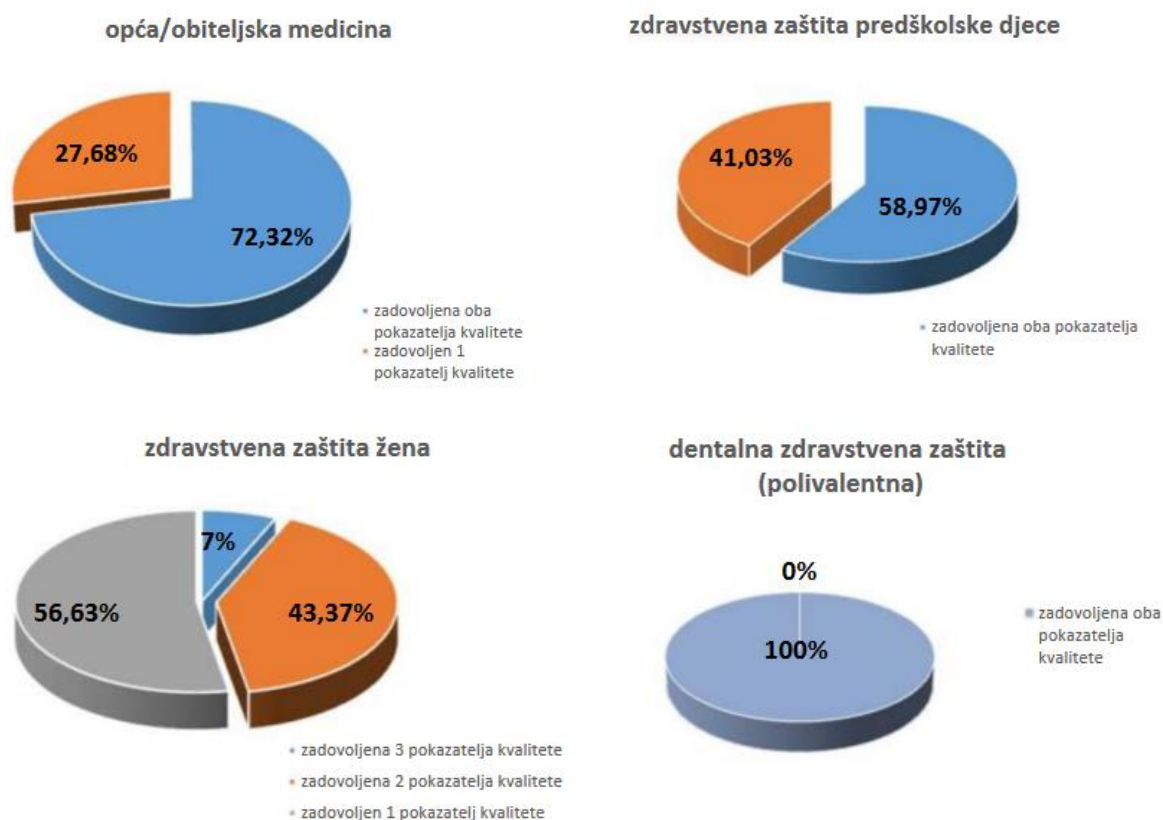
<b>Djelatnost</b>	<b>Indikator kvalitete</b>	<b>Opis</b>
<b>Opća obiteljska medicina</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vođenje panela kroničnih bolesnika;</li> <li>• Postojanje knjige utisaka pacijenata.</li> </ul>	Sustavno praćenje zadovoljstva na mjesečnoj razini.
<b>Zdravstvena zaštita predškolske djece</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Postotak prvih sistematskih pregleda dojenčeta do 2. mjeseca starosti;</li> <li>• Postojanje knjige utisaka pacijenata.</li> </ul>	Bilježene šifri postupaka i vođenje knjige utisaka.
<b>Zdravstvena zaštita žena</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kod žena starijih od 50 godina koje su se javile na pregleda napravljena je transvaginalna sonografija;</li> <li>• Kod žena do 30 godina provedeno je savjetovanje o kontracepciji;</li> <li>• Postojanje knjige utisaka pacijenata.</li> </ul>	Bilježenje šifri postupaka.
<b>Dentalna zdravstvena zaštita</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Osigurane osobe koje imaju zabilježen postupak prvog i ponovnog pregleda imaju i zubni status;</li> <li>• Postojanje knjige utisaka pacijenata.</li> </ul>	Sustavno praćenje zadovoljstva.

*Izvor: Izrada autora prema: Varga, S., Meštrović Špoljar, J. (2014.) Kvaliteta u zdravstvu – uloga Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje u mjerenju kvalitete. 14. Hrvatska konferencija o kvaliteti i 5. Znanstveni skup Hrvatskog društva za kvalitetu. Baška, otok Krk. Str. 376.-383.*

Ovakva praksa poslovanja, odnosno mjerenja kvalitete nacionalnog zdravstva primjenjuje se u mnogim državama svijeta već duže godina. Istraživanjem tih praksi odlučeno je o implementaciji ovoga modela i u Hrvatskoj, a uslijed provedbe benchmarkinga kao procesa istraživanja i usporedbe s konkurentima na međunarodnoj razini.

Rezultat primjene ovog novog ili suvremenog modela upravljanja kvalitetom u zdravstvenom sektoru ukazuju na konkretan uspjeh. Njihov pregled slijedi u nastavku (Slika 7.).

**Slika 7. Rezultati provedbe novog javnog sustava upravljanja kvalitetom u zdravstvenom sektoru Hrvatske**



Izvor: Varga, S., Meštrović Špoljar, J. (2014.) *Kvaliteta u zdravstvu – uloga Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje u mjerenju kvalitete*. 14. Hrvatska konferencija o kvaliteti i 5. Znanstveni skup Hrvatskog društva za kvalitetu. Baška, otok Krk. Str. 376.-383.

Ovi rezultati potvrđuju konkretan pomak u vrlo kratkom vremenskom roku pa se još uspješniji rezultati, uslijed nastavka provedbe ovoga modela, očekuju u budućnosti.

Kako bi provedba benchmarkinga bila što uspješnija, a njegovi rezultati adekvatno evidentirani i praćeni, definiran je set pokazatelja rada bolničkih centara u Hrvatskoj. Ovi pokazatelji uspješnosti mjere učinkovitost pružanja zdravstvene usluge, dok indikatori kvalitete kvantificiraju samu kvalitetu te usluge na temelju osobnih dojmova pacijenata.

Neki od pokazatelja su (Vraga, Meštrović Špoljar, 2014, 380):

- Udio zdravstvenog osoblja u ukupnom broju zaposlenih;
- Broj zdravstvenih radnika po postelji;
- Prosječno trajanje ležanja u bolnici po slučaju;
- Ukupan broj slučajeva liječenja na jednog zdravstvenog djelatnika;
- Integrirani bolnički informacijski sustav;
- Stopa smrtnosti uslijed moždanog udara i sličnih oboljenja;
- Prosječne duljine boravka u bolnici zbog srčanog infarkta;
- Hipertenzije i slično.

U definiranju ovih pokazatelja korištena je europska i svjetska praksa, a ista je prilagođena predmetnom zakonskom okviru i specifičnostima nacionalnog sustava zdravstva.

Od ostalih specifičnosti zdravstvenog sustava Hrvatske, a koje ukazuju na uspješnu provedbu benchmarkinga i primjenu sustava novog javnog menadžmenta, svakako treba izdvojiti sve veći značaj informacijsko komunikacijske tehnologije i primjenu e-poslovanja. U okviru e-poslovanja uvedeni su e-kartoni, e-recepti i e-uputnice. Primjene u tom smislu odnose se na jednostavnije poslovanje zbog naručivanja pacijenata putem računala i interneta. Na jednaki način izdaju se uputnice i recepti, a takva praksa doprinijela je minimizaciji troška vremena, jednostavnijem poslovanju, skraćivanju samoga procesa, zadovoljstvu korisnika, ali i djelatnika i redom dalje. Generalno je moguće govoriti o nastojanju maksimizacije kvalitete usluga, ali i funkcioniranja ovoga sustava u Hrvatskoj (Kovačević Barišić, 2016).

Smatra se da se benchmarking ipak nešto značajnije provodi na primjeru privatnih bolničkih centara i poliklinika. Razlog tome je višak financijskih sredstava s kojima oni raspolažu, više raspoloživog vremena, veća međunarodna orijentacija, jednostavnije upravljanje tim centrima, fleksibilnije poslovanje slično (Kovačević Barišić, 2016).

### 5.3. Benchmarking u obrazovanju

Benchmarking u obrazovanju svoje mjesto prvenstveno nalazi u visokoškolskom obrazovanju, točnije sveučilištima diljem svijeta, a tako i u Hrvatskoj. Njegov doprinos se pri tome uglavnom očituje u unapređenju performansi ovih institucija, konkurentnosti i zadovoljstvu korisnika te djelatnika.

Začeci provedbe ovoga procesa u visokom školstvu, a time i obrazovanju generalno, javljaju se tijekom posljednje dekade prošloga stoljeća, najprije u Sjedinjenim Američkim Državama, a kasnije i ostalim razvijenim zemljama svijeta. Godine 1991. ideja o provedbi istoga javlja se u SAD-u (engl. *National Association of College and Universities Business Officers*, NACUBO), a već 2000. godine započinje se sa njegovom provedbom na razini Europske unije (engl. *European Centre for Strategic Management of Universities*, ESMU). Njegova provedba u visokoškolskim ustanovama opravdana je zbog postojanja velike količine podataka i analiza. Usporedba ovih institucija vršena je tada i isto se radi i danas, kroz četiri osnovna područja, a misli se na (Rezić, 2013, 5):

- Evaluaciju ljudskih potencijala;
- Informacijsku i komunikacijsku tehnologiju;
- Istraživački rad;
- Komercijalizaciju akademskih aktivnosti.

Riječ je uglavnom o područjima iz internog poslovanja, dok se usporedba onog eksternog započinje provoditi oko 2006. godine. Pri tome se misli na početak usporedbe rada, performansi, konkurentnosti i kvalitete poslovanja između različitih sveučilišta. U to vrijeme benchmarking visokoškolskih institucija je određen kao kontinuirani proces samovrednovana, a dobiveni rezultati ukazuju na postojeće probleme i neiskorištene potencijale.

Prema tome, daje se zaključiti da cilj benchmarkinga u obrazovnom sustavu, a time i javnom sektoru, nije kratkoročan i jednokratni, već se on odnosi na kontinuitet unapređenja poslovanja.

Ističe se da se ovaj proces može provoditi na različitim relacijama, a misli se na (Rezić, 2013, 7):

- Zavod – Odjel;
- Između sveučilišta iste zemlje;
- Između sveučilišta različitih zemalja – internacionalni benchmarking;
- Između sveučilišta i ostalih institucija ili poslovnih subjekata.

Upravo se u ovome očituje kompleksnost predmetnog procesa i multifunkcionalnost o kojoj je već bilo riječi.

Provedba benchmarkinga u visokoškolskom obrazovanju podrazumijeva konkretne reforme. Pri tome se misli na promjene u različitim sferama poput upravljačke strukture, strateškog menadžmenta, suočavanja s izazovima današnjice, stvaranja ekonomije znanja i slično. Posljedično, ovaj proces doprinosi pronalasku efektivnog načina ili svojevrsne strategije za evaluaciju trenutne pozicije neke institucije u odnosu na najuspješnije konkurente. Ono što je važno jest identificirati sva područja koja se planiraju unaprijediti i prepoznati optimalne načine za izvršenje navedenoga.

Benchmarking se temelji na stvarnim podacima kojima se vrši usporedba među konkurentima, a njegovim kontinuitetom doprinosi se efektivnom monitoringu stanja i napretka sustava. Prema tome, benchmarking u obrazovnom sustavu može biti poiman kao provjerena i pouzdana metodologija za unapređenje stanja neke institucije u smislu kvalitete, konkurentnosti i održivog razvoja temeljenog na istraživanju, tehnologiji i znanju (Rezić, 2013, 8).

Razlozi zbog kojih se ovaj proces provodi na primjeru institucija unutar obrazovnog sustava jesu (Rezić, 2013, 8):

- Minimalno vrijeme za provedbu promjena;
- Poticanje izvrsnosti, promjene razmišljanja i inovacija;

- Bolje razumijevanje konkurencije i dinamike promijena;
- Osiguranje najbolje prakse;
- Sustavnije, lakše i preciznije razumijevanje strateških i operativnih planova i slično.

One institucije koje imaju jasno definiranu i usvojenu misiju i viziju poslovanja, kao i razrađene planove, mogu iskoristiti izravne i brojne koristi od ovoga procesa, ukoliko se on provodi sustavno i u kontinuitetu.

Pored navedenoga, benchmarking doprinosi sljedećim segmentima (Rezić, 2013, 9):

- Unapređenje procesa ključnih za poslovanje – poboljšanje zadovoljstva i izgradnja lojalnosti dionika;
- Minimizaciji troškova i ušteda vremena;
- Planiranje i specifikacija razvoja, razvojnih strategija;
- Aktivno i uspješno prilagođavanje novim trendovima;
- Ispunjenje i nadmašivanje očekivanja korisnika;
- Stjecanje profesionalnog razvoja;
- Prepoznavanje dodatnih mogućnosti i neiskorištenih potencijala;
- Unapređenje konkurentnosti.

Benchmarking u obrazovanju postaje sve popularniji na području Europske unije, koja je ovu praksu usvojila od SAD-a i Australije, a primjenjuje je sve većim intenzitetom. Uzme li se u obzir činjenica da je Republika Hrvatska punopravna država članica EU od 2013. godine, moguće je potvrditi postojanje temelja za poduzimanje napora i na nacionalnom teritoriju.

Europska unija ima oformljene centre za benchmarking koji su zaduženi za realizaciju brojnih projekata. Prema tome, nositelji ovoga procesa postaju upravo konkretni i inovativni projekti, koji postaju popularni i sve zastupljeniji i u Hrvatskoj.

Provedba benchmarkinga u obrazovanju zahtijeva određene predradnje i ispunjenje konkretnih uvjeta. Oni su sukladni osnovnim teorijskim načelima na kojima se provodi ovaj proces, kao i fazama njegove izvedbe. Konkretno se misli na (Rezić, 2013, 12):

- Određenje prioritetnog područja na kojem će se provoditi proces;
- Određenje tipa i razine benchmarkinga;
- Pripremu dokumentacije koja će specificirati sve specifičnosti u svezi istoga;
- Definiranje indikatora;
- Dizajn samoga procesa;
- Implemenataciju;
- Analizu rezultata;
- Diskusiju i formiranje preporuka;
- Implementaciju nove strategije i akcijskog plana djelovanja.

Može se zaključiti da benchmarking izravno doprinosi unapređenju općih performansi predmetnih, ali i ostalih institucija koje pripadaju javnom sektoru. Svoju primjenu on pronalazi u gotovo svakom procesu koji se izvodi u ovim institucijama, a koji se provodi s ciljem poboljšanja kvalitete i opće izvedbe usluživanja.

Kako bi sam proces bio provediv u praksi, važno je imati osiguran funkcionalni sustav osiguranja kvalitete i set ključnih indikatora za osiguranje kvalitete.

Benchmarking u obrazovanju nije mehanički postupak, što to je već i istaknuto. Broj faza izravno ovisi o vrsti benchmarkinga koji se u obrazovanju provodi.

Na primjeru internog benchmarkinga definiraju se unaprijed referentne vrijednosti i izvedbeni ciljevi, a provode se sljedeće faze (Rezić et al., 2014, 25):

- Strateško odlučivanje – odluka o provedbi ovoga procesa i definiranje područja njegove primjene. U ovoj se fazi formira i benchmarkinški tim za provedbu procesa;
- Odabir partnera – odabir vodećih konkurenata s kojima će se predmetna institucije uspoređivati. Pri tome je važno da strateški interes partnera bude sličan onome koji je u predmetnoj instituciji. U tom slučaju suradnja je sve uspješnija;
- Definiranje prioriteta, ciljeva, kriterija, pokazatelja i referentnih vrijednosti – razrada područja koje se istražuje i primjena referentnih vrijednosti;



- Prikupljanje podataka i izrada izvješća – prepoznavanje prednosti i nedostataka svih sudionika i razvoj svijesti o potrebnim unapređenjima i promjenama;
- Izrada akcijskog plana – uključuje i poslovni plan s ciljem uvođenja promjena. On mora biti provediv te mora osiguravati resurse i poticaj za provedbu tih promjena;
- Praćenje i sljedeće aktivnosti – postavljanje ciljeva uspješnosti i usporedbu razine uspješnosti s onom prethodnom.

Riječ je o fazama koje determiniraju učinkovitost izvedbe ovoga procesa. One predstavljaju idealan tijek benchmarkinga u javnom sektoru i specificiraju ono što se njegovom provedbom nastoji ostvariti. Svaka od navedenih faza zahtijeva kreativnost unutar ustanove, pregovaranje s partnerima, prikupljanje podataka i interno konzultiranje.

Sve navedene faze mogu se raščlaniti na pojedinačne korake, a oni ovise o stanju i specifičnosti unutar institucije, kao i željenim ciljevima.

Benchmarking u Hrvatskoj obrazovnom sustavu primjenjuje se u najvećoj mjeri na primjeru javnih i privatnih sveučilišta. Do izražaja dolazi osobito nakon pristupanja Europskoj uniji, a to je i opravdano uzme li se u obzir činjenica da se u Europskoj uniji ovome procesu pridaje osobita važnost i poziva se sve države članice da učine isto. Pored toga, potiču se suradnja među sveučilištima na području Europske unije, integracija te ostali oblici suradnje.

Vjeruje se kako će se jednaka praksa nastaviti i u budućnosti u nešto većem intenzitetu, što će uvelike unaprijediti kvalitetu visokoškolskog obrazovanja, a očekuje se primjena ove prakse i na ostalim obrazovnim institucijama, odnosno na primjeru srednjih pa i osnovnih škola diljem Hrvatske.

#### 5.4. Benchmarking gradova

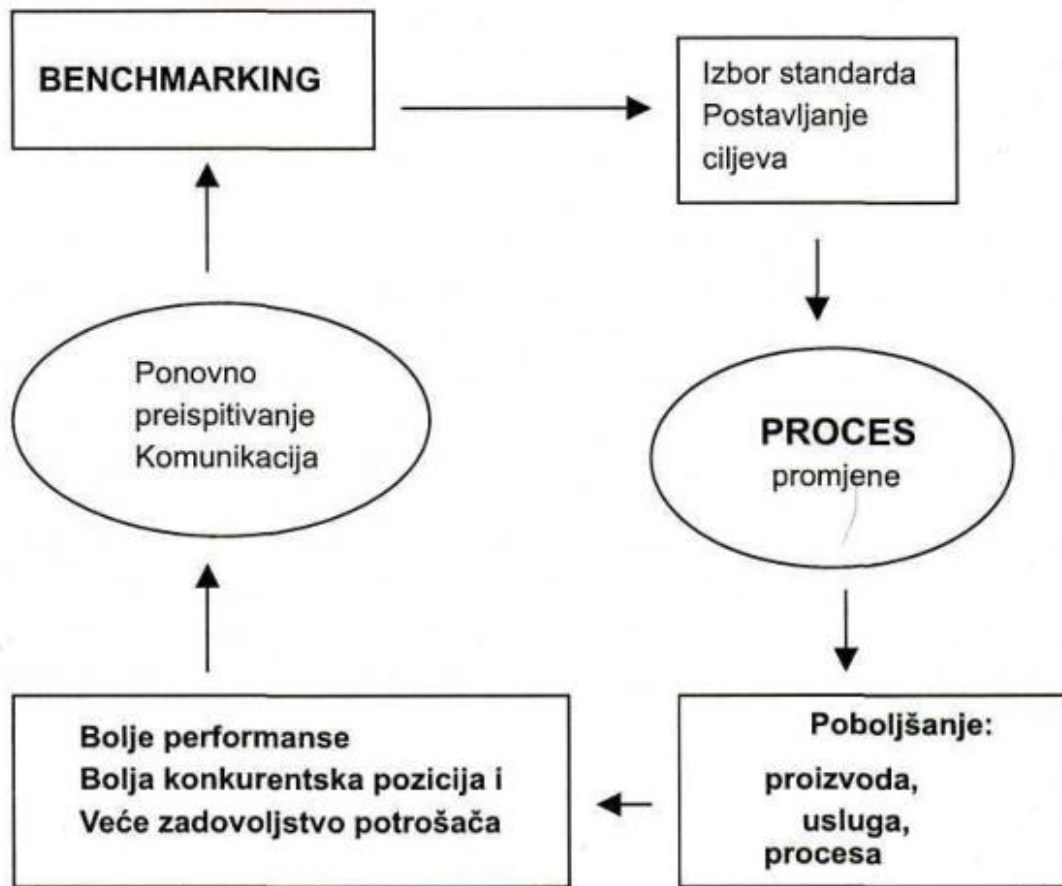
Benchmarking gradova sve je češća tema na međunarodnoj razini. O njoj se raspravlja na mnogim konferencijama i ostalim sastancima vodećih svjetskih dionika i zemalja svijeta. Pri tome se koriste različiti termini za gradove koji pristupaju ovome procesu ili planiraju njegovu provedbu u budućnosti. Među njima je i naziv „pametni gradovi“ (Maštruko, 2016).

Benchmarking gradova kao jedan od oblika ili vrsta ovoga procesa podrazumijeva usporedbu nekog grada s uspješnim konkurentima sličnih obilježja. Pri tome se u obzir uzimaju mnoga od njih poput (Maštruko, 2016):

- Povijesnog nasljeđa;
- Prirodne osnove;
- Demografskih obilježja;
- Stanja infrastrukture;
- Prometne povezanosti;
- Razine provedbe održivog razvoja i slično.

Kao i inače, svrha ovoga procesa je unapređenje konkurentnosti gradova i kvalitete života lokalne zajednice. Proces se provodi na jednaki način kao i na ostalim primjerima, a sukladno spomenutim fazama evaluacije (Slika 8.).

**Slika 8. Provedba i ciljevi benchmarkinga gradova**



*Izvor: Štoković, I. (2004.) Benchmarking u turizmu. Ekonomski pregled. 55 (1-2). Str. 66.-84.*

Iako se temelji na jednakom konceptu i načelima kao što je to općenito na primjeru benchmarkinga, ova vrsta je tim specifična što u obzir uzima heterogena obilježja gradova, koja su izraženija nego na primjeru svih ostalih djelatnosti, ali se ujedno suočava s dinamičnim izazovima i promjenama koje se odražavaju na gradove u suvremeno doba.

Može se zaključiti kako je ovaj oblik benchmarkinga jedan od najzahtjevnijih i najkompleksnijih koji se javlja u sferi javnog sektora. On definira ciljeve, javne politike i strategije za unapređenje performansi gradova i usvajanje optimalne strategije razvoja kako bi se ostvarila viša razina konkurentnosti, kvalitete života i provedbe održivog razvoja kao imperativa suvremenoga doba.

Međutim, na ovome primjeru nije ispravno govoriti kako je njegov osnovni fokus unapređenje konkurentnosti. Sasvim suprotno, benchmarking gradova djeluje

značajno šire, odnosno umjerava se na drugačije elemente i čimbenike od onih koje kao središte zanimanja uzima analiza konkurencije. Tablicom 4. prikazani su neki od elemenata i čimbenika koji se mogu razmatrati prilikom benchmarkinga gradova.

**Tablica 4. Benchmarking gradova nasuprot konkurentnosti gradova**

ANALIZA KONKURENTNOSTI	BENCHMARKING
Orijentiranost na rezultate	Orijentiranost na proces i finalne rezultate
Testiranje finalnih rezultata	Testiranje procesa i rezultata
Usporedba s industrijom	Mogućnost usporedbe sa drugim industrijam
Istraživanje bez dijeljenja, promatranje cjeline	Dijeljenje istraživanja radi zajedničkih ciljeva
Fokusiranje na cilj kako postati konkurentan	Moguće je fokusiranje samo na poboljšanje, ali nije prijeko potrebno biti konkurentan
Tajnost podataka	Dijeljenje podataka
Odvojenost, izoliranost subjekta	Partnerstvo među subjektima
Neovisnost	Kooperativnost i međuovisnost
Primjenjuje se za testiranje vlastite konkurentnosti	Primjenjuje se za postizanje boljih rezultata
Cilj je industrijsko znanje	Cilj je znanje o procesima
Fokusiranje na potrebe mikro subjekta	Fokusiranje na potrebe potrošača

*Izvor: Štoković, I. (2004.) Benchmarking u turizmu. Ekonomski pregled. 55 (1-2). Str. 66.-84.*

Sva obilježja benchmarkinga dolaze do izražaja i vrijede na primjeru ostalih djelatnosti javnoga sektora, ali i na razini privatnog. Međutim, smatra se da su najizraženija upravo na primjeru benchmarkinga gradova, što je još jedna specifičnost ovoga oblika ili vrste predmetnog procesa.

Benchmarking gradova provodi se od strane vrhovnih upravljačkih tijela, a važno je pri tome da ona budu naklonjena suvremenim praksama upravljanja gradovima, tehnološkim dostignućima i unapređenjima, inovativnosti i ostalim suvremenim procesima. Zapravo su to neki od konkretnih preduvjeta za pokretanje benchmarkinga.

Ono što je osobito zanimljivo na ovome primjeru jest činjenica da se benchmarking gradova može provoditi generalno ili cjelovito i djelomično ili u okviru pojedinih

djelatnosti. Naime, mnogi gradovima imaju takve resurse da impliciraju vodeći značaj pojedine djelatnosti. Jedan od oglednih primjera je i Grad Pula, u kojem turizam ima vodeće ekonomsko značenje. Ukoliko se osvrnemo unatrag na sve aktivnosti realizirane u gradu, a čiji ishod je pozitivan utjecaj na turizam, moguće je zaključiti kako se i u ovom segmentu vjerovatno provode aktivnosti benchmarkinga. Pri provedbi benchmarkinga turizma u velikoj mjeri se zapravo provodi i benchmarking ovoga grada. Dokaz tome je iznimna povezanost, odnosno ovisnost razvoja ovoga grada s razvojem turizma, s obzirom da isti predstavlja vodeću ekonomsku i društvenu pojavu na ovome području. To se opravdava činjenicom da turizam postaje vodeća ekonomska, socio-kulturna i ekološka dimenzija, a što nadasve ukazuje i na koncept održivosti. Odnosno, unapređenjem turizma kroz provedbu benchmarkinga moguće je utjecati na unapređenje performansi grada općenito, a također i povezanih područja, kao na primjer održivog poslovanja.

Planiranje i provedba benchmarkinga moraju biti sukladni vodećim strateškim dokumentima, a najčešće je riječ o strategiji razvoja. Međutim, on se usklađuje i s ostalim dokumentima koji uređuju i specificiraju razvoj pojedinih djelatnosti ili nekih drugih područja, kao što je na primjer strategija razvoja turizma ili brodogradnje. Time se još jednom potvrđuje kompleksnost ovoga procesa u praksi, a u odnosu na ostale vrste benchmarkinga.

Osim uvažavanja prethodno spomenutih stavki u kontekstu provedbe benchmarkinga gradova, a misli se na neka opća obilježja gradova, važno je analizirati i sljedeće (Štoković, 2004):

- Strukturu prihoda i rashoda;
- Bruto i neto investicije;
- Makroekonomske pokazatelje poput bruto domaćeg proizvoda, bruto domaćeg proizvoda po stanovniku i slično;
- Stanje na tržištu rada u kontekstu ukupnog broja zaposlenih i udjela nezaposlenih;
- Uvozne i izvozne komponente;
- Strukturu gospodarstva i slično.

Kako bi kvaliteta izvedbe ovoga procesa bila što uspješnija, važno je sve ove, kao i ostale pokazatelje, pratiti i kvantificirati kroz duže vremensko razdoblje. Time se dobiva detaljniji i cjelovitiji uvid u realno stanje, konkretne nedostatke i neiskorištene mogućnosti.

Jedan od vrijednih instrumenata koji podržavaju i olakšavaju provedbu benchmarkinga gradova u praksi jesu konkretni razvojni projekti koji se sufinanciraju iz europskih strukturnih i investicijskih fondova, a provode se na razini gradova ili u okviru pojedinačnih djelatnosti i područja. Neki od primjera su projekti u turizmu, sportu, kulturi.

Smatra se da benchmarking gradova, pored ostaloga, ima osobit značaj za izgradnju međunarodnog lokalnog imidža. Prema tome, gradovi koji na primjer raspolažu s vrijednom kulturnom resursnom osnovom, uspoređivati će svoje performanse sa sličnim kulturnim središtima i na taj način nastojati unaprijediti osobni imidž, a time i mogućnosti za daljnji razvoj.

Jedan od oglednih primjera benchmarkinga gradova u Hrvatskoj može se razmatrati na razini Grada Pule i Zadra. Riječ je o dva vrlo slična grada s obzirom na neka njihova osnovna obilježja kao što su smještaj na obali, dobra prometna povezanost, kulturna osnova, zaštićena baština, značaj turizma i slično. Uspoređujući praksu i nastupe onog drugog, svaki od ovih gradova ima priliku uvidjeti vlastite nedostatke i neiskorišten potencijal.

Na primjer, Zadar u posljednjih 10-ak godina bilježi intenzivan razvoj turizma i kulture, zahvaljujući provedbi brojnih razvojnih projekata u ovome području, unapređenju participacije dionika, pokretanju niskotarifnih letova i sličnim aktivnostima. Grad Pula ne zaostaje značajnije za istim.

## 5.5. Benchmarking u knjižnicama

Benchmarking nailazi na široku primjenjivost u različitim područjima knjižničkog poslovanja, kao i upravljanja knjižnicama. Pri tome se mogućnost njegove primjene ne nalazi samo na razini uspoređivanja kvantitativnih i kvalitativnih pokazatelja poslovanja ili zaokruženih poslovnih procesa, već se primjenjuje kao učinkovito sredstvo ukupnog vlastitog procjenjivanja, samoprosudbe, utvrđivanja vlastitih slabosti i spremnosti za njihovo otklanjanje, te kao sredstvo povezivanja i usmjerenosti na druge (knjižnice, neprofitne ustanove, uspješne poduzetničke tvrtke). Isto se provodi u svrhu učenja, razvoja, vlastitog usavršavanja, strateškog planiranja i predviđanja budućih trendova u knjižničarstvu (Katalenac, 2017, 5).

Na primjeru knjižnica provode se sve vrste benchmarkinga, a misli se na interni kontrolni, eksterni funkcionalni, generički i strateški. Međutim, smatra se da je njegova primjena u najvećoj mjeri zastupljena u kontekstu upravljanja ovim institucijama, osobito kada je riječ o sljedećim pitanjima (Katalenec, 2000, 5):

- „Mjerenje uspješnosti i učinka poslovanja zasnovanih na kvaliteti i stalnoj provjeri s rezultatima najboljih u djelatnosti;
- Strateško planiranje u knjižnicama i utvrđivanje razvojnih ciljeva;
- Predviđanje razvoja djelatnosti i novih trendova;
- Usvajanje novih ideja te upravljanja promjenama.“

Ovaj proces primjenjuje se u knjižničnom poslovanju i kada je riječ o modernim trendovima i izazovima koji se javljaju u ovo doba. Prema tome, on se može pojmiti i kao strateški instrument za uspješno suvremeno poslovanje. Njime se mjere učinci, ali i provodi sustavna kontrola poslovanja.

Shodno navedenom, benchmarking knjižnica može se pojmiti kao kontinuirani proces unapređivanja cjelovitog poslovanja, a koji je utemeljen na neprekidnom uspoređivanju ostvarenih rezultata i mjerenju vlastitog učinka s onima na primjeru drugih knjižnica ili nekih drugih organizacija. Osim toga, on se temelji i na iskorištavanju ovih izvora kao poticaja vlastitog poboljšanja (Katalenec, 2000, 6).

Kao takav, on predstavlja učinkovitu i efikasnu metodu za provedbu cjeloživotnog učenja i unapređenja vještina, koje izravno imaju utjecaj na kvalitetu poslovanja, nastupa i razvoja knjižnica i ostalih organizacija.

Ova vrsta benchmarkinga prvotno se pojavljuje na angloameričkom području, a kasnije se širi i na ostatak svijeta. Danas predstavlja sve popularniju metodu kojom se daje izravna podrška menadžmentu knjižnica, ali i ostalim područjima. Prema tome, postaje praksa suprotna dosadašnjem tradicionalnom poslovanju pa se razmatra u kontekstu suvremenog poslovanja i razvoja generalno.

Kao proces, benchmarking u knjižnicama doprinosi mnogočemu, a uglavnom je riječ o sljedećim aktivnostima (Vidak, 2011, 5):

- Dubinska analiza i uspoređivanje;
- Dijagnostičke aktivnosti i identificiranje mjesta koje treba unaprijediti;
- Planom razvoja i unapređivanja s naznačenim prioritetima i izvorima sredstava za razvoj.

Može se zaključiti da je riječ o multidimenzionalnom procesu koji doprinosi brojnim aspektima u poslovanju ovih, ali i ostalih subjekata. On se provodi kroz nekoliko faza, a uglavnom se misli na sljedeće (Katalenec, 2000, 6):

- „1. faza - identifikacija kritičnog procesa unutar vlastite knjižnice koji treba unaprijediti (uključuje zadatke: formiranje benchmarking ekipe, odluka što podvrgnuti benchmarking procesu i slično);
- 2. faza - planiranje provedbe benchmarking projekta (uključuje zadatke: izbor metodologije/ odgovarajućeg sustava mjerenja učinka s definiranim kvantitativnim podacima i na njima zasnovanim kvalitativnim indikatorima, plan prikupljanja podataka, identifikacija knjižnice/ knjižnica koje su u odnosu na identificirani proces uspješnije, odnosno najbolje, vremenski rokovi, plan zadataka i aktivnosti, popis odgovornosti i dr.);
- 3. faza - analiza vlastitog polazišnog stanja/ kritičkog procesa (uključuje: analizu pokazatelja uspješnosti poslovanja stavljenu u odnos strateških opredjeljenja);



- 4. faza - analiza poslovanja referentne knjižnice ili nekog drugog partnera (uključuje kontakt s traženom knjižnicom, proučavanje njenih aktivnosti);
- 5. faza - analiza podataka (uključuje: utvrđivanje razlike u rezultatima u usporedbi s najboljom praksom, kvalitativnu kontrolu podataka i uočavanje neusporedivih čimbenika, izradu izvještaja);
- 6. faza - unapređivanje kritičnog procesa u vlastitoj knjižnici na temelju novih spoznaja;
- 7. faza - primjena i praćenje rezultata (uključuje: primjenu rješenja i mjerenje utjecaja, analizu rezultata poboljšanja, provođenje kontinuiranog poboljšanja).“

Sve faze korespondentne su onima o kojima je generalno bilo riječi kada se raspravljalo općenito o predmetnom procesu kao suvremenom modelu ili praksi poslovanja, konkuriranja, razvoja i redom dalje.

Kako bi primjena benchmarkinga u knjižnicama bila jasnija, u nastavku se daje analiza na primjeru hrvatskih knjižnica.

Prvenstveno je važno prepoznati da okruženje u kojem djeluju hrvatske knjižnice danas postaje sve sličnije onome razvijenih zapadnih zemalja. Obilježja takvog okruženja su sljedeća (Katalenec, 2000, 7):

- Globalizirano tržišno gospodarstvo;
- Sve manji proračun koji dolazi iz lokalnih i državnih izvora;
- Orijetiranost na druge izvore financiranja u smislu vlastitih sredstava, sponzorstava, natječaji i sličnoga;
- Sve brojnija i dinamičnija konkurencija (druge knjižnice, druge službe, ustanove, privatne tvrtke i slično);
- Sve kompleksniji zahtjevi korisnika i njihovih potreba;
- Redefiniranje osnovnih funkcija i zadaća knjižnica sukladno sve većem značaju informacija i tehnologije;
- Rastući značaj cjeloživotnog obrazovanja, znanja i usavršavanja;
- Sve ozbiljnije prijetnje egzistenciji knjižnica iz Internet okruženja i drugih elektroničkih medija;
- Neizvjesna budućnost.

Ovi ozbiljni zahtjevi ukazuju na važnost kontinuiranog praćenja okruženja, trendova, konkurenata i potražnje, što iziskuje ozbiljne napore, suradnju i financijska sredstva. Promjene kojima se treba prilagoditi izravno utječu na kvalitetu, učinkovitost i ekonomičnost ovih usluga.

Posljedično, zadaća knjižnica u Hrvatskoj, a tako i diljem svijeta jest provoditi sljedeće aktivnosti (Katalenec, 2000, 8):

- Kontinuirano učenje i usavršavanje vlastite djelatnosti;
- Ispitivanje i istraživanje tržišta knjižničnih usluga, kao i tržišta drugih srodnih djelatnosti;
- Ispitivanje neposrednih konkurenata, predviđanje razvoja i prepoznavanje trendova;
- Izrada baze podataka koja će poslužiti budućim odlukama i pothvatima;
- Ispitivanje vlastitog položaja, slabih i jakih strana, mogućnosti i prijetnji (SWOT);
- Identificiranje i unapređenje kritičnih područja.

Sve su to odlike benchmarkinga kao sustavnog procesa, a one potvrđuju njegovu nezaobilaznu ulogu na ovome primjeru u suvremeno doba. Smatra se ispravnim definirati ga kao optimalni model u procesu upravljanja knjižnicama, koji daje izravnu potporu u donošenju odluka važnih za upravljanje, odlučivanje i razvoj knjižnica u Hrvatskoj i šire.

Ozbiljnost ovoga procesa u hrvatskim knjižnicama potvrđuje se i s obzirom na neke konkretne probleme koji obilježavaju predmetno knjižničarsko poslovanje, odnosno ovu djelatnost. Konkretno se misli na (Katalenec, 2000, 8):

- Dugogodišnje zanemarivanje i podcjenjivanja ove djelatnosti;
- Nepostojanje tradicije sustavnog mjerenja učinka na osnovu nekih zajedničkih indikatora;
- Slabosti individualnog praćenja rezultata rada od strane pojedinačnih knjižnica;

- Djelomična zasnovanost indikatora mjerenja s onima na razini nacionalnih standarda;
- Odsustvo pouzdanih zbirnih podataka o godišnjim rezultatima djelovanja na nacionalnoj razini;
- Nepreciznost i neupotrebljivost informacija i podataka;
- Neizgrađenost sustava referentnih mjernih vrijednosti;
- Nepostojanje suvremenog konvencionalnog ili automatiziranog sustava mjerenja učinaka;
- Nedostatno praćenje okruženja i promjena u njemu;
- Odsustvo interesa i potpore mjerenju učinka, unapređivanju kvalitete usluga i poticanja razvoja od strane i lokalne i državne uprave.

Trenutna situacija u Republici Hrvatskoj po pitanju rada i razvoja ovih organizacija je ozbiljna i zahtijeva brojne promjene. Zapravo se daje identificirati potreba za provedbom cjelovite reforme, a jedan od načina poticanja i podrške istoj je upravo provedba benchmarkinga. Vjeruje se da isti može doprinijeti mnogim područjima, postojećim nedostacima i konkretnim problemima koji se trenutno naziru. Kao takav, benchmarking u hrvatskim knjižnicama ima potencijal za definiranje i usvajanje strategije automatizacije poslovanja i odabir odgovarajućeg programa razvoja, upravljanje prostorom i zbirkama, unapređenje kvalitete usluživanja (Katalenec, 2000, 8).

Kako bi isti bio provediv i u praksi važno je osigurati sljedeće preduvjete (Katalenec, 2000, 8):

- Usvajanje nacionalnih preporuka vezanih uz sustav mjerenja učinaka i realiziranih rezultata;
- Formiranje nacionalne agencije koja će imati svojstvo službe za praćenje i evidentiranje rezultata djelovanja hrvatskih knjižnica kao jedinstvene cjeline;
- Uspostava sustava godišnjih nagrada za izvrsnost, to jest uključivanje u postojeće sustave.

Ovim preduvjetima treba pridodati i sve veći angažman vodećih dionika, poticanje njihove participacije i suradnje, veću orijentiranost ka istraživanju okruženja, ali i

cjeloživotnom učenju, obrazovanju i usavršavanju postojećih vještina. Jedino je takvim radom moguće iskoristiti stvarni potencijal, a pri tome otkloniti konkretna ograničenja i postojeće nedostatke u okviru ove djelatnosti.

## **6. NOVI JAVNI MENADŽMENT U REPUBLICI HRVATSKOJ**

U današnjici je sektor javne uprave Republike Hrvatske suočen s brojnim problemima. Sve to utječe na njegovu nekonkurentnost, neefikasnost i neodrživost poslovanja.

Novi javni menadžment kao sustav u hrvatskoj praksi još uvijek nije zaživio. O njemu postoje konkretne spoznaje i planovi, no realno još uvijek ne postoje određeni uvjeti za njegovu implementaciju i kontinuiranu provedbu. Za sada je moguće govoriti tek o pojedinim aktivnostima, u smislu određenih projekata i sličnih inicijativa pojedinih dionika u Hrvatskoj, kojima se nastoji implementirati ovaj model u nekoj daljnjoj budućnosti.

Problemi s kojima je suočen hrvatski javni sektor ujedno onemogućuju i usporavaju primjenu sustava novog javnog menadžmenta, a misli se uglavnom na nisku razinu informiranosti, pasivnost dionika, nedostatak znanja, nepostojanje adekvatne suradnje među dionicima, nisku razinu inovativnosti i slično (Ministarstvo uprave, 2017). Osim ovih problema, moguće je govoriti i o mnogim drugim, a uglavnom se misli na nisku kvalitetu usluživanja, neostvarivanje postavljenih ciljeva, slabe rezultate i slično.

### **6.1. Projekt E-Hrvatska**

Kako bi se unaprijedilo postojeće stanje u okviru javne uprave Republike Hrvatske, pokrenut je projekt E-Hrvatska s ciljem modernizacije javne uprave. Upravo zbog toga ovaj se primjer uzima kao konkretni primjer angažmana u smjeru buduće implementacije novog javnog menadžmenta. Kao takav ne predstavlja cijeli sustav, već jedan manji dio njega. Vjeruje se kako bi rastom ovakvih i sličnih projekata bilo moguće govoriti o početku primjene predmetnog sustava, no to još uvijek nije prisutno u Hrvatskoj.

Sam projekt proveden je od strane Uprave za modernizaciju javne uprave, koja obavlja upravne i stručne poslove koji se odnose na informatizaciju unutarnjeg poslovanja državne uprave, međusobnu komunikaciju i interoperabilnost tijela

državne uprave elektroničkim putem i modernizaciju poslova opće uprave (Ministarstvo uprave, 2017).

Ovo tijelo obavlja sljedeće poslove (Ministarstvo uprave, 2017):

- „Razvoj informacijskog sustava državne uprave;
- Uspostava tehnološke i sigurnosne informatičke infrastrukture u tijelima državne uprave;
- Racionalizacija uporabe informatičkih resursa u tijelima državne uprave;
- Povezivanje informacijskih sustava tijela državne uprave kroz jedinstvenu informacijsko-komunikacijsku mrežu;
- Praćenje i koordinacija projekata iz područja informacijsko-komunikacijske tehnologije u tijelima državne uprave;
- Sudjelovanje u donošenju i praćenju provedbe zakona i drugih propisa u području primjene informacijsko-komunikacijske tehnologije u državnoj upravi;
- Praćenje i koordinacija razvoja registarskih sustava državne uprave;
- Razvoj primjene informacijske i komunikacijske tehnologije u sustavima elektroničke uprave, pripremu i praćenje provedbe Strategije e-Hrvatska 2020 i pripadajućeg Akcijskog plana.“

Moguće je potvrditi iznimnu ulogu ovoga tijela u provedbi novog javnog menadžmenta u Hrvatskoj. Vidljivo je kako je ono zaduženo za vodeće poslove u okviru ovoga područja, kontrolu izvedbe i pružanje stručne podrške svim dionicima.

Osim navedenih poslova, Uprava za modernizaciju javne službe obavlja i stručne te administrativne poslove. Pri tome se misli na (Ministarstvo uprave, 2017):

- Koordinaciju priprema provedbu specifičnih ciljeva iz područja poslova e-Hrvatska, a za koje je resorno Ministarstvo nadležno;
- Pripremu dokumentacije za korištenje programa Europske unije u oblasti poslova e-Hrvatske, kao i fondova EU i relevantnih programa međunarodnih institucija i država članica EU;
- Izvršenje poslova vezanih uz unapređenje dostupnosti elektroničkih usluga, standardizaciju komunikacije s korisnicima te uključivanje svih društvenih skupina u program korištenja ovih usluga;

- Unapređenje sustava upravljanja zajedničkim poslovnim procesima u državnoj upravi generalno;
- Provedbu procesa upravljanja kvalitetom u javnoj upravi;
- Koordinaciju projekata u području informacijsko komunikacijske tehnologije.

Može se zaključiti da je zapravo ovo tijelo nositelj provedbe i osiguranja kvalitetne izvedbe novog javnog menadžmenta u Hrvatskoj. U njezinoj oblasti nalaze se brojne funkcije, a osim navedenih važno je istaknuti i upravne te ostale stručne poslove. Pri tome se misli na poslove koji se odnose na (Ministarstvo uprave, 2017):

- Državne matice;
- Registar birača;
- Promjene osobnog imena;
- Nadzor nad primjenom propisa;
- Predlaganje mjera za unapređenje vođenja evidencija državnih matica;
- Izradu nacrtu prijedloga propisa iz vlastitog djelokruga te davanje stručnih mišljenja i prijedloga u svezi primjene tih nacrtu.

U području nadzora i kontrole, ovo tijelo brine o cjelovitoj i svrsishodnoj primjeni zakonskog i regulatornog okvira, usklađenosti propisa s temeljnim odredbama vodećeg Zakona o općem upravnom postupku, izvještavanju Vlade o upravnim poslovima, kontroli primjene spomenutog zakona, provedbi projekata za razvoj informatičkog sustava koji će nadzirati provedbu zakonskog okvira, pružanju stručne pomoći uredima državne uprave u županijama i sličnim poslovima.

## **6.2. Privatizacija i modernizacija javne uprave u Hrvatskoj**

U kontekstu ove problematike, posebno kada je riječ o Republici Hrvatskoj, važno je osvrnuti se i na neke druge aspekte, a pri tome se misli na proces privatizacije te dosadašnje reforme javne uprave u Hrvatskoj. Upravo su ovi procesi imali za cilj modernizaciju javnoga sektora i stvaranju jasnijih uvjeta za primjenu sustava javnoga menadžmenta, iako navedeno nije u cijelosti još dostignuto.

Tijekom posljednje dekade prošloga stoljeća u Hrvatskoj je postojalo gotovo dvostruko više privatnih nego javnih poslovnih subjekata, a pri tome su ona javna bilježila znatno veći broj zaposlenih. Godine 1992. dolazi do integriranja vodećih institucija u Hrvatskoj i do stvaranja Hrvatskog fonda za privatizaciju, čija je uloga bila provođenje postupka privatizacije imovine koja je privremeno prenesena na fond na temelju pretvorbe društvenih poslovnih subjekata i imovine u vlasništvu Hrvatske (Lasić, 2016, 22). Ovaj Fond iznimno je značajan i u kontekstu sustava novog javnog menadžmenta jer je zadužen za čitav niz poslova koji su korespondentni stvaranju uvjeta za implementaciju ovoga sustava. Pri tome se misli na (Lasić, 2016, 22):

- Restrukturiranje, pretvorbu i modernizaciju;
- Kupovinu, prodaju i osnivanje poslovnih subjekata;
- Upravljanjem državnom imovinom i onim poslovnim subjektima u kojima postoje vlasnički udjeli.

Strukturno se sastoji od Upravnog odbora koji čini 13 članova, Nadzornog odbora koji čini 5 članova i predsjednika. Važno je istaknuti kako Vlada Hrvatske izvješćuje Hrvatski državni sabor jedanput godišnje o njegovu poslovanju pa se javlja kao konačni nadzor istoga. Danas ovaj Fond egzistira kao Agencija za upravljanje državnom imovinom (Lasić, 2016).

Putem istoga kreditiran je veliki broj hrvatskih poslovnih subjekata, a sredstva su usmjerena u različite segmente, o čemu je bilo riječi. Smatra se da je svrha istih bila optimizacija i modernizacija poslovnih subjekata.

Iako se u posljednjih nekoliko godina sve intenzivnije govori o modernizaciji javne uprave u Hrvatskoj, konkretni pomaci zabilježeni su u vrlo maloj mjeri (Ministarstvo uprave, 2017). Smatra se da je istu potrebno racionalizirati s obzirom na evidentno visoke troškove, neučinkovitost i neefikasnost poslovanja. Pored toga, vrlo važna stavka je i smanjenje broja ukupno zaposlenih, no konkretan plan za izvršenje navedneoga još uvijek nije usvojen.

Vodeći problem je pasivnost dionika i nespremnost na konkretne aktivnosti. Tome se pridodaje i nedostatna razina znanja o benchmarkingu, što rezultira općim



neuspjehom (Lasić, 2016). Slijedom navedenoga, u nastavku se daju smjernice koje je potrebno usvojiti i u praksi provesti, a koje bi za rezultat imale stvaranje povoljnih uvjeta za implementaciju sustava novog javnog menadžmenta u Hrvatskoj (Tablica 5.).

**Tablica 5. Smjernice za modernizaciju i stvaranje uvjeta za primjenu sustava novog javnog menadžmenta u Hrvatskoj**

SMJERNICA	POJAŠNENJE
Smanjenje broja državnih zaposlenika kroz profesionalizaciju	Zapošljavanje osoba na osnovu njihova znanja, profesionalnosti i iskustva, a ne na osnovu rodbinskih i ostalih veza.
Smanjenje političkog utjecaja na upravu – depolitizacija uprave	Odvajanje uprave od izvršne i zakonodavne vlasti, ostvarenje uspješne suradnje i komunikacije sa stanovništvom.
Kreiranje sustava nagrađivanja	Materijalno i nematerijalno nagrađivanje kao motivacija zaposlenika.
Privatizacija dijela državne imovine	Revitalizacija i adekvatna zaštita neiskorištene imovine.
Javno privatno partnerstvo	Radni sporazum javnog sektora s organizacijom izvana, rasterećenje javnoga sektora, smanjenje poslovnog rizika.
Koncesija	Ugovor kojim mjerodavno državno tijelo, na temelju pravnih propisa, daje pravo na korištenje nacionalnog dobra kako bi se obavljala gospodarska djelatnost.
Unapređenje kvalitete javnih usluga	Uvođenjem javnih službi u tržišnu utakmicu zajedno sa privatnim sektorom omogućuje se građanima da izaberu između različitih opcija te odaberu onu koja im najviše odgovara.
Smanjenje opsega javnog servisa	Smanjenje broja javnih usluga i uvođenje plaćanja nekih od njih što će smanjiti socijalnu ulogu države i potaknuti stanovništvo na rad.
Problem(-i) Mirovinskog fonda	Postojeći mirovinski sustav nije loš, ali ne postoje zakonske regulative koje onemogućuju Vladi da zadire u Fond kad god je potrebo namiriti neki dug.
Zdravstveno osiguranje	Neučinkovitosti sustava nameće potrebu za reformom .

Izvor: Izrada autora prema: Lasić, M. (2016.) *Doktrina novog javnog menadžmenta – komparativni prikaz*. Dostupno na: <https://dr.nsk.hr/islandora/object/vus%3A340/datastream/PDF/view>. Datum posjete: 10.11.2017.

Vjeruje se da bi provedenom ovih reformskih procesa u Hrvatskoj bilo stvoreno daleko optimalnije stanje za implementaciju novog javnog menadžmenta, što bi utjecalo na niz ostalih pozitivnih učinaka. Na iste je važno gledati više kao na pravilo i obvezu nego kao na prijedlog ili iznimku. Dakle, sadašnje stanje u javnom sektoru Hrvatske nije pogodno za implementiranje predmetnog sustava, već je u te svrhe važno provesti niz izmjena, odnosno dugoročni proces mijenja koji se odnosi na mnoge segmente, kao što je i istaknuto (Lasić, 2016).

Smatra se da je novi javni menadžment dio sustava benchmarkinga, u smislu primjene ovoga sustava u praksi. Dakle, nerealno je sagledati novi javni menadžment kao konkretan primjer benchmarkinga u praksi, ali je ispravno tvditi da je riječ o jednom od uspješnih pothvata za započinjanje i djelomičnu implementaciju benchmarkinga.

Kao što je i prethodno navedeno, dane smjernice novog javnog menadžmenta ujedno predstavljaju neke od činitelja pogodnijeg stanja za neku buduću primjenu benchmarkinga u Hrvatskoj. Za cjelovitu implementaciju istoga, kao i njegovu uspješniju primjenu, važno je ispuniti dodatne uvjete i provesti niz reformi u ostalim područjima, o kojima se raspravljalo u ovome radu. Novi javni menadžment, u službi implementacije benchmarkinga, može se sagledati kao jedan od uspješnih projekata. Za daljnji napredak u ovome smjeru važno je poticati ostale slične projekte i kontinuirano ih provoditi u praksi.

## 7. ZAKLJUČAK

Shodno provedenom proučavanju dostupne literature potvrđuje se da benchmarking predstavlja suvremenu metodu, a čak i proces, koji daje izravnu podršku kvalitetnom upravljanju i odlučivanju, kako u privatnom, tako i u javnom sektoru.

Benchmarking se zasniva na strategiji unapređenja kvalitete, stalnom samoprocjenjivanju i unapređenju konkurentnog položaja u odnosu na vodeće konkurente iste ili različite djelatnosti. Pored toga, on je nezamjenjivo sredstvo za unapređenje učenja i održivog razvoja, a primjenjuje se u svim djelatnostima.

Iako je u praksi ovaj proces zahtjevan, a misli se na kompleksnost njegove izvedbe, smatra se višestruko korisnim. On iziskuje značajna sredstva kao i izvjesno vrijeme, no koristi su daleko veće od trenutnih troškova.

Danas se na međunarodnoj razini provode brojne rasprave u svezi etičnosti i isplativosti benchmarkinga, no njegova primjena postaje sve popularnija i podržavana u mnogim zemljama, kao i od strane vodećih međunarodnih organizacija i ostalih relevantnih dionika.

Benchmarking se veže uz mnoge suvremene termine i procese. S gledišta uvjeta u kojima se odvija, a koji ujedno intenziviraju njegovu ulogu, misli se na globalizaciju, liberalizaciju i integracije na međunarodnoj razini. Osim ovih pojmova, pri njegovu izučavanju važno je osvrnuti se i na suvremeni menadžment te sustav upravljanja kvalitetom.

Kada je riječ o benchmarkingu u javnom sektoru, izravno se veže uz pojam novog javnog menadžmenta, a koji je obilježila suvremena praksa planiranja, upravljanja i kontrole izvedbe. U okviru njega, osobit značaj imaju informacijska i komunikacijska tehnologija, inovacije i investicijski ciklusi.

U javnom sektoru, benchmarking se provodi na primjeru gradova, obrazovnog i zdravstvenog sustava, knjižnica i ostalih područja ili subjekata. Njegova uloga jednako je važna u svakom od ovih primjera, a koristi koje se ostvaruju brojne. Među

njima se uglavnom misli na učinkovitost i efikasnost poslovanja, unapređenje konkurentnosti, izgradnju više razine kvalitete, osiguranje održivog razvoja, potporu strateškom planiranju i odlučivanju i provedbu cjelovitog procesa kontrole i nadzora performansi, učinaka i rezultata.

Unatoč brojnim pogodnostima koje isti donosi, smatra se pogrešnim oslanjati se isključivo na njegovu provedbu, a pri tome zanemarivati značaj i ulogu ostalih metoda upravljanja, odlučivanja i planiranja. Takva praksa umanjuje kreativnost i inovativnost, te intenzivira mnoge ostale prijetnje i probleme.

U Republici Hrvatskoj benchmarking postaje sve popularniji, a svoju primjenu nalazi i u javnom sektoru. Okruženje u kojem se provodi sve je sličnije onome na primjeru razvijenih zemalja Europske unije.

Ipak, Hrvatska se susreće s brojnim problemima koji onemogućuju njegovu cjelovitu i kvalitetnu izvedbu te ukazuju na potrebite promjene u budućnosti. Pri tome se misli na nedostatak znanja u svezi ovoga procesa i njegovih koristi, nedovoljan angažman svih dionika, nepostojanje odgovarajuće suradnje među dionicima, slabu orijentiranost prema cjeloživotnom obrazovanju i učenju, nedostatak investicija u informacijsku i komunikacijsku tehnologiju, nepostojanje strateškog okvira za provedbu ovoga procesa, izostanak nacionalnih indikatora mjerenja i slično.

Vjeruje se da će se u budućnosti neki od ovih problema nastojati minimizirati i postupno otkloniti, što bi moglo rezultirati većom primjenjivošću benchmarkinga kao suvremenog procesa, kao i značajnijim koristima koje se ostvaruju putem njegove cjelovite i kontinuirane izvedbe, a o kojima je bilo riječi. Pri tome je presudno osiguranje potrebitih resursa, ali i postojanje jasno utvrđenih ciljeva i željenih rezultata.

Provedbi ovoga procesa izravno doprinosi i članstvo Hrvatske u Europskoj uniji, koja osobit značaj pridaje koristima i važnosti istoga, a pri tome poziva sve države članice na jednako postupanje u praksi. Time se unapređuje nastup mnogih organizacija na području Europske unije, a kvaliteta usluživanja, poslovanja i razvoja podiže na višu razinu. Izravnu podršku tome daju brojni projekti koji se provode na ovome području,

a sufinanciraju se iz europskih strukturnih i investicijskih fondova, čiji je punopravni korisnik i Republika Hrvatska.

U konačnici se zaključuje kako benchmarking postaje sve popularnija praksa poslovanja, ali i razvoja, prvenstveno na primjeru razvijenih zemalja, ali i šire. On se primjenjuje u privatnom sektoru, ali sve više i onom javnom. Načelno je riječ o jednakom konceptu njegove primjene, no za uspješnu implementaciju nalaže se ispunjenje brojnih uvjeta. Jedan od primjera stvaranja uspješne okoline za implementaciju ovoga sustava u javnome sektoru jest prelazak s tradicionalnog sustava menadžmenta na sustav novog javnog menadžmenta. Pri tome, novi javni menadžment ne označava primjer benchmarkinga u praksi, već samo jedan od uspješnih projekata za njegovu implementaciju u budućnosti.

Smatra se da benchmarking ima budućnost u javnom sektoru Hrvatske općenito i da se već konkretniji koraci čine u tom smjeru. To je potvrđeno i istraživanjem u ovome radu, a također, najavljuje se i nastavak ovakve prakse, što će u budućnosti zasigurno utjecati na uspješnu i cjelovitu implementaciju ovoga sustava, a ujedno i rezultirati čitavim nizom prednosti, o kojima je bilo riječi.

## LITERATURA

### Knjige:

- Camp, R. C. (1995.) Business Process Benchmarking. Milwaukee, Wisconsin, SAD: ASQC Quality Press.
- Vašiček, D., Dražić Lutilsky, I., Martina, D., Peršić, M., Hladika, M., Broz Tominac, S., Budimir V., Bosilj Vukšić, V., Vašiček, V. (2011.) Upravljačko računovodstvo i računovodstvo troškova u javnom sektoru. Zagreb: Sveučilišna tiskara d.o.o.
- Renko, N. (1999.) Benchmarkingu strategiji marketinga. Zagreb: Mate d.o.o.

### Članci:

- Džinić, J. (2012.) Nagrade u javnom sektoru – podizanje kvalitete kroz natjecanje i suradnju. HKJU – CCPA. God. 12. br. 4. Str. 1003.-1036.
- Harmon, M. (1991.) Benchmarking. Quality Digest. Br. 2. Srpanj
- Klarić, M., Nikolić, M. (2011.) Ustrojstvo javnih službi u Europskom pravnom poretku. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu. God. 48. 1/2011. Str. 89.102.
- Müller, J. (2001.) Upravljanje informacijskom tehnologijom u suvremenim tvrtkama te hrvatska poslovna praksa korištenja informacijskih tehnologija. Ekonomski pregled. Vol. 52. No. 5-6. Lipanj 2001. Str. 587.-612.
- Osmanagić Bedenik, N., Ivezić, V. (2006.) Benchmarking kao instrument suvremenog kontrolinga. Zbornik ekonomskog fakulteta u Zagrebu. Godina 4. Str. 331.-346.
- Renko, N., Pavičić, J. (1996.) Benchmarking i mogućnosti njegove primjene. Računovodstvo, revizija i financije. Br. 8. Kolovoz.
- Ružić, O. et al. (2014.) Javni menadžment. Tehnički glasnik. 8. 4. Str. 461.-466.
- Štoković, I. (2004.) Benchmarking u turizmu. Ekonomski pregled. 55 (1-2). Str. 66.-84.

- Šundalić, A. et al. (2010.) Ekonomski vjesnik; Suvremeni seljak i informacijska tehnologija. Časopis ekonomskog fakulteta u Osijeku. God. XXIII. Br. 1/2010. Str. 30.-40.
- Varga, S., Meštrović Špoljar, J. (2014.) Kvaliteta u zdravstvu – uloga Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje u mjerenju kvalitete. 14. Hrvatska konferencija o kvaliteti i 5. Znanstveni skup Hrvatskog društva za kvalitetu. Baška, otok Krk. Str. 376.-383.

### Internetske stranice:

- Bruno, I., Didier, E. (2013.) Benchmarking: Prokrustova postelja neoliberalnog upravljanja. Dostupno na: <http://lemondediplomatique.hr/benchmarking-prokrustova-postelja-neoliberalnog-upravljanja/>. Datum posjete: 26.07.2017.
- Direkcija za evropske integracije (2010.) Zelena knjiga. Dostupno na: <http://www.dei.gov.ba/dokumenti/default.aspx?id=4925&langTag=bs-BA>. Datum posjete: 05.01.2018.
- Katalenec, D. (2000.) Mogućnost primjene benchmarkinga u upravljanju knjižnicama. Dostupno na: [http://www.gskos.unios.hr/wp-content/uploads/2017/01/88\\_Katalenac\\_2000\\_1-2.pdf](http://www.gskos.unios.hr/wp-content/uploads/2017/01/88_Katalenac_2000_1-2.pdf). Datum posjete: 28.07.2017.
- Kovačević Barišić, R. (2016.) U bolnic tražei isprintane e-uputnice!? Dostupno na: <https://www.vecernji.hr/vijesti/u-bolnici-traze-i-print-e-uputnice-1111712>. Datum posjete: 27.07.2017.
- Lasić, M. (2016.) Doktrina novog javnog menadžmenta – komparativni prikaz. Dostupno na: <https://dr.nsk.hr/islandora/object/vus%3A340/datastream/PDF/view>. Datum posjete: 19.07.2017.
- Maštruko, O. (2016.) TM Forum: benchmarking za pametne gradove. Dostupno na: <http://www.bug.hr/vijesti/tm-forum-benchmarking-pametne-gradove/152853.aspx>. Datum posjete: 28.07.2017.
- Ministarstvo uprave(2017.) Uprava za modernizaciju javne uprave – e-Hrvatska. Dostupno na: <https://uprava.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/uprava-za-modernizaciju-javne-uprave-e-hrvatska/1080>. Datum posjete: 25.07.2017.



- Narodne novine (2014.) Strategija obrazovanja, znanosti i tehnologije. Dostupno na: [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014\\_10\\_124\\_2364.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014_10_124_2364.html). Datum posjete: 26.07.2017.
- Olos, B. (2017.) Menadžment – pojam, ojava i oblici globalizacije. Dostupno na: <https://www.academia.edu/12794441/menadzment>. Datum posjete: 26.07.2017.
- Rezić, S. et al. (2014.) Benchmarking kao alat za poboljšanje visokog obrazovanja. Dostupno na: <https://projects.odisee.be/BIHTEK/sites/default/files/bijlages/BIHTEK%20Benchmarking%20Handbook%20Hrvatski.pdf>. Datum posjete: 27.07.2017.
- Serbian ICT law resource (2017.) eUprava: pojam i značaj. Dostupno na: <http://pravoikt.org/e-uprava-pojam-znacaj/>. Datum posjete: 25.07.2017.
- Vidak, I. (2011.) Benchmarking u knjižnici. Dostupno na: <http://www.hrcak.srce.hr/file/111277>. Datum posjete: 28.07.2017.

## POPIS SLIKA

Slika 1. Područja primjene bechmarkinga.....	6
Slika 2. Benchmarkinški krug.....	10
Slika 3. Novi javni menadžment.....	15
Slika 4. Proces novog javnog menadžmenta.....	18
Slika 5. Karakteristike novog javnog menadžmenta .....	19
Slika 6. Modaliteti e-uprave .....	29
Slika 7. Rezultati provedbe novoj javnog sustava upravljanja kvalitetom u zdravstvenom sektoru Hrvatske .....	38
Slika 8. Provedba i ciljevi benchmarkinga gradova.....	45

## POPIS TABLICA

Tablica 1. Poslovanje organizacija prije i nakon provedbe benchmarkinga .....	7
Tablica 2. Vrste benchmarkinga .....	8
Tablica 3. Indikatori kvalitete u primarnoj zdravstvenoj zaštiti Hrvatske .....	36
Tablica 4. Benchmarking gradova nasuprot konkurentnosti gradova .....	46
Tablica 5. Smjernice za modernizaciju i stvaranje uvjeta za primjenu sustava novog javnog menadžmenta u Hrvatskoj .....	60

## SAŽETAK

Benchmarking se u suvremeno doba primjenjuje podjednako na primjeru privatnog i javnog sektora. Iako je zastupljeniji na primjeru razvijenih zemalja svijeta, postaje sve popularnija praksa i u ostalim državama pa tako i u Republici Hrvatskoj.

Iako predstavlja relativno novi pojam, u današnjici se ističe osobitom popularnošću, a doprinosi kvaliteti poslovanja i razvoja organizacija, konkurentnosti i performansama, strateškom planiranju i upravljanju te ostalim aspektima.

Benchmarking u hrvatskom javnom sektoru još uvijek nije zaživio u dostatnoj mjeri, no u budućnosti se očekuje njegov veći značaj. Vodeći problemi njegove provedbe su nedovoljna razina znanja, nedostatna participacija i suradnja dionika, pasivnost vlade, nedostatak financijskih sredstava i slično. Smatra se da upravo u ove segmente treba usmjeriti buduće napore kako bi situacija u javnom sektoru, po pitanju ovoga procesa, bila učinkovitija i efikasnija.

*Ključne riječi: benchmarking, suvremeno doba, javni sektor, Republika Hrvatska*

## **SUMMARY**

In the contemporary time benchmarking is practised equally in the private and the public sector. Although is more representative in the developed counties, it becomes increasingly popular in the all other countries of the world, as well as in the Republic of Croatia.

It is relatively new concept but today benchmarking is very popular process in the context of business and developpe, competitiveness and performance, strategic management and other aspects.

Benchmarking in the Croatian public sector is not applied sufficiently yet, but in the future is expected to get a greater importance. Leading issues of its implementation are insufficient knowledge, insufficient participation and cooperation of all stakeholders, government passivity, lack of financial resources and so on. It is considered that these segments should be improved in the future to make the currently situation more effective and efficient.

*Key words: benchmarking, modern times, public sector, Republic of Croatia*